

**La Descentralización desde Santiago y Valparaíso.
Revisión de cuatro proyectos de ley sobre descentralización en Chile**

Exequiel Gaete Pavez

1 Introducción

El presente Informe se enmarca en el Proyecto Subdere 'Articulación y Actores para la Descentralización en tres regiones de Chile', a cargo del Programa de Innovación y Ciudadanía de la Universidad de los Lagos, y expone una revisión a los procesos legislativos de cuatro proyectos de ley, todos aprobados a la fecha, que tienen como objetivo en común el avanzar en la descentralización del país.

Los cuatro proyectos que revisa este Informe se seleccionaron a partir de documentos de trabajo pre existentes en el Programa, bajo los siguientes criterios

- a. Tratamiento de Proyectos. Fueron descartados de la selección aquellos proyectos sobre los cuales las comisiones respectivas de las cámaras no se pronunciaron dentro del plazo reglamentario de dos años (y de la mano con la ausencia de pronunciamiento del ejecutivo, al no otorgarle Urgencia alguna), por lo que se solicitó y aprobó su archivación.
- b. Disponibilidad de documentación existente. Se utilizó este criterio, para establecer una amplia perspectiva a estos proyectos de ley y así reducir la posibilidad de sesgar la investigación al utilizar un solo proyecto.
- c. Tipos de urgencia parlamentaria. A pesar de ser indicador que debe considerarse con extremo cuidado, se ha seleccionado en tanto expone el interés que tiene el Ejecutivo para conocer la postura de los parlamentarios en torno a determinados temas. El tema se hace complejo, pues el control de la agenda parlamentaria puede tener como objetivo tanto la aprobación como también el rechazo de determinado proyecto de ley. Aun así, bajo el siguiente criterio mencionado, se consideraron los proyectos de ley en los que el ejecutivo hiciese presente Urgencias Suma o de Discusión Inmediata por sobre aquellos que tuviesen un trámite legislativo sólo a través de Urgencias Simple.

A partir de estos criterios, los proyectos finalmente revisados por el Informe son

- a. Boletín 3436-07: Proyecto de Reforma constitucional en materia de gobierno y administración regional.

Enviado al Congreso mediante Mensaje Presidencial el 11 de diciembre de 2003, este proyecto buscaba perfeccionar el sistema de gobierno y administración interior del Estado, fortaleciendo la descentralización y sus estructuras internas a través de reformas al Capítulo XIII de la Constitución.

Entre las principales reformas propuestas originalmente estaban las leyes referentes a la modificación de los requerimientos legales para la modificación de la decisión política y administrativa del país (reducción de quórum para ello, pasando de ser requerida una ley constitucional a una ley calificada); el reconocimiento de la particularidad de territorios insulares a través de un "estatuto especial"; la entrega de una nueva potestad al Intendente, de dictar disposiciones generales y obligatorias que estime convenientes para la ejecución de las leyes en la respectiva región, acorde a las regulaciones reglamentarias nacionales; la consagración de la figura del Intendente como órgano ejecutivo del gobierno regional; la nueva forma de seleccionar a los miembros del CORE, a través de elección popular mediante sufragio universal; el traspaso de competencias del Presidente de la República a los Gobiernos Regionales, de nivel central o de servicios públicos; la eliminación de los Consejos Económicos y Sociales a nivel Provincial; y el establecimiento constitucional de áreas metropolitanas.

b. Boletín 5224-07: Reforma constitucional en materia de asociacionismo municipal.

Presentado mediante Mensaje Presidencial de la Presidenta Michelle Bachelet el 13 de julio de 2007, el presente proyecto de ley buscaba favorecer el asociacionismo municipal, al considerar este instrumento de integración como un factor de fortalecimiento de los gobiernos locales.

El principal argumento en que se basaba este proyecto estaba la inexistencia de un reconocimiento constitucional de las asociaciones entre municipalidades como personas jurídicas, independientes de los municipios que las componen, por lo que a su vez carecen de capacidad jurídica propia para desarrollar sus fines. Esto, se traduce en una incapacidad de las asociaciones de resolver problemas, principalmente relacionados con la asignación y rendición de cuentas de recursos, humanos y económicos, mediante mecanismos que funcionan a un nivel municipal.

c. Boletines 4048-06 y 4049-06: Creación de las regiones de Arica Parinacota y de Los Ríos.

Presentado a través de un Mensaje Presidencial por Ricardo Lagos, argumentaban que la división existente en el país se originó en un contexto muy distinto al actual, sin considerar en ello la percepción de las provincias existentes. De esta forma, Arica y Valdivia tempranamente hicieron sentir su descontento con la estructura implementada, pues las comunidades de estas ciudades estimaban que reunían los requisitos suficientes para constituirse en capitales regionales, basándose en criterios económicos, demográficos, territoriales, históricos e institucionales.

A partir de estos cuatro proyectos de ley, se realizó una revisión exhaustiva de los trámites legislativos en el Congreso, a partir de dos enfoques. Por un lado, se revisaron las discusiones parlamentarias, registrados en los Boletines de Sesiones de la Cámara Baja y del Senado, en conjunto con los Informes de las comisiones en donde se discutieron los proyectos. Por otro lado, se realizó un análisis de votaciones de los parlamentarios (Roll Call), respecto al proyecto de ley más importante de esta selección de casos.

El objetivo que espera cumplir este Informe es identificar los distintos posicionamientos de los actores institucionales presentes en el trámite legislativo, e indagar sobre la incidencia de características de carácter político, territorial e institucional en ello. De esta forma, la tesis de este Informe es que 'los distintos actores institucionales relevantes en el proceso legislativo chileno tienen diversas posturas en torno a la descentralización, a partir de propiedades de carácter político, territorial e institucional'. Así, las hipótesis que considera este Informe, a partir de cada una de estas dimensiones, son:

- a. Dimensión Política. La revisión de la discusión, y las votaciones mismas que se den en torno al debate de estos proyectos de ley, permitirán percibir la existencia de diferencias entre los distintos partidos, considerados en las coaliciones efectivas, como unidades en sí mismas, con diferentes niveles de disciplina en torno a estos temas. Como hipótesis auxiliar en este punto, consideraremos que los (a) parlamentarios tienen diferentes posturas en torno a los temas de descentralización, dependiendo de la agrupación política a la que pertenezcan, dándose las diferencias más amplias en niveles de agregación mayores.
- b. Dimensión Territorial. La revisión de la discusión también tendrá en consideración la procedencia de los parlamentarios. Es lógico suponer en este punto, y por tanto se también se utilizara como hipótesis auxiliar, que (b) los parlamentarios que representen distritos o

circunscripciones de regiones del país estarán a favor de impulsar medidas descentralizadoras, en relación a los parlamentarios que representen distritos y circunscripciones de Santiago.

- c. Dimensión Institucional. Se revisara los términos en que se planteen las discusiones en ambas cámaras del Congreso, teniendo como hipótesis auxiliares en este punto que (c) los Senadores debiesen tener mayor preocupación por los temas de descentralización, al menos a nivel regional (en tanto estos son electos a través de circunscripciones que tienen una base territorial a las regiones) a diferencia de los Diputados, cuyos distritos están planteados según otros criterios (de representación de agrupaciones de personas); y que (d) los Senadores estarán más proclives a impulsar medidas a favor de la entrega de facultades a las regiones que sus pares en la Cámara de Diputados.

Para explorar cada una de esta hipótesis, el Informe revisa las discusiones parlamentarias de cada uno de estos proyectos, para luego realizar el análisis de Roll Call. Cada uno de estos apartados revisa por separado los procesos en la Cámara Baja y en Senado. Finalmente, se exponen las conclusiones de este Informe.

2 Las discusiones en el Parlamento

En este apartado se revisan, a nivel argumentativo, las principales posturas de los parlamentarios respecto de cada uno de estos proyectos, revisando el nivel de coherencia del discurso a nivel de partidos, del contraste entre parlamentarios de Santiago frente a los de regiones, y a nivel de las Cámaras del Congreso.

2.1 Proyecto de ley sobre Reforma Constitucional en materia de gobierno y administración regional. Boletín 3436-07

2.1.1 El origen de la Ley

Este proyecto fue enviado a la Cámara de Diputados, a través del Mensaje Presidencial 47-350, el 11 de diciembre de 2003. Según queda establecido en el proyecto original, la finalidad de esta propuesta era “perfeccionar el sistema de gobierno y administración interior del Estado, perfeccionando la descentralización y sus estructuras internas”¹. El proyecto en cuestión tenía carácter de reforma constitucional, siendo requeridos hasta dos tercios de los votos de los parlamentarios en ejercicio para su aprobación.

La propuesta enviada por el Ejecutivo al Congreso incluía una serie de modificaciones, entre las cuales se incluían

- a. Eliminación de la referencia constitucional, en relación a la creación de nuevas regiones del país. Se buscaba de esta manera facilitar la creación de nuevas regiones, pasando a ser esta materia de una ley de quórum calificado, y no de la constitución, reduciéndose en ello las mayorías parlamentarias necesarias. El principal argumento esbozado en este sentido es que han existido importantes cambios desde la división político administrativa del país (a cargo de CONARA en 1974), relativo a aspectos económicos, sociales, demográficos, de infraestructura y geopolítica, dándose en el trascurso del tiempo una mayor importancia al

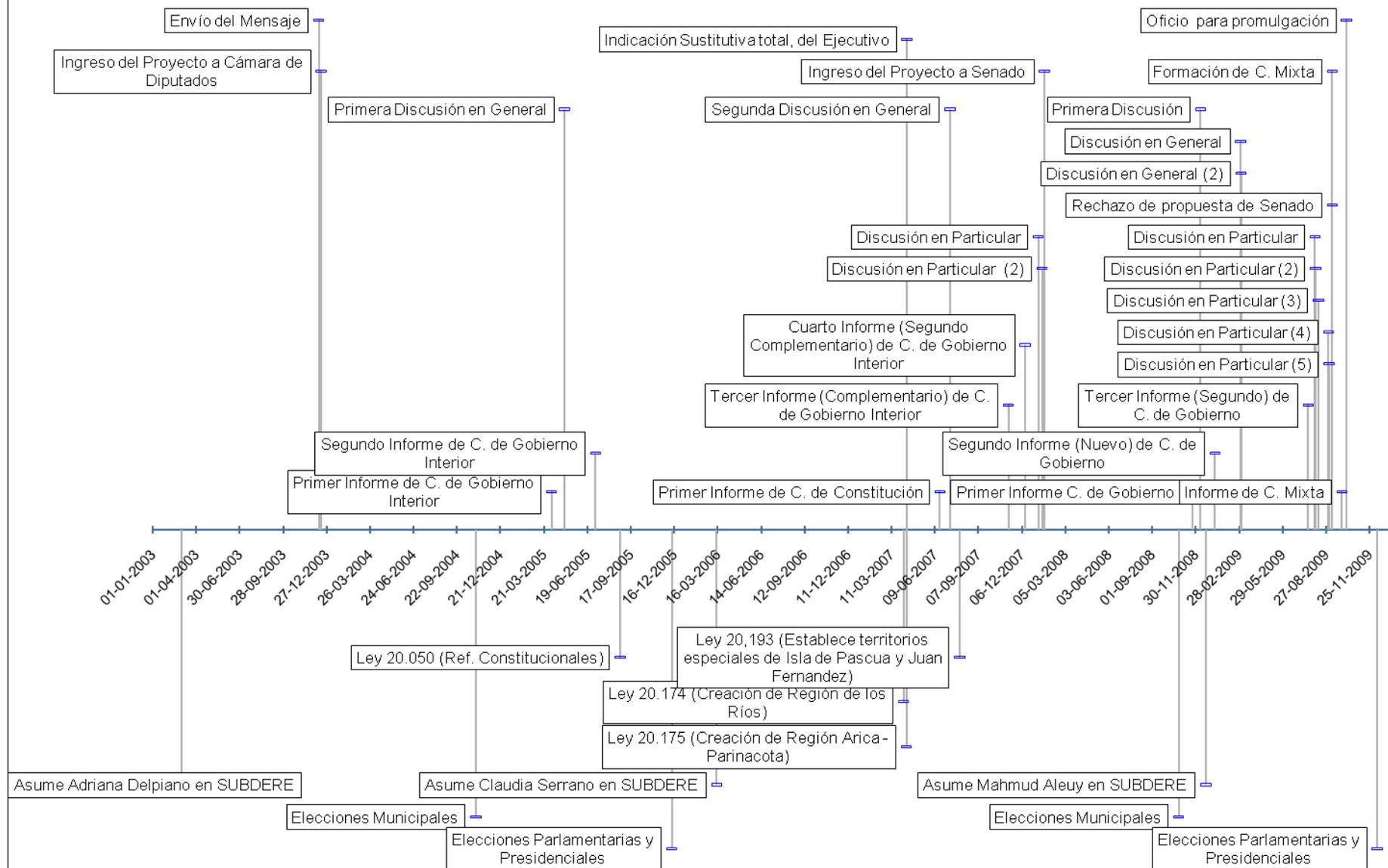
¹ Mensaje Presidencial de 11 de diciembre de 2003 N° 47-350, pág. 1. Disponible en http://camara.cl/pley/pley_detalle.aspx?prmID=3757&prmBL=3436-07

componente geográfico en el tema, que no se corresponde necesariamente con los criterios utilizados en la formación de las regiones.

- b. Creación de un estatuto especial, para reconocer explícitamente la particularidad de los territorios insulares de Isla de Pascua y Juan Fernández.
- c. Reforzamiento de la figura del Intendente, a través de la consagración legal de algunas potestades que, en algún grado, ya tenían, como la consagración de la Potestad Reglamentaria del Intendente, al otorgarle la facultad de dictar normas para la ejecución de leyes en su región, a partir de la extensión de la facultad del Presidente de la Republica de dictar normativas generales.
- d. Consagración del Intendente como órgano ejecutivo del gobierno regional, tanto como presidente del mismo y como representante del ejecutivo en el gobierno regional.
- e. Elección popular del Consejo Regional (CORE), mediante sufragio universal. Se buscaba provocar, de esta manera, un mayor involucramiento de la ciudadanía en el devenir de su región, el fortalecimiento de su identidad regional, y promover la constitución de actores locales autónomos.
- f. Creación de un mecanismo específico para el traspaso de competencias, desde el nivel central, hacia los gobiernos regionales. Si bien en estricto rigor esta es una nueva facultad del Presidente de la Republica, permitiría el traspaso de competencias de nivel central o de servicios públicos que operen en determinada región, con los correspondientes recursos y personal adecuado, lo que reforzaría las capacidades de gestión de los gobiernos regionales.
- g. Establecimiento constitucional de las áreas metropolitanas, como una medida para enfrentar temáticas que estaban por sobre las capacidades de los municipios, además, y ajenas de las capacidades de los gobiernos regionales.
- h. Ampliación de los actores entre quienes pueden suscribir convenios de programación de inversión pública, ya no solo limitándose a los gobiernos regionales y ministerios, sino también a municipios y otros gobiernos regionales
- i. Reforzamiento de la figura del gobernador, a partir de la consagración explícita de su función como ejecutor de las tareas del gobierno interior
- j. Supresión del Consejo Económico y Social a nivel provincial, dada la escasa relevancia práctica que ha tenido.

A continuación se presenta una gráfica, que permite visualizar, de manera simplificada, el trámite legislativo de este proyecto de ley. Con ella, es posible vislumbrar la compleja tramitación que este proyecto tuvo, en relación a la cantidad de trámites legislativos que tuvo, y a la larga discusión, que sumo casi

Reforma Constitucional en materia de Gobierno y Administración Regional



2.1.2 El debate en la Cámara de Diputados

En primer lugar, este proyecto de ley fue ingresado a la Cámara de Diputados, y remitido a la Comisión de Gobierno Interior, Regionalización, Planificación y Desarrollo Social, donde si bien se aprobó inicialmente de manera unánimemente la idea de legislar, permaneció en discusión durante 16 meses antes de ser evacuado el primer informe de ésta. En este intertanto, la Comisión conto con la visita del entonces Ministro del Interior, José Miguel Insulza; de la subsecretaria de Desarrollo Regional y Administrativo, Adriana Delpiano; y de los académicos Rodrigo Cabello, Eduardo Pérez, Raúl Bertelsen, Juan Carlos Ferrada, Humberto Nogueira, Teodoro Ribera, Francisco Zúñiga, Sergio Boissier y Esteban Marinovic. En líneas generales, es posible mencionar que los miembros de la comisión se pronunciaron favorablemente a reducir la rigidez existente respecto a estas materias, al estar sujetas a la Constitución de la Republica, traspasándolas a materias de Ley Orgánica Constitucional (respecto a la creación de nuevas regiones, el traspaso de atribuciones hacia los gobiernos regionales o la elección directa del CORE)². Finalmente, el informe fue despachado el 6 de abril de 2005.

Luego de este informe, el proyecto fue discutido en general en la Cámara de Diputados el 3 de mayo de 2005. En esta sesión, los parlamentarios se enfocaron en el real alcance del proyecto en discusión, notándose claramente dos tendencias. Por un lado, un grupo de Diputados, que destaca en sus intervenciones la gran importancia que tiene este proyecto en materia de descentralización del país. Un reflejo de ello lo podemos encontrar en

“Esta reforma es una señal muy potente, en el sentido de que las regiones van a alcanzar más autonomía, más independencia y, por tanto, más gobernabilidad”

Diputado Roberto Delmastro, Distrito 53, RN

“[Mediante esta reforma] Primero, se perfecciona la democracia, a través de la elección de los consejeros regionales; segundo, se mejora el aspecto financiero entregando más recursos y trato igualitario a las regiones respecto de Santiago; tercero, se mejora la gestión, posibilitando una buena administración regional y, finalmente, se modifica la división territorial, alterando la población requerida para crear a nuevas regiones, provincias y comunas.”

Diputado Carlos Hidalgo, Distrito 15, RN

A través de estas intervenciones, los Diputados se refieren a este proyecto sin mencionar a posibles aspectos negativos que este pudiese tener, sino enfocándose en las posibilidades que se abren a través de esta nueva legislación propuesta.

Por otro lado, un importante grupo de parlamentarios interviene para hacer saber su malestar frente al proyecto, pues perciben como bastante escaso el alcance que tiene, al proponer un avance de carácter marginal. Entre algunas de las declaraciones que podemos encontrar que exponen este punto están

“[...] los avances consignados en el informe son escasos para las

² El informe de la comisión no hace referencias directas a diálogos e ideas expuestas por cada parlamentario, por lo que no es posible realizar referencias explícitas en este punto.

aspiraciones que algunos teníamos en determinadas materias.”

Diputado Exequiel Silva, Distrito 53, PDC

“Si queremos avanzar, lo único relevante sería elegir a los consejeros regionales. [...]. La descentralización no avanzará si el gobierno central no se desprende de facultades y no traspase recursos a las instancias regionales y comunales. [...] [Este proyecto] nos parece un tibio avance que no debe esconder una realidad fundamental: el país se ha centralizado significativamente en los últimos años”

Diputado Víctor Pérez, Distrito 47, UDI

“Esta iniciativa no avanza en la línea que uno esperaba en cuanto al tratamiento de los gobiernos regionales. Me refiero a atreverse a regionalizar y a desconcentrar la inversión regional.

[...]

A mi juicio, existe temor de entregar a los órganos regionales, al intendente y al consejo regional, que representa a los diversos partidos políticos, la decisión de cómo desarrollar su respectiva región, en qué invertir y cómo hacer crecer aquellas áreas en las que tienen potencialidades.

[...]

Descentralizar las atribuciones del gobierno central hacia las autoridades municipales o desconcentrar sus funciones en los gobiernos regionales. Ése es el punto; pero aquí no estamos descentralizando. Por otro lado, este proyecto tampoco aborda la desconcentración.”

Diputado Mario Varela, Distrito 20, UDI

Las críticas en este punto son especialmente ácidas desde los parlamentarios de UDI, los que se refieren a la ausencia de una real preocupación del gobierno en avanzar en estos temas. Ahora bien, es importante considerar que en las intervenciones de estos diputados dejan en claro que de todas maneras aprobarán el proyecto (que está siendo discutido sólo en general), pero que realizarán una serie de indicaciones en su minuto, para reformularlo.

Por supuesto, hay algunos Diputados que se mueven entre las dos posiciones mencionadas, apoyando el proyecto presentado, pero de paso, realizando algunas apreciaciones.

“[...] me parece que el proyecto sólo constituye una pincelada leve. Es indudable que cualquiera cosa que se haga es mejor que no hacer nada. Por lo tanto, considero que se debe realizar el estudio particular en la comisión, con el objeto de profundizar allí lo que es la verdadera regionalización. Aquí estamos hablando con el corazón.”

Diputado René Manuel Gracia, Distrito 52, RN

“Por ello, aun cuando este proyecto es un avance tímido, muy elemental, muy básico y lento, como lamentablemente ocurre en nuestro país con todos los temas de descentralización, de todas maneras -como bancada- lo consideramos un avance importante.”

Diputado Jaime Quintana, Distrito 49, PPD

“[...] el proyecto de reforma constitucional, que toca uno de los pilares de la

regionalización en Chile, representa un paso adelante en esa materia, aunque tímido para quienes representamos a las regiones del país.”

Diputado Alberto Robles, Distrito 6, PRSD

No es sorprendente en este punto, que los parlamentarios que realizan estas declaraciones son generalmente parlamentarios de Concertación, y de distritos de regiones. En general, el debate en esta Discusión estuvo en manos de los miembros de la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia, de ambas coaliciones, y de parlamentarios que representaban a distritos de regiones.

Al finalizar el orden del día, en la votación finalmente los diputados aprobaron en general el proyecto de ley, por 87 votos a favor y una abstención (siendo necesarios 69 votos, al tratarse de una Reforma Constitucional). No se registraron votos por la negativa.

Luego de este trámite, el proyecto de ley fue enviado nuevamente a la Comisión de Gobierno Interior, Regionalización, Planificación y Desarrollo Social, para que ésta elaborara un segundo informe, generando el espacio para que los Diputados pudiesen presentar indicaciones al proyecto. De las 4 indicaciones presentadas en esta oportunidad, las 4 fueron rechazadas por la Comisión. El informe de esta fue evacuado el 6 de Julio de 2005

A partir de este momento del trámite legislativo respectivo a esta ley, ocurren tres eventos que son fundamentales para entender el desarrollo de este proyecto. En primer lugar, el 26 de agosto de 2005 fueron aprobadas amplias Reformas Constitucionales a los principales capítulos de la Constitución chilena. En segundo lugar, en diciembre de 2005 y enero de 2006 se llevaron a cabo las elecciones parlamentarias y presidenciales, que reordenaron el sistema político. Un tercer acontecimiento importante en relación a este proyecto es la aprobación de las leyes que crearon las regiones de Los Ríos y Arica-Parinacota, los días 5 y 11 de abril de 2007, respectivamente. Estos acontecimientos deben ser considerados, pues cambiaron profundamente las materias sobre las cuales se refería el proyecto inicial. Un ejemplo de ello tiene que ver con las reformas constitucionales de 2005, las que dejaron sin sentido este proyecto, en tanto hacía referencia a algunas materias que debieron ajustarse a la nueva legislación en términos formales. El nuevo gobierno, que asume en marzo de 2006, por tanto presentó al Congreso una Indicación Sustitutiva Total el 12 de abril de 2007, un día después de la aprobación de la creación de la región de Arica-Parinacota.

El nuevo proyecto de ley es visiblemente más reducido que el anterior, y no está disponible en línea (siendo solo es posible acceder a este indirectamente, a través del Informe elaborado por la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia³). En este, se menciona que el nuevo proyecto de ley:

- a. Remite a la ley la forma en que se renovarían cada cuatro años los senadores.
- b. Introduce tres modificaciones formales para precisar las inhabilidades e incompatibilidades que afectan a los consejeros regionales, distinguiéndolos de los intendentes.
- c. Agrega a los Alcaldes entre los cargos que son incompatibles con los de Intendente, Gobernador, Consejero Regional y Concejal.
- d. Dispone la elección directa de los Consejeros Regionales.

³ Al inicio de la tramitación en la Cámara de Diputados se acordó que el proyecto de ley fuese discutido en la Comisión de Gobierno Interior, Regionalización, Planificación y Desarrollo Social; y que luego de que esta despachase su Segundo Informe, el proyecto se discutiese en la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia de la Cámara.

- e. Faculta al Presidente de la República para transferir a los gobiernos regionales, mediante decreto supremo fundado, determinadas funciones y atribuciones de los servicios públicos, como también recursos y el personal correspondiente para su desempeño.

Como puede notarse, la nueva propuesta se reduce, pues varias materias que estaban consideradas en el proyecto original son reformadas y/o incluidas en el paquete de reformas de 2005. Entre ellas está la regulación por una Ley Orgánica Constitucional, y no mediante la Constitución, de la creación de nuevas regiones⁴. De esta manera, la propuesta desde este entonces planteada se enfoca la facultad del Presidente de la República para transferir a los gobiernos regionales determinadas competencias, y en la elección directa del CORE mediante votación directa.

Para este nuevo proceso, la Comisión anteriormente mencionada contó con la visita de varias personas, vinculadas con idearios de descentralización, así como también de asistencia jurídica⁵.

A diferencia del trabajo realizado en el informe anterior, esta comisión debió discutir una serie de indicaciones que se le realizaron al proyecto de ley. Entre las principales destacan

- a. De los diputados Álvarez (UDI), Álvarez-Salamanca (RN), Ascencio (DC), Becker (RN), Bertolino (RN), Burgos (DC), Bustos (PS), Cardemil (IND), Chahuán (RN), Cristi (UDI), Delmastro (RN), Díaz del Río (IND), Enríquez-Ominami (PS), Errázuriz (IND), Forni (UDI), Galilea (RN), García Huidobro (UDI), Godoy (RN), González (PPD), Herrera (RN), Insunza (PPD), Isasi (IND), Lorenzini (DC), Martínez (RN), Cristián Monckeberg (RN), Nicolás Monckeberg (RN), Monsalve (PS), Ojeda (DC), Palma (RN), Paredes (PS), Roberto Sepúlveda (RN), Rossi (PS), Rubilar (RN), Salaberry (UDI), Tohá (PPD), Valcarce (RN), Vargas (RN) y Walker (DC), para establecer que cada región del país constituyera, a lo menos, una circunscripción electoral. Esta indicación se hace, en el marco de otorgarle representación senatorial a la recientemente creada región de Arica Parinacota, y finalmente es aprobada en la comisión por 8 votos a favor, y 4 en contra, sin que se produjese debate en ello⁶.
- b. Nueva conformación del CORE, a través de Consejeros Regionales elegidos por votación directa, pudiendo ser reelectos; no obstante, sin posibilidad de optar a cargos de elección

⁴ El texto de la Constitución vigente hasta el 26 de agosto de 2005 está disponible en http://www.bcn.cl/carpeta_temas/temas_portada.2005-10-24.0525136469/folder.2005-10-24.4238162177/Constitucion1980.pdf/download

⁵ Los asistentes a la comisión fueron Claudia Serrano Madrid, Subsecretaria de Desarrollo Regional y Administrativo; Samuel Garrido Ruiz, Subsecretario subrogante, Luis Angulo Rantul, Jefe de Políticas de la Subsecretaría; Rodrigo Cabello Moscoso, Jefe de la División Legislativa; Axel Callis Rodríguez, Jefe de Gabinete de la Subsecretaría; Álvaro Villanueva Rojas, asesor jurídico; Manuel Millones Chirino, consejero regional de la región de Valparaíso y Presidente de la Comisión Jurídica de la Asociación Nacional de Consejeros Regionales; Gustavo Paulsen Britto, Vicepresidente de la misma Asociación; César Pérez Peña, asesor jurídico del Consejo Regional de Valparaíso y secretario de la Asociación; Christian Suárez Crothers, Director del Departamento de Derecho Público de la Universidad de Talca; Heinrich von Baer von Lochow, Presidente del Consejo Nacional para la Regionalización y Descentralización de Chile; Pedro Guzmán Ferrer, asistente ejecutivo del mismo Consejo; Sergio Boissier Etcheverry, experto en descentralización, y Bettina Horst von Thadden, investigadora del Programa Económico del Instituto Libertad y Desarrollo. Obtenido desde el Informe de la Comisión, disponible en

http://camara.cl/pley/pley_detalle.aspx?prmID=3757&prmBL=3436-07

⁶ Si bien es posible inferir cual fue la votación individual de cada parlamentario, a partir de lo nuevamente mencionado en el informe, no es posible saberlo ciertamente, pues el detalle de cada votación no está disponible.

popular sino hasta 4 años después de concluir el periodo por el cual han sido electos. Esta indicación fue objeto de un amplio debate al interior de la Comisión, la que finalmente optó por suprimir el impedimento a la postulación a otros cargos de elección popular, y agregando además un inciso, según el cual los consejeros regionales podrán renunciar a sus cargos si les afecta una enfermedad grave⁷.

- c. Nueva facultad del Presidente de la República, al darle la oportunidad de transferir funciones y atribuciones de ministerios y servicios públicos a gobiernos regionales, por su iniciativa propia o por petición de los COREs. Luego de la discusión, la propuesta es rechazada, pues, a pesar del argumento del ejecutivo, que apunta a la posibilidad de entregar nuevas atribuciones a los gobiernos regionales, prevalece la idea de que esta indicación entregaba aun más poder a un ejecutivo en un presidencialismo percibido ya exacerbado, al darle un espacio que estaría por sobre sus atribuciones actuales, e incluso, sobre las del Congreso.
- d. Indicación presentada por los Diputados Álvarez (UDI), Álvarez-Salamanca (RN), Ascencio (DC), Becker (RN), Bertolino (RN), Burgos (DC), Bustos (PS), Cardemil (IND), Cristi (UDI), Chahuán (RN), Delmastro (RN), Díaz del Río (INP), Enríquez-Ominami (PS), Errázuriz (IND), Forni (UDI), Galilea (RN), García Huidobro (UDI), Godoy (RN), González (PPD), Herrera (RN), Insunza (PPD), Isasi (IND), Lorenzini (DC), Martínez (RN), Cristián Monckeberg (RN), Nicolás Monckeberg (RN), Monsalve (PS), Ojeda (DC), Palma (RN), Paredes (PS), Rossi (PS), Rubilar (RN), Salaberry (UDI), Roberto Sepúlveda (RN), Tohá (PPD), Valcarce (RN), Vargas (RN) y Walker (DC), estableciendo una disposición transitoria en la Constitución, para permitir a la región de Arica Parinacota constituir la 20ª circunscripción electoral, pero siendo está representada por los Senadores de la 1ª Circunscripción, hasta que no se modificase la Ley Orgánica Constitucional sobre elecciones populares y escrutinios. Sin debate, esta propuesta fue aprobada por 6 votos a favor, 3 en contra y 2 abstenciones.
- e. Otras indicaciones discutidas en la Comisión son ajustes a la legislación existente, para la incorporación de las propuestas, siendo todas ellas aprobadas por unanimidad

Finalmente, el informe de la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia fue despachado el 19 de Junio de 2007. Si bien correspondía, en estricto rigor, la Discusión en Particular en la Cámara Baja, por acuerdo de los comités parlamentarios se decidió discutir una vez más en general, para de ahí posibilitar el espacio para la presentación de nuevas indicaciones, para que posteriormente volviese a Comisión, y luego esta presentase un nuevo informe

A sabiendas de que el proyecto volvería a Comisión, los parlamentarios realizaron una serie de intervenciones, muchas de las cuales son bastante generales y similares a las que se vieron en la primera discusión general. Nuevamente, es posible distinguir a priori tres posturas frente al proyecto, de quienes están absolutamente a favor, de quienes la consideran un proyecto con alcances mínimos e insuficientes, y quienes, si bien realizan algunas críticas al señalar que el proyecto no es una solución a los problemas de concentración existentes, al menos reconocen es un esfuerzo que debe ser considerado.

En este punto, la bancada de UDI nuevamente asume una crítica no menor en torno al proyecto de ley. Entre algunas de las declaraciones que son posibles de considerar está

“[...] lo más razonable es un debate en materia de descentralización, que implique reformas globales al sistema de administración y gobierno de las regiones, cuestión que, hasta ahora, no ha tenido un tratamiento efectivo

⁷ Este punto se convertirá en un importante foco de conflicto en la tramitación del proyecto, que se analizará en mayor profundidad más adelante.

por parte del Gobierno, que sólo ha intentado subsanar mediante propuestas muy parciales, como la actual.”

Diputado Ramón Barros, Distrito 35, UDI

Si bien el proyecto es discutido ampliamente en esta sesión, y a pesar de que se sabe que no se votará en aquel día, ya es posible visualizar cual será uno de los principales puntos conflictivos durante gran parte del proceso legislativo de esta ley: la elección directa de los Consejeros Regionales. A pesar de que la normativa que está siendo discutida señala el cambio, pero no la formula específica que se utilizará para la elección (dejando ello para una discusión posterior, de Ley Orgánica el tipo de papeleta, las formulas electorales, las magnitudes de los distritos, etc.), en este punto, el debate está marcado entre los parlamentarios que apoyan esta nueva propuesta para la conformación del Consejo Regional, y aquellos que no consideran este punto como necesario o adecuado para avanzar en temas de descentralización

Entre algunos comentarios de quienes están a favor de este nuevo mecanismo están

“Hay consenso en elegir mediante votación directa a los consejeros regionales. Si es por sufragio universal o por un sistema de votación popular, será un tema técnico que se tendrá que discutir, pero los consejeros regionales deben responsabilizarse frente a la comunidad y la ciudadanía de las regiones saber quiénes son sus consejeros. Además, el cargo debe ser ejercido por quien haya obtenido mayor votación; si es por lista o por votación individual, no importa. Lo relevante es que la ciudadanía vote por sus consejeros”

Diputado Alfonso de Urresti, Distrito 53, PS

“Una de las medidas más importantes que se contemplan es la elección de los consejeros regionales, necesaria para que los gobiernos regionales adquieran mayor consistencia y representatividad, ya que con ella los consejeros tendrán la importancia, la competencia y la autoridad para tomar las medidas en relación con las grandes políticas, orientaciones y prioridades de desarrollo regional, así como en relación con la distribución de los recursos que se entreguen a las regiones. Sin embargo, la elección de los consejeros regionales es absolutamente insuficiente si no se contempla la elección de los presidentes de los gobiernos regionales o, en su defecto, de los intendentes.”

Diputado Rodrigo González, Distrito 14, PPD

Este último punto, señalado por el Diputado Rodrigo González, relacionado con la elección de un Presidente del Gobierno Regional, aparece en varias ocasiones, acompañando esta idea. Los diputados, principalmente de la coalición oficialista, argumentan estos dos puntos en torno a la alta posibilidad de conflicto que pudiese darse entre un Gobierno Regional electo y un Intendente designado por el Ejecutivo, y la idea de democratizar⁸ ampliamente los espacios de decisión regionales.

⁸ Democratización, generalmente entendida por los parlamentarios como la generación de vínculos directos entre la ciudadanía y sus representantes.

Desde el otro punto de vista, algunos parlamentarios señalan su escepticismo con relación a la elección del CORE, en el marco de un proyecto de ley que les parece insuficiente para el cumplimiento de los objetivos propuestos

“No me interesa que se elijan o no los consejeros regionales. Me interesa que se alleguen recursos y se dé autonomía para gestionarlos, a través de decisiones tomadas en las regiones y no impuestas desde el nivel central. Lo que queremos es que la legislación sea eficiente, ya que si los parlamentarios hemos sido cuestionados, es por este tipo de proyectos de ley, oportunistas, como se ha hecho muchas veces, por lo que después la gente no nos cree. Si se quiere hacer algo democrático y bueno para las regiones, tomémoslo el tiempo y hagámoslo como corresponde. Pero solucionemos el problema de fondo.”

Diputado Manuel Rojas, Distrito 4, UDI

Finalmente, el proyecto fue enviado nuevamente a la Comisión de Gobierno Interior, Regionalización, Planificación y Desarrollo Social, para que esta recibiera nuevas indicaciones por parte de los Diputados en torno al tema.

En esta comisión, de la que finalmente se generaron dos informes (un Informe Complementario y un Segundo Informe Complementario, fechados el 8 de noviembre y el 13 de diciembre de 2007, respectivamente), si bien se presentaron una serie de indicaciones, finalmente las indicaciones relevantes que resultaron ser aprobadas fueron

- a. Presentada por los diputados Aguiló (PS), Alinco (PPD), Álvarez-Salamanca (RN), Ascencio (DC), Bustos (PS), Delmastro (RN), De Urresti (PS), Escobar (IND), Enríquez-Ominami (PS), Espinosa (PRSD), González (PPD), Robles (PRSD), Soto (PPD), Sule (PRSD), Tohá (PPD) y Vallespín (DC), para eliminar la atribución del Intendente como Presidente del Consejo Regional.
- b. De los diputados Díaz (PRI) y Rossi (PS), para ampliar de uno a dos años, contando desde el día de la votación correspondiente, la inhabilidad de los Ministros, Subsecretarios, Intendentes y Gobernadores, para postular a un cargo parlamentario. El principal argumento para la aprobación de esta indicación, es la homologación de la legislación existente con respecto a los fiscales del ministerio público.

Es importante mencionar que, a diferencia de lo que ocurrió en el proceso anterior, donde vemos que diputados de todas las bancadas (a excepción de parlamentarios del PRSD) presentan conjuntamente algunas indicaciones, lo que de paso permite su aprobación en las comisiones correspondientes, en esta parte de la discusión las indicaciones son presentadas por parlamentarios de todas las bancadas, a excepción de los parlamentarios de UDI, que a su vez no presentan indicaciones para ser discutidas en la Comisión de Gobierno Interior, Regionalización, Planificación y Desarrollo Social.

Pasando estos trámites, en la discusión en particular del proyecto de ley, que se realiza en las sesiones del miércoles 9 y jueves 17 de enero de 2008, el debate nuevamente vuelve a estar en términos muy parecidos a los que ya se han mencionado, aunque se perciben posturas mucho más definidas que las mostradas en las discusiones anteriores, en torno principalmente a partidos políticos.

Por un lado, respecto al proyecto se menciona

“[...] resultará impopular votar en contra de esta iniciativa, pero peor me resulta votar favorablemente y ser cómplice de una reforma que, de prosperar, se transformará, desde mi perspectiva, en una nueva frustración para millones de chilenas y de chilenos de regiones.

Diputado Enrique Estay, Distrito 49, UDI

“[...] este proyecto no soluciona los problemas reales de las regiones. El problema [es] [...] cómo hacer un país realmente justo, en el que las regiones no deban mendigar los recursos ni que haya que esperar que le vaya mal a un proyecto como el Transantiago para que se compense a las regiones con los fondos que necesitan”

Diputado Manuel Rojas, Distrito 4, UDI

“A mi juicio, el proyecto en debate no soluciona ni un ápice el tremendo problema que tenemos en las regiones.”

Diputada Marisol Turres, Distrito 57, UDI

Como es posible notar, las apreciaciones de los parlamentarios UDI, cuando hablan en términos generales sobre este proyecto, nuevamente ponen el énfasis en el limitado alcance que tendría este proyecto en concreto para las personas. Ahora bien, es frecuente que las intervenciones de los parlamentarios de esta bancada estén vinculadas con la elección directa del Consejo Regional. Las críticas en este punto son notablemente abiertas, la mayoría de las cuales forman parte de las intervenciones de los parlamentarios ya mencionados (es decir, forman parte importante del argumento de la bancada)

“[...] quienes votemos en contra lo haremos convencidos de que con este tipo de proposiciones y de reformas no se avanzará un ápice en el traspaso de decisiones desde el poder central hacia las regiones. Lo que es aún peor, con esta fórmula electoralista, de elección directa de los consejeros regionales, sólo conseguiremos que las decisiones y las asignaciones de recursos se basen en criterios políticos y no técnicos.

[...]

Con el sistema de elección directa de los consejeros regionales, lo que se consigue finalmente es darle pega a un sinnúmero de operadores políticos que hoy están cesantes. Es duro decirlo, pero es la pura y simple verdad. Las comunas, con esta reforma, no ganarán nada; los únicos que ganarán serán los parásitos y los sedientos de poder, que harán cualquier cosa por mantenerse en sus cargos y por mantener conformes a su clientelismo político.”

Diputado Enrique Estay, Distrito 49, UDI

“Es cierto que nos ofrece la oportunidad de que la gente tenga una elección más, la cual todavía no sabemos cómo va a ser exactamente. En definitiva, ¿en qué le va a cambiar la vida a la gente de regiones el tener un papel más donde votar? Al final, nuestra pelea no es por votar más, sino para dar mayores oportunidades a todas las personas. Claramente, un voto más o un voto menos no le va a cambiar la vida a nuestra gente.”

Diputada Marisol Turres, Distrito 57, UDI

“La Concertación no cree en la descentralización. No puede entenderse de otro modo si se cuadra sin cuestionamiento con este proyecto, tan mezquino que no representa mayores cambios para las regiones, sus habitantes y su poder de decisión y administración. Se trata de una propuesta exclusivamente electoral.

La UDI cree en las regiones y se cuadra con su gente. Por eso, queremos profundizar las competencias locales y su democracia interna con medidas que den poder real a las personas y a su capacidad de decisión efectiva, no como lo plantea este proyecto.”

Diputado Sergio Bobadilla, Distrito 45, UDI

Claramente, las críticas que acá se exponen apuntan hacia el rechazo absoluto que genera en la bancada gremialista la elección de un CORE, a partir de criterios electorales, por los *nefastos* efectos que esta reforma podría generar, en relación al menos con el estado actual de la situación, a las malas prácticas políticas que se podrían dar, y a la *utilización política* que la Concertación estaría buscando con la aprobación de esta ley, en términos electorales (mayores oportunidades de clientelismo, etc.).

Por otro lado, parlamentarios de las bancadas restantes se hacen cargo de las críticas de los parlamentarios de UDI, al mencionar que

“Esta es una reforma acotada desde todo punto de vista, un paso gigantesco en favor de la descentralización y de la democracia.”

Diputado Esteban Valenzuela, Distrito 32, Independiente

“Se dice que el proyecto no soluciona los problemas. ¡Claro que no soluciona todos los problemas nacionales! ¿Cómo hacer un país justo? se preguntan. Pero si no avanzamos en esta materia y damos argumentos estériles para no avanzar, no vamos a hacer ni lo uno ni lo otro.”

Diputado Sergio Ojeda, Distrito 55, PDC

“[Citando al Presidente de CONAREDE, Heinrich von Baer] ‘si no avanzamos ahora a lo menos en estas reformas, las regiones y el país perdemos toda una década. En la práctica, corremos el riesgo de que, por exigirlo todo, finalmente no avancemos nada.’”

Diputado Germán Becker, Distrito 50, RN

Como es posible notar, ya es posible notar que el proyecto cuenta efectivamente con el apoyo del resto de las bancadas, inclusive de RN, compañero de coalición con UDI, adoptando

una postura en el discurso claramente diferenciada. Con respecto al principal foco de disenso en este proyecto, la elección directa del CORE, es posible revisar declaraciones de algunos diputados en relación a

“Si no somos capaces de instalar en las regiones figuras elegidas por la soberanía popular, junto al poder presidencial, representado por el intendente y por el gobierno regional, tendremos que seguir con un mecanismo del que debemos avergonzarnos”

Diputado Antonio Leal, Distrito 3, PPD

[...] la elección directa los va a legitimar frente a la ciudadanía.
[...] esa legitimidad también les va a implicar responsabilidades. Van a tener que rendir cuenta de su labor, estarán en el escrutinio público respecto de cómo desarrollan sus acciones y el cometido que se les dio con el cargo para el cual fueron elegidos.”

Diputado Renán Fuentealba, Distrito 9, PDC

Los parlamentarios, en este punto, mencionan que existe una especie de *necesidad* de reforma, para salir del actual estado *vergonzoso* en el que se encuentra este mecanismo, para avanzar hacia representantes en los gobiernos regionales con mayores niveles de legitimidad.

Hasta este punto, las intervenciones señaladas en este informe, relativas a esta discusión, son relativamente coherentes con las posturas que debiesen esperarse en esta situación: esto es, un dialogo entre UDI y el resto de las bancadas, en relación a los alcances de esta reforma y a la nueva distribución de poder a nivel regional, al cambiar el origen de este. Mas, hay dos elementos que serán claves de esta discusión, muy poco profundizados, al menos de manera abierta, en el debate en la Cámara, que serán importantes fuentes de abierta discusión a posterior en el Senado, que tienen que ver con los alcances prácticos y políticos de la reforma propuesta, en relación a la nueva configuración de poder y a la relación que las nuevas autoridades, dotadas esta vez de una legitimidad ciudadana directa, con las autoridades ya existentes. Sobre este punto, la única intervención en todo el debate que reconoce esta arista de la reforma es

“[La elección directa del CORE] No se trata de una elección más, sino de un proceso solicitado por la gran mayoría de los consejeros regionales de las bancadas más diversas. [...]. La única explicación lógica que pueden tener [algunos diputados] para oponerse de manera rotunda a que los consejeros regionales sean elegidos es el temor a perder su cupo parlamentario, a ser desplazados por sus mismos consejeros regionales, quienes, en algún momento, pueden hacer bien las cosas, trabajar en terreno y convertirse el día de mañana en parlamentarios.”

Diputado Fidel Espinoza, Distrito 3, PRSD

Si bien la existencia del conflicto de interés es evidente, a partir de la información disponible es imposible corroborar esta idea, pues pertenece a motivaciones personales de los parlamentarios, que no están registradas en algún informe o acta. Ahora bien, el otro conflicto que se reconoce en ciernes, de aprobarse la indicación referida al respecto, se hace evidente en

“[...] [hay] otro ámbito de discusión respecto de la relación entre los

consejos regionales y el intendente. En la proposición que se discute se dice que los consejeros regionales elegirán su propio presidente.

Es evidente que en la medida en que este organismo tenga mayor poder en la región, tratándose de una república con un sistema unitario de gobierno, esto hay que pensarlo muy bien para que no se produzca una disputa permanente de liderazgo entre el intendente, que representa al gobierno central en la región, y, el un presidente de un consejo regional que va a tener una legitimación democrática distinta, aunque por vía indirecta, y que presidirá un organismo que asigna recursos.”

Ministro José Antonio Viera-Gallo, Secretario General de la Presidencia

Posteriormente, al ser votado el proyecto en particular por la Cámara de Diputados, se redujo bastante en relación al proyecto original, en tanto fue despachado al Senado cuatro de los diez puntos en votación. Esto se explica principalmente al alto quórum que necesitaban estas reformas para ser aprobadas (de tres quintos de los diputados en ejercicio), lo que otorgaba a las bancadas disidentes un alto poder de veto.

Las reformas que finalmente fueron aprobadas fueron

- a. Una nueva redacción en materia de circunscripciones electorales, para que cada región del país constituya, a lo menos, una circunscripción; y, además, el establecimiento de que los senadores durarán ocho años en su cargo y se renovarán alternadamente cada cuatro años, en la forma que determine la ley orgánica constitucional respectiva. De esta manera, se elimina la referencia existente en la Constitución de ‘regiones pares’ y ‘regiones impares’ para las votaciones de Senadores, y para permitir que la región de Arica Parinacota sea una circunscripción.
- b. El nuevo mecanismo para la conformación del Consejo Regional, para que esté integrado por consejeros elegidos por sufragio universal, con una duración de cuatro años en sus cargos y la posibilidad de ser reelectos.
- c. Una nueva facultad del Presidente de la República, para que este pueda, en conformidad a la ley orgánica constitucional respectiva, transferir a uno o más gobiernos regionales, en carácter temporal o definitivo, una o más competencias de los ministerios y servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa, en materias de ordenamiento territorial, fomento de las actividades productivas y desarrollo social y cultural.
- d. Disposiciones menores, para mantener la coherencia del texto con las leyes ya existentes.

Por otro lado, se rechazó la elección de un Presidente del Consejo Regional en manos de los Consejeros Regionales, quitándole esta atribución al Intendente, así como también la legislación concreta para que la nueva región de Arica Parinacota eligiese Senadores⁹

Luego de estas votaciones, el 17 de enero de 2008 el proyecto pasa en manos del Senado, donde ingresa a la Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización.

⁹ En este punto se da una situación bastante confusa, pues en primer lugar se rechaza la eliminación de la norma según la cual los Senadores de la Circunscripción 1 representen, hasta la nueva elección, a la circunscripción número 20 (consagrada en esta misma ley, bajo regulación de la Ley Orgánica Constitucional), y posteriormente, se rechaza la norma misma. Es decir, se rechaza la norma y la eliminación de la norma. El vacío que queda se explica en tanto se busca regular esta situación a través de una ley que se está tramitando en paralelo a esta (boletín 5432-06), que hoy en día aun se está tramitando.

2.1.3 El debate en Senado

Los miembros de la Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización del Senado comenzaron a discutir esta ley en la sesión correspondiente al 8 de abril de 2008, donde recibió la visita de la entonces Subsecretaria de Desarrollo Regional Claudia Serrano. Otros invitados a esta comisión fueron el Presidente de la Comisión Jurídica de la Asociación Nacional de Consejeros Regionales, Manuel Millones, el Presidente de CONAREDE, Heinrich von Baer, a los académicos Jorge Bermúdez, Bettina Horst, Eduardo Cordero, Arturo Aylwin, Eduardo Aldunate, Francisco Zúñiga, Manuel Antonio Garretón, entre otros.

A pesar de que no existe un registro de las intervenciones de los Senadores de la Comisión al pie de la letra, el informe de ésta permite conocer cuáles fueron los términos en que se dio el diálogo. Hay que mencionar que los parlamentarios miembros de la comisión, Senadores Carlos Bianchi (Independiente, Circunscripción 19), Ricardo Núñez (PS, Circunscripción 3), Jaime Orpis (UDI, Circunscripción 1), Víctor Pérez (UDI, Circunscripción 13), Hosaín Sabag (PDC, Circunscripción 12), son todos representantes de Circunscripciones de regiones, lo que podría explicar en parte el debate que se dio en ella.

En primer lugar, los Senadores concuerdan en que el proyecto que recibieron desde la Cámara de Diputados es bastante impreciso, al dejar varios asuntos inconclusos, que debiesen ser consideradas en esta etapa. Si bien la idea de legislar sólo es aprobada el día 2 de julio de 2008, e incluso se aplicó el artículo 125 del reglamento, para así comenzar nuevamente toda la discusión del proyecto en la comisión, es sorprendente el alcance de las propuestas planteadas en este espacio. Los parlamentarios asumen este proyecto, como una 'oportunidad, que no se puede desechar, para discutir el modelo de organización administrativa del país, con todos los efectos que ello provoca en el funcionamiento institucional, tal como el fuerte presidencialismo y a escasa relevancia del Parlamento como mecanismo de contrapeso con el Ejecutivo.'¹⁰

Luego de aprobada la idea de legislar, los Senadores realizan una serie de indicaciones, entre las que destacan

- a. Homologación, en atribuciones y regulación, entre los Consejeros Regionales y Diputados.
- b. Restitución de la idea de quitar la presidencia del Consejo Regional al Intendente, rechazado en la Cámara, para instalar en la Jefatura del Consejo Regional a un Consejero Regional, electo por mayoría absoluta de sus pares, pudiendo ser reemplazado si dos terceras partes del Consejo así lo determinan.
- c. Nuevas atribuciones para el Consejo Regional, otorgándole competencias en aspectos como el ordenamiento territorial, medio ambiente, desarrollo energético, transporte, desarrollo rural, educación, salud, entre otros
- d. Un nuevo mecanismo para la transferencia de competencias de ministerios y servicios públicos, a través de la solicitud de los propios gobiernos regionales hacia el gobierno central. De existir diferencias entre ambos niveles de gobierno, se establece que el Senado sea el organismo resolutorio, que dirima entre ambos.
- e. Otorgamiento del carácter de obligatoriedad a los convenios de programación firmados entre los gobiernos regionales con otros gobiernos regionales, ministerios y servicios públicos.

¹⁰ Extracto del Informe de la Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización del Senado, Pág. 42, disponible en http://camara.cl/pley/pley_detalle.aspx?prmID=3757&prmBL=3436-07

Hay que señalar que cada una de estas importantes indicaciones fueron aprobadas por la unanimidad de los miembros de la comisión, siendo finalmente despachado este informe el 24 de noviembre de 2008.

Lamentablemente, este amplio giro que dio el proyecto de ley no avanzó mucho más allá de la buena intención que mostraron los Senadores. Al ser comenzado a ser discutido en general, en la sesión correspondiente al miércoles 10 de diciembre de 2008, el Ministro Secretario General de la Presidencia, José Antonio Viera Gallo, y la mesa en general, hizo ver que las indicaciones presentadas por la Comisión, en primer lugar, escapaban de la materia de ley inicial del proyecto, y, segundo, que la única misión de la Comisión era la de informar sobre la propuesta aprobada en la Cámara, para luego discutirse en el pleno del Senado la idea o no de legislar, para que, sólo luego de ser aprobada esta idea, se estableciese un plazo para que los Senadores presentasen indicaciones que posteriormente serán materia de discusión en la Comisión. De esta manera, lo que, en estricto apego al reglamento, debía simplemente votarse la idea de legislar el mismo proyecto que se había enviado desde la Cámara, y no el proyecto con la serie de indicaciones propuestas. Luego de un amplio debate, los Senadores, mediante votación, acordaron devolver el proyecto a la Comisión tal como 'si hubiese recién llegado desde la Cámara', para que la Comisión informase luego sobre este al pleno, para de ahí recién ser votado en general y continuar con el proceso legislativo.

El 'Nuevo Informe' de la Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización, y con un apego estricto al reglamento, decidieron por unanimidad la aprobación del proyecto, tal cual como fue recibido por la Cámara de Diputados, siendo finalmente despachado el 9 de enero de 2009.

A partir de este segundo informe, la discusión en general de este proyecto se dio los días martes 3 y miércoles 4 de marzo de 2009. En términos amplios, es posible ver algunos aspectos en común con la discusión que se había dado en la Cámara de Diputados en julio de 2007, en torno a la evaluación general del proyecto. En este sentido, aparecen comentarios bastantes similares con respecto a los alcances efectivos de este proyecto

"[...] nos encontramos en la discusión general del proyecto de reforma constitucional en materia de gobierno y administración regional, iniciativa que, en mi opinión, es muy pobre y no apunta a lo esencial que se requiere en el momento actual para dar a los gobiernos regionales y a la administración regional las competencias y atribuciones que les permitan impulsar el progreso y desarrollo de sus localidades.

Se trata de cuestiones meramente formales, de asuntos muy menores. Y, además, están en el contexto de algunas normas que, a mi juicio, generan más ruido que impulso a la regionalización, a la descentralización de nuestro país.

[...]

Aquí se pronuncian discursos muy elocuentes acerca de la regionalización y la descentralización; pero, en concreto, lo que estamos debatiendo es minucia, una cuestión muy menor"

Senador Carlos Cantero, Circunscripción 2, Independiente

Aspectos interesantes aparecen en torno a este tema, al revisar algunas declaraciones de parlamentarios que al proyecto es un avance, en términos absolutos, en el tema de la descentralización.

“[...] la reforma constitucional que hoy nos convoca constituye una gran oportunidad para iniciar un debate que hasta ahora ha estado un tanto ausente de la agenda política nacional. Y digo “de la agenda política” pues la autonomía regional es un tema que ha sido -y está siendo- tratado en forma permanente en el mundo académico y en la sociedad civil.

Hoy en día el regionalismo se encuentra fuertemente arraigado en muchas zonas y personas de nuestro país. Sin embargo, el debate y las respuestas que hemos podido dar como cuerpo político a las demandas de una mayor descentralización todavía son insuficientes.

De partida, creo que el proceso de regionalización iniciado hace más de 16 años ha sufrido un deterioro y estancamiento más que preocupantes, de lo cual somos en gran medida responsables como cuerpo político. Ahora, luego de muchos años, nos hallamos ante la posibilidad de lograr un verdadero avance en la descentralización.”

Senador Carlos Bianchi, Circunscripción 19, Independiente

Hay que destacar que los principales ponentes en esta discusión son Senadores que representan a circunscripciones de regiones, y que, al menos formalmente, son Independientes, y pertenecen a la Bancada de los Independientes¹¹.

En torno a los argumentos presentes en el debate, cabe destacar que, en términos generales, los Senadores los construyen a partir de una perspectiva más territorial que política, a diferencia de lo que ocurría en la Cámara. Un ejemplo de ello es posible notarlo en la aparición de la idea de ‘centralismo’

“Debe atacarse el actual centralismo asfixiante. El hecho de que prácticamente la mitad de la población nacional esté concentrada en la Región Metropolitana, es algo cuyo análisis no admite más demora. Y si agregamos las de la Quinta y la Octava, nos encontramos con que gran parte del país está constituido por Regiones pequeñas, que aportan poco al producto interno bruto y tienen escaso desarrollo. Y, en consecuencia, existe la amenaza cierta de que sus jóvenes busquen cada día otros horizontes en las Regiones más grandes y vayamos perdiendo, probablemente, a los profesionales con mayor preparación y capacitación para llevar crecimiento a las zonas más pobres o con menores niveles de progreso.”

Senador José García, Circunscripción 15, RN

“La concentración demográfica registrada en Chile es absolutamente imposible de parar si no se adoptan algunas medidas. Y la única que se nos ocurre es que las Regiones empiecen a ser más atractivas. Y para que lo sean deben contar con buenas universidades; con recursos de mejor calidad, tanto humanos cuanto financieros.”

Senador Ricardo Núñez, Circunscripción 3, PS

¹¹ A la fecha, dicha bancada está conformada por los Senadores Bianchi, Cantero, Flores y Zaldívar.

La idea de un centralismo, como un elemento que concentra al capital humano en Santiago a costa de las regiones, es una idea transversal a las bancadas de los partidos políticos en el Senado. Esta referencia a la migración interna hacia las ciudades más grandes del país tendría que ver con la falta de incentivos para permanecer en regiones, como se puede ver en

“Lo que señalo es evidente. Si no hay políticas públicas de estímulo, como lo han dicho aquí otros señores Senadores -habrá que estudiarlas-, el proceso concentrador, en la lógica de la economía de mercado y sin un Estado fuerte que descentralice, es inevitable. Lo otro son palabras al viento, dígase lo que se diga. Y eso significa, además, que inicialmente “se pierden” oportunidades, porque es más caro establecerse en Regiones para muchos asuntos.”

Senador Jaime Gazmuri, Circunscripción 10, PS

A través de estas declaraciones es posible notar como el tema de la descentralización y/o regionalización, como frecuente e intercambiamente se refieren los parlamentarios, es considerado como un tema muy amplio, en el que este proyecto de ley se enmarca y avanza, pero que debe ser pensado como parte de una estrategia más amplia. Sobre esta estrategia, es importante considerar que

“El debate político ha simplificado lo relativo a la descentralización. La única señal entregada en materia de gobiernos regionales se reduce a un aspecto electoral, a través de la elección directa de los consejeros regionales [...]. Chile -y en particular el Parlamento- debe tomar una definición que no ha enfrentado. Y la pregunta que hemos de formularnos es si estamos dispuestos o no a tener gobiernos regionales reales dentro de la administración interior del Estado, con todo lo que ello implica.”

Senador Jaime Orpis, Circunscripción 1, UDI

Es frecuente en las intervenciones parlamentarias, en ambas Cámaras, la idea de que en el país no existe un modelo a seguir en torno a la descentralización, y que las reformas, bastantes escuetas en general, apuntan hacia una dirección que no está del todo muy bien clara.

Un punto importante en el debate tiene que ver con los recursos que manejan las regiones. Por un lado, es común que los parlamentarios consideran a los gobiernos regionales en una especie de *crisis*, en tanto

“Los últimos informes sobre eficiencia del gasto de dichos entes son dramáticos. Lo más grave es que el problema no radica en la falta de recursos, sino simplemente en que no hay proyectos ni personal suficiente para ejecutar los dineros previstos en los presupuestos.”

Senador Carlos Bianchi, Circunscripción 19, Independiente

En concordancia con el proceso de la concentración del capital humano en Santiago, el tema de las atribuciones para el control del gasto de los recursos fiscales a nivel regional estaría incluso supeditado a este, en tanto es necesario el desarrollo de competencias que no existen a este nivel en la actualidad. El tema de los recursos fiscales es un importante tópico presente en la discusión, generándose un debate en torno a él. Por un lado, están los defensores férreos de la descentralización en el gasto, como es posible de ver en

“¿Alguien puede afirmar que las Regiones tienen algún grado de decisión, desde el punto de vista financiero, si en virtud de una ley permanente solo reciben un porcentaje de lo recaudado por la venta de propiedades de Bienes Nacionales o por concepto de patentes mineras?
Eso no resiste análisis [...]”

Senador Jaime Orpis, Circunscripción 1, UDI

Esta idea, de relacionar la necesidad de generar una mayor autonomía en el gasto de los gobiernos regionales con mayores niveles de descentralización, es bastante frecuente, y va de la mano con la generación de regiones y de presupuestos regionales más eficientes, al estar en un contacto más directo con las realidades locales. Ahora bien, esta idea no es hegemónica, y hay parlamentarios que muestran opiniones divergentes en este tema.

“Siento que si no se discute tal cuestión, el debate sobre la regionalización en Chile siempre será parcial, insuficiente o distorsionado. Se requiere analizar su estructura tributaria y ver si existen Regiones capaces de generar sus propios recursos, con el objeto de otorgarles ciertos grados de autonomía para definir su destino -donde de verdad se centra el problema de la descentralización-, o si seguimos subsidiando con recursos de otras Regiones algunos territorios que quizá deseamos conservar por razones geopolíticas.

Lo anterior resulta válido, pero es preciso sincerar la discusión. Porque administrar lo ajeno es bien cómodo y fácil.

[...]

Discúlpeme colegas, no quiero ser ofensivo, pero resulta obvio que las Regiones que dependan en mayor grado de recursos ajenos, o que aspiren a una identidad propia, serán las primeras en querer disponer de más facultades.”

Senador Juan Pablo Letelier, Circunscripción 9, PS

En torno a la descentralización fiscal, si bien hay que pensar que el proyecto de ley en discusión no incluye reformas en este punto, es notable como es percibido por varios los parlamentarios como un punto vital en el proceso descentralizador en el país, pero que desde ya se muestra como un aspecto en que no hay consenso al respecto. De hecho, el tema frecuentemente oscila tanto como entre la descentralización fiscal en el gasto como en la descentralización en el ingreso, y, claramente, sin puntos que generen un consenso notable en el debate, más allá de ideas generales a favor de una mayor autonomía fiscal a nivel regional.

Otro aspecto muy interesante a revisar en el debate es el relativo acuerdo que existe a estas alturas sobre la elección directa de los gobiernos regionales. En este debate ya están ausentes el álgido tono que se dio en la Cámara de Diputados respecto a este punto, pues sobre este tema las intervenciones se hacen respecto a los alcances que tendrá esta reforma, en el marco de las real competencia y facultad que tendrá este Consejo

“El hecho de que ahora los consejeros sean elegidos, es cierto, les puede dar mayor legitimidad. Pero, si no poseen atribuciones y recursos, se generará una enorme frustración regional, porque vamos a sentir que estamos dando un gran paso, en circunstancias de que, si no hay competencias ni recursos, no avanzaremos absolutamente nada.”

“Si avanzamos solo en lo relativo a la elección de los consejeros regionales, nos enfrentaremos a la misma frustración, la misma decepción que muchas veces manifiesta la ciudadanía con respecto a sus autoridades, porque estas no estarán dotadas de las correspondientes funciones ni dispondrán de los recursos indispensables para que tanto las Regiones como las comunas puedan ser elementos claves en el impulso del desarrollo, del progreso y de la integración de la ciudadanía.

[...]

¿Basta con elegir a tales autoridades para dar seguridad y certeza de que el país está en condiciones de avanzar hacia la descentralización y la regionalización?

Lo anterior tiene un vínculo ineludible con la segunda idea matriz. Elijamos a los consejeros regionales, pero traspasemos competencias a los gobiernos regionales. Porque, si no, vamos a generar una nueva frustración en la ciudadanía respecto de la capacidad que poseen las autoridades de los órganos públicos para resolver. La sola elección, que sin duda es un elemento importante que valida el régimen democrático, no soluciona las necesidades ni los anhelos de las personas.”

Senador Víctor Pérez, Circunscripción 13, UDI

Este notable cambio en tono de la discusión podría explicarse, en términos más formales, en tanto los parlamentarios UDI, quienes en la Cámara mostraron posturas fuertemente contrarias a la elección del Consejo Regional, en tanto esto era percibido sólo como una medida *electoralista e insuficiente*, en tanto ahora sería percibida en el marco de una voluntad para generar indicaciones que apunten a cambios más profundos que los planteados en el proyecto original del Ejecutivo, por lo que apoyarían esta medida. Por otro lado, es posible pensar que los Senadores de UDI, y todos en general, apoyan esta propuesta a favor de las regiones, en tanto son representantes de circunscripciones, creadas bajo la base de un criterio territorial, coincidente con las regiones del país. Una tercera explicación podría venir desde el rol que los parlamentarios independientes juegan en ambas cámaras, pues al menos en el Senado es notable el peso de las intervenciones de algunos parlamentarios en ese respecto, y el ímpetu que le dan a estas reformas. Posiblemente, exista un poco de estos tres factores en la explicación del porque el dialogo se da de manera más fluida en el Senado que en la Cámara respecto a la elección directa de los Gobiernos Regionales.

Con todo, el proyecto es votado y aprobado en general, por 36 votos a favor. Con este proceso cumplido, el proyecto vuelve a la Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización, esta vez para permitir la inclusión de indicaciones de parte de los Senadores.

Durante el transcurso del trabajo de la Comisión se presentaron 25 indicaciones, de las cuales sólo 2 fueron retiradas. Nuevamente es importante mencionar en este punto el amplio acuerdo que existió dentro de la Comisión, pues todas las decisiones se tomaron con el apoyo unánime de todos sus miembros. Entre las indicaciones más importantes aprobadas destacan

- a. Eliminación del rol del Intendente Regional como Presidente del Consejo Regional
- b. Entrega al Consejo de la facultad para elegir a su propio Presidente del Consejo Regional, con duración de 4 años en el cargo

- c. La creación de un nuevo mecanismo bajo el cual los Consejos Regionales pueden solicitar la transferencia de determinadas funciones o competencias al Presidente de la República, bajo el acuerdo de dos tercios de sus miembros. También se establece que, de negarse el Presidente del país a esta solicitud, sean los miembros del Senado quienes decidan, así como también la aplicación del mismo procedimiento si el gobierno central desea entregar facultades que el gobierno regional rechaza.

Finalmente, el Tercer Informe de la Comisión (Segundo) de Gobierno se aprobó el 27 de julio de 2009, para luego ser discutida en particular los días 4, 5 y 11 de agosto y 1º y 2 de septiembre. Entre los principales temas que aparecen en estas discusiones caben destacar aquellas que se dieron al tipo de investidura que recibirían los Consejeros Regionales, la derogación de la facultad del Intendente de presidir el Consejo Regional, la elección directa de los miembros del Consejo Regional, el alcance de la transferencia de las atribuciones hacia los gobiernos regionales, los convenios de programación y las áreas metropolitanas.

Con respecto al rol que tendrían los Consejeros Regionales existió una importante discusión, en relación a la investidura que recibirían. En concreto, hay que recordar la indicación que se aprobó en la Cámara de Diputados, del Diputado Juan Bustos, que tenía como objetivo el permitir a los Consejeros a renunciar a su cargo ‘por enfermedad grave’. A pesar de que el espíritu de esta iniciativa, o al menos como queda registrado en el Primer Informe de la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia de la Cámara Baja, es homologar la legislación existente sobre los parlamentarios, se hace evidente que la redacción de la indicación hace que esta causa de cesación del cargo sea excluyente de cualquier otra, lo que en términos prácticos no permite que los Consejeros electos puedan competir en las elecciones parlamentarias, o incluso, que se busquen mecanismos poco claros para ello. Es por esta razón que la primera indicación que se discutió tenía que ver con la posibilidad de que los Consejeros pudiesen renunciar, sin expresión de causa, a su cargo. Algunos de los argumentos que se esbozaron apoyando esta medida están

“[La indicación] extiende la norma que hoy se aplica a los parlamentarios a los consejeros regionales, quienes ahora tendrán una importancia bastante mayor, sobre todo porque estarán respaldados por la legitimidad del voto. No se trata de consejeros como los que actualmente existen, sino de otros que, como digo, estarán legitimados por la soberanía popular.

[...]

A lo mejor Sus Señorías todavía están pensando en los actuales consejeros, tal como se los conoce hoy. Pero las que contienen las normas que se plantean en el proyecto son autoridades elegidas que, por ende, estarán revestidas de mayor legitimidad que cualquier otra, salvo, tal vez, los alcaldes y los concejales, quienes, según la ley orgánica constitucional respectiva, también pueden renunciar o ser inhabilitados.”

Senador Ricardo Núñez, Circunscripción 3, PS

Cabe mencionar que el debate no solo se centra en la posibilidad de renuncia de los Consejeros Regionales, sino también en que una indicación de este estilo permitiría incluso que candidatos al Consejo podrían participar en las elecciones parlamentarias antes de asumir como Consejeros, puesto que los plazos legales lo permitirían. Con esto, claramente se estaría abriendo una nueva oportunidad para obtener un cargo, primero en el Consejo, y luego en el Parlamento, pudiendo percibirse como una ‘amenaza’ para la reelección de los actuales parlamentarios. Algunas declaraciones en torno a este punto son

“Ahora, claro, vamos a tener competencia. Además, como vamos haciendo reforma sobre reforma y nunca hemos podido tener una visión global sobre el sistema político, efectivamente si elegimos, como es razonable, a los consejeros regionales por provincia, en muchas partes, como los distritos tienen otra lógica, un consejero regional va a tener una votación equivalente a la de un Diputado. Y, como es obvio, va a ser un candidato al Parlamento en la próxima elección.

Por mi parte, estoy por favorecer ese proceso y no por dificultarlo, como algunos han planteado acá. O sea, que haya máxima competencia y que, finalmente, resuelva el electorado. Porque eso es lo que necesita la democracia chilena y lo que se nos está exigiendo, y no una defensa corporativa de parte de quienes hoy día tenemos la capacidad constituyente y, por tanto, de fijar las reglas del juego democrático.

A mi juicio, ese debería ser el principio que oriente todo nuestro debate.”

Senador Jaime Gazmuri, Circunscripción 10, PS

“Porque, aquí se ha colocado en juicio el que una mujer o un hombre, en su legítimo derecho de querer participar de la actividad pública y política, pueda ser en algún período de su vida consejero regional y luego Diputado o Senador, da exactamente lo mismo. ¿Por qué tenemos ese temor?”

Senador Carlos Bianchi, Circunscripción 19, Independiente

“Además, ¿por qué uno debiera menoscabar a la persona que es concejal o alcalde? ¿O al joven que se postula a Diputado y que el día de mañana quiere ser Senador o Presidente de la República? ¿Por qué uno tendría que descalificarlo y decir: “Mire, aquí este ‘gallo’ quiere hacer carrera política”? Ello, en circunstancias de que para el 95 por ciento de los que estamos acá el puesto de Senador no fue el primero de nuestras carreras, sino que seguimos un camino relativamente largo y complejo, con avances y retrocesos, en el que ganamos y perdimos elecciones.

Entonces, este ambiente me descoloca.

En lo personal, pienso que al final quien tiene que juzgar es la persona que va y vota. Si el elector dice: “Mire, este aprovechador se presentó hace seis meses a candidato a consejero regional y ahora quiere ser parlamentario”, bueno, él decidirá. Yo no soy partidario de ponerle cortapisas a nadie.”

Senador Camilo Escalona, Circunscripción 17, PS

Como es posible notar, las intervenciones de los Senadores anteriormente mencionadas apuntan a permitir un espacio para la renuncia y la posibilidad de competir en cargos parlamentarios, teniendo en consideración que será la ciudadanía la que finalmente decidirá si apoyar estas estrategias electorales o no, en las urnas. Frente a estos argumentos estaban los de quienes proponían establecer limitaciones legales a priori a estas posibles prácticas, entre los cuales resultan interesantes de revisar

“[...] si queremos fortalecer los gobiernos regionales, hay que dejar a sus integrantes en las Regiones. Y ello no va a ocurrir si el consejo es utilizado para hacer carrera o como trampolín para acceder a otros cargos.

Claramente, aquí se observan dos soberanías distintas. Los Diputados no

son de distritos ni los Senadores de Regiones. Nosotros somos Senadores nacionales; tenemos soberanía nacional; legislamos para todo el país. Esta es una evidente diferencia con un consejero regional, cuyo ámbito es la Región.

[...]

Entonces, si se está pensando que aquí hay una carrera para mañana ser parlamentario y con esto de la renuncia incentivamos eso, vamos a desproteger a las Regiones.

Si un consejero regional quiere postular al Congreso, bueno, que primero termine su período como corresponde; para eso fue elegido por la ciudadanía de su Región.”

Senador Adolfo Zaldívar, Circunscripción 18, Independiente

“[...] debe establecerse en la Constitución -ello va en la línea planteada por la Comisión- que el postulante al CORE, a concejal o a alcalde ocupe el cargo para el cual la ciudadanía le confía su voto. Porque, si a los pocos días de efectuada la elección, renuncia para postular a un cargo distinto, la política se seguirá desprestigiando.”

Senador Carlos Cantero, Circunscripción 2, Independiente

“Los CORE son los personajes que distribuyen los recursos en la Región para cubrir las aspiraciones que plantean las distintas comunas. En este sentido, el actuar de un consejero con planes de escalar en la representación social evidentemente no brinda transparencia. Un miembro de un CORE que anhela ser parlamentario podría determinar una repartición de recursos en forma perversa; o sea, acorde al sector geográfico que le interesa para conseguir un escaño en el Congreso.”

Senador Roberto Muñoz, Circunscripción 14, PPD

De esta manera, lo que buscaban estos parlamentarios era la consagración del rol de Consejero Regional, con todo lo que eso implicaba, buscando, según el argumento, a las personas más comprometidas con las regiones a la hora de ocupar estos cargos.

Ahora bien, como será la tónica en esta y las siguientes discusiones, hay que considerar el que no es posible hablar de posturas de bancadas en la mayoría de los temas, sino que serían otros los factores que determinarían las diversas posturas en estos aspectos.

Finalmente, en este punto, se aprobó el establecer un mecanismo extra para la renuncia de los Consejeros Regionales, no aprobándose la iniciativa que establecía una simetría estricta con la legislación existente para los parlamentarios.

Otro punto importante en discusión tiene que ver con la derogación de la potestad del Intendente para presidir al gobierno regional, dando el espacio para que sean los propios Consejeros Regionales quienes elijan a un Presidente entre sus pares. Esta norma fue bastante discutida, principalmente, por la innovación que representa en un estado que históricamente ha sido estrictamente unitario. En este sentido, cabe mencionar

“Mucho me temo que si no analizamos bien la materia, podemos estar colocando, tal vez sin percatarnos y muy inconscientemente, una carga de dinamita en lo que es el concepto de Estado unitario que nos rige

históricamente.

Aquí veo, de manera muy clara, que estamos propiciando un choque permanente de competencias y potestades. Va a ganar quien maneje los recursos. El presidente del consejo regional, sin importar que sea elegido de un modo indirecto, adquirirá un poder absolutamente incontrarrestable en relación con el intendente. [...]

[...] Llamo a que miremos con más detenimiento todas las eventuales consecuencias que pudiere tener la aplicación de las normas contenidas en el proyecto. No vaya a ser cosa que terminemos todos enredados en un entramado de competencias y potestades que luego será difícil definir a quien corresponden efectivamente.”

Senador Nelson Ávila, Circunscripción 6, PRSD

Como es posible notar, una de las principales preocupaciones en este aspecto es contrariar lo estipulado en la misma Constitución, en tanto establece en su artículo 3 el que “El Estado de Chile es unitario”, que hace patente una realidad que ha existido desde el orden establecido en la primera mitad del siglo XIX. Ahora bien, la mayoría de los parlamentarios matiza esta observación, en tanto

“[...] la modificación propuesta [...] en ningún caso implica que estemos desbordando el concepto de Estado unitario. El intendente va a seguir coordinando los distintos servicios públicos. Lo único que se consigna es que no seguirá presidiendo el consejo regional.”

Senador Jaime Orpis, Circunscripción 1, UDI

[...] la elección de un presidente del consejo regional constituye una de las grandes aspiraciones de las regiones, principalmente, porque consideramos que sería una forma de hacer valer sus opiniones ante el Gobierno central; realzar sus proyectos, su estrategia regional de desarrollo e, incluso, establecer acuerdos con el Ejecutivo, no solo respecto del presupuesto anual, sino de los futuros presupuestos -plurianuales-, y de los programas de inversión superiores a un año.

[...]

Si se establecen bien las facultades y los límites entre una y otra autoridad no deberían existir problemas. Y, para el evento de que los hubiera, sería necesario, en vez de eliminar la figura de presidente del consejo regional, contemplar fórmulas tendientes a dirimirlos de manera razonable.”

Senador José García, Circunscripción 15, RN

Las intervenciones de los Senadores en ese sentido apuntan a que no debiese contrariarse el sentido unitario del Estado si es que las facultades de un Presidente del Consejo Regional y de un Intendente separados entre sí quedan claras. Lo que se busca entonces es avanzar hacia un estado más descentralizado, conservando el carácter unitario del Estado. Otros argumentos que apuntan hacia la misma dirección son

“[...] resulta imposible mantener por mucho más tiempo el doble sombrero de los intendentes.

No corresponde a un Estado que quiera administrarse adecuadamente el

que un intendente, autoridad designada por el Presidente de la República para representarlo en una parte del territorio, además sea presidente del consejo regional, personero que, como lo hemos dicho -y lo reiteramos-, va a tener una legitimidad distinta en dos años más, cuando lo elijan por primera vez los consejeros.”

Senador Ricardo Núñez, Circunscripción 3, PS

El nuevo origen de los Consejeros Regionales es una importante idea que será defendida entonces por los Senadores, principalmente de Concertación, para aprobar esta indicación, lo que es coherente con la postura que los parlamentarios de estas bancadas tuvieron durante todo el proceso de tramitación de la ley.

No es posible avanzar sin considerar que si existen Senadores que cuestionan abiertamente el carácter unitario del país. En este sentido es posible ver

“[...] al abordar en general el proyecto señalé mis profundas discrepancias con la elección de un presidente del consejo regional. Reitero que me parece una mala idea, que redundará en una polémica permanente entre dicho presidente, que sentirá la legitimidad de su votación, y el intendente, con quien discrepará sistemáticamente.

[...]

He sostenido que la reforma real, aquella que aseguraría contar con un líder local legitimado, es la elección directa del intendente y que este fuera, por derecho propio, presidente del consejo.

Se ha dicho que ello afectaría al Estado unitario.

Creo que no. [...] como quiera que sea la transferencia de competencias desde el nivel central, [ésta] es todavía limitada; por ende, el grueso de las políticas públicas seguirá siendo orientado por el gobierno central.”

Senador Pedro Muñoz, Circunscripción 19, PS

Incluso, el Senador Alejandro Navarro va más allá, al mencionar que

“Hemos dicho que necesitamos una nueva Constitución. Las modificaciones aquí propuestas van en la dirección correcta, pero lo sustantivo es que la que nos rige -presidencialista, monárquica- no da para más. Excluye a los ciudadanos y no les otorga participación. En definitiva, el debate sobre qué tipo de Carta y qué clase de regionalización debiéramos tener está pendiente.”

Senador Alejandro Navarro, Circunscripción 12, MAS

Dado el proyecto de ley en tramitación, que no incorpora en la discusión este asunto, estas declaraciones solo pueden considerarse para un estudio posterior. Al menos, queda claro que las posturas son potentes, lo que coincidirá con las votaciones en concreto de estas indicaciones (sobre todo del Senador Pedro Muñoz, quien no apoyara posteriormente esta indicación)

Avanzando en la discusión, y paradójicamente con lo que se vio en las discusiones de la Cámara de Diputados, las indicaciones sobre la elección directa de los miembros del Consejo

Regional resultaron ser parte del *winset*¹² entre las distintas bancadas del Senado. Sobre este particular cabe señalar

“Voy a partir señalando que aquí hay unanimidad en cuanto a la elección directa de los consejeros regionales; en eso no existe ninguna duda.”

Senador Jaime Orpis, Circunscripción 1, UDI

Lo revelador de esta declaración es que el Senador Orpis pertenece a la bancada UDI, que, como ha mencionado en este informe, obstaculizó en bloque en la Cámara, en el discurso y en las votaciones, gran parte de este articulado.

Entre los principales argumentos en este sentido esta la necesidad de entregar una nueva legitimidad a los gobiernos regionales, en especial con el tema de los presupuestos regionales. Esto es posible de ver en

“[...] el cáncer que tiene la regionalización son el actual sistema de designación de los consejeros regionales y sus consecuencias, especialmente en un ámbito esencial desde el punto de vista de la legitimidad de la acción de los consejos regionales: ni más ni menos, el de la aprobación de los presupuestos.”

[...]

[...] si no se reemplaza el actual sistema de elección de consejeros por un mecanismo directo que permita, primero, que las personas elegidas sean conocidas, y segundo, que, siendo conocidas, den cuenta de lo que están realizando en sus cargos, el problema no tendrá solución.”

Senador Camilo Escalona, Circunscripción 17, PS

Esta percepción, de que la elección directa de los gobiernos regionales redundará en una mayor legitimidad, y su vínculo con el presupuesto regional, tiene que ver también con la oportunidad que reciben los gobiernos regionales, según esta propuesta, de aprobar su presupuesto año a año, lo que permite además sentar a actores del gobierno regional, del Ministerio de Hacienda, con los actores regionales, en pos de lograr un mejor manejo de los recursos fiscales, o al menos, uno más cercano a las realidades locales.

Por otro lado, esta entrega de facultades a los gobiernos regionales, que estuvo en el discurso principalmente de la bancada UDI, como condicionante para la aprobación de reformas descentralizadoras, fue un punto de discusión no menor en el debate. Hay que recordar, como ya se mencionó en este informe, que se incluye en este proyecto de ley indicaciones que refuerzan y/o generan nuevos mecanismos para la transferencia de facultades desde el gobierno central hacia los gobiernos regionales, en tanto, por un lado, permite al Ejecutivo la transferencia de determinadas funciones hacia los gobiernos regionales, y, por otro lado, permite a estos últimos a solicitar la transferencia de determinadas funciones o competencias al Presidente, bajo el acuerdo de dos tercios de sus miembros del Consejo Regional; todo esto sujeto a que, de negarse alguna de las partes a la solicitud de la otra, se crea un espacio donde sean los miembros del Senado quienes decidan el asunto, por la mayoría simple de sus miembros.

¹² A partir de la conceptualización propuesta por Tsebelis, *winset* entendido como un conjunto de acuerdos mínimos entre los actores políticos, que pueden vencer el *status quo*. En este caso, es el conjunto de acuerdos mínimos para reemplazar una política (legislación) por otra.

Ahora bien, no está demás mencionar que este dialogo no se dio en términos de si dar o no mayores atribuciones a los gobiernos regionales, sino mas bien en qué tipo de transferencias se harían, lo que nuevamente es signo del consenso alcanzado en este punto del proceso legislativo. En este aspecto es posible señalar

“[...] el proyecto establece que la transferencia de facultades debe hacerse a petición de los dos tercios del Consejo, con el acuerdo de la Presidencia de la República. Y, obviamente, esta va a querer mantener muchas de ellas. En mi opinión, aquí estamos ante un problema clave del proyecto. Yo no lo plantearía como competencia facultativa. ¡Las tiene o no las tiene!”

Senador José Antonio Gómez, Circunscripción 2, PRSD

Por otro lado, algunos Senadores se inclinaron por establecer simplemente la posibilidad de entregar estas facultades, en la medida de lo posible, a los gobiernos regionales. Una muestra de esto es posible de notar en

“[...] el consejo regional dispondrá de competencias para desarrollar cierto tipo de actividades que se le irán transfiriendo en la medida en que se vayan cumpliendo los requisitos establecidos por la Constitución.”

Senador Guillermo Vásquez, Circunscripción 15, PRSD

“¿Cuál es el mérito que, a mi juicio, presenta la norma mencionada? Que es flexible. [...]”

Aquí hemos conocido distintas modificaciones legales (la reforma procesal penal; ahora la reforma laboral, que creó los tribunales del trabajo; la ley de responsabilidad penal juvenil; en fin) que, al ser aplicadas de un día para otro, al final terminan colapsando y no cumpliendo su función.

En este caso, se trata de que cuando se traspase una función a un gobierno regional, ojalá esta pueda ser ejercida con la mayor eficiencia posible y que signifique un paso adelante y no un retroceso para quienes viven en una Región.

[...]

Más allá de las discusiones, el grado de flexibilidad de la norma propuesta radica en que, al final, el proceso debe ser gradual.”

Senador Jaime Orpis, Circunscripción 1, UDI

De esta manera, se buscaba en esta proposición generar un traspaso gradual de competencias, asumiendo además la diversidad de capacidades existentes entre las mismas regiones, pues resultaba ser evidente para algunos parlamentarios que no todas las regiones del país contaban con recursos humanos y económicos para la asimilación de nuevas funciones.

Otros aspectos en discusión en este debate fueron los Convenios de Programación, que se establecían como obligatorios para las parte firmantes, y que además permitía que se suscribieran entre gobiernos regionales y municipios, ampliando el número de actores que podían participar de ellos; y la definición de áreas metropolitanas, que estarían a cargo de los gobiernos regionales. Ahora bien, hay que decir que estos dos importantes elementos fueron relativamente poco discutidos, por la falta de tiempo (se discutieron durante la cuarta sesión de la discusión en particular de este proyecto, previo acuerdo de los comités, de que existiría una quinta sesión, pero esta sólo para la votación de cada uno de las indicaciones discutidas y

mencionadas aquí, y, por tanto, no existiría un espacio para nuevos debates al respecto), y por el desarrollo de actividades de una campaña presidencial en particular¹³.

Al día siguiente correspondió votar en particular este proyecto, en Senado, aprobándose los siguientes puntos

- a. Posibilidad de renuncia de los Consejeros Regionales, tanto si les afecta una enfermedad grave calificada por el Tribunal Constitucional, como para postularse a otro cargo.
- b. Eliminación de atribución del Intendente, para presidir el Consejo Regional
- c. La elección directa de los Consejeros Regionales.
- d. Elección del Presidente del Consejo Regional, por mayoría simple, de entre uno de sus miembros, pudiendo cambiarse de de común acuerdo de 2/3 del Consejo, o por su propia renuncia aprobada por la mayoría simple del mismo.
- e. Aprobación de parte del Consejo Regional de aprobar los presupuestos regionales
- f. Entrega de derecho a voz, sin voto, a los parlamentarios en sus Consejos Regionales respectivos
- g. Reforma a los Convenios de Programación de Inversión Pública, sumando a más actores a ellos, y otorgándoles el carácter de obligatorio
- h. Eliminación de los Consejos Económicos y Sociales Provinciales
- i. Regulación de las Áreas metropolitanas en manos de los Gobiernos Regionales, teniendo estos prevalencia sobre los gobiernos comunales en estas materias que afecten a un mismo territorio
- j. Entrega de facultades desde el Gobierno central hacia los gobiernos regionales, regulado por una Ley Orgánica Constitucional.
- k. Adecuaciones a las leyes existentes.

Despachándose las iniciativas aprobadas, correspondía entonces a los miembros de la Cámara Baja aprobarlas, en tanto modificaban el proyecto que ellos despacharon al Senado. Ahora bien, el 9 de septiembre de 2009 se aprobaron todas las reformas propuestas, a excepción de la que hacía referencia a las áreas metropolitanas. El principal argumento esbozado para no aprobar esta iniciativa es la pérdida del poder municipal en manos del regional. Dada esta situación, se formó una Comisión Mixta, compuesta por los Senadores señores Bianchi, Núñez, Orpis y Sabag, y los Diputados Becker, Duarte y Harboe, quienes finalmente resolvieron dejar este tema del traslape de competencias como materia de Ley. Este mecanismo permitió que, luego de evacuarse el Informe de la Comisión Mixta el 29 de septiembre, fuese aprobado por la Cámara Baja el 6 de octubre y por la Cámara Alta al día siguiente.

Finalmente, el proyecto fue promulgado por la Presidente Bachelet el 16 de octubre, en Concepción.

2.2 Reforma Constitucional en materia de asociacionismo municipal

2.2.1 El origen del proyecto

El proyecto de reforma tiene su origen en el mensaje presidencial 464-355, de la Presidente Michelle Bachelet, del día 13 de julio de 2007. En él, se proponen reformas al Capítulo XIV de la

¹³ Sólo como dato anecdótico, si bien no hay registro de la asistencia *durante* la sesión, es decir, quienes de los Senadores se quedaron hasta el final del debate, es posible notar en el transcurso de la discusión cómo los Senadores que permanecen en la Sala bromean con la ausencia de algunos de sus colegas, que participarían en el llamado 'Arenazo', el lanzamiento de la campaña presidencial de Sebastián Piñera.

Constitución, con la finalidad de favorecer el asociacionismo municipal. Esto, al considerar que este instrumento de integración entre los municipios se ha convertido, en la práctica, en un factor de fortalecimiento de los gobiernos locales.

Entre los antecedentes entregados en el proyecto, que avalan su importancia, están

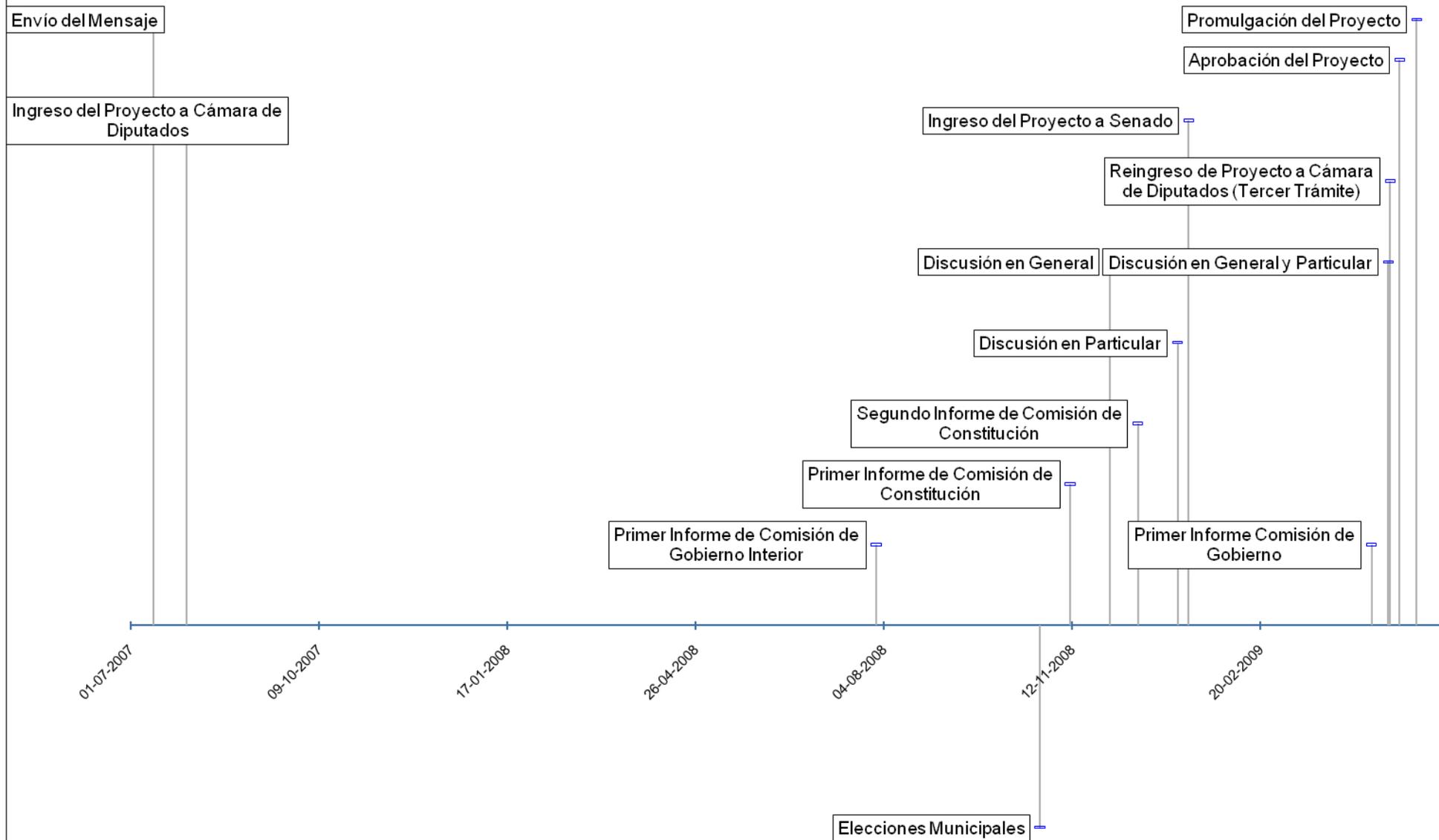
- a. El creciente movimiento asociativo entre los municipios que se ha dado en el país desde su democratización en 1992, cuyo principal exponente hoy en día es la Asociación Chilena de Municipalidades, creada en 1993, y de varias Asociaciones Regionales
- b. La necesidad de avanzar en la limitación existente en la legislación chilena, pues, no obstante los importantes avances en la práctica en el asociativismo municipal, en la Constitución no se señala la posibilidad de que estas agrupaciones puedan obtener una personalidad jurídica independiente de los municipios, lo que limita seriamente su funcionamiento.

En términos prácticos, esta limitación no permite que estas asociaciones puedan disponer de patrimonio propio o contratar personal bajo su dependencia jurídica o administrativa, lo que finalmente debe recaer en alguna de las municipalidades pertenecientes a la asociación.

De esta manera, para avanzar hacia mayores niveles de autonomía de gestión, se propone dar esta posibilidad a las asociaciones, mas, no de carácter obligatorio para cada agrupación.

A continuación se presenta una gráfica, que permite visualizar, de manera simplificada, el trámite legislativo de este proyecto de ley. Como es notorio, este proyecto tuvo una tramitación mucho menos compleja que el proyecto anteriormente revisado.

Reforma Constitucional en materia de Gobierno y Administración Regional



2.2.2 La discusión en la Cámara Baja

El proyecto, ingresado a la Cámara el 31 de julio de 2007, fue remitido a la Comisión de Gobierno Interior, Regionalización, Planificación y Desarrollo Social, en donde se discutió durante exactamente un año, en cuanto su Informe respecto a este proyecto fue evacuado el 31 de julio de 2008.

El trámite legislativo en este aspecto, si bien relativamente extenso (de un año), fue bastante expedito, en tanto fue aprobado por asentimiento unánime en general, no se le formularon indicaciones, y al menos en lo que consigna el informe de la Comisión, no hubo mayor debate en torno a él.

Luego de generado el Informe de la Comisión de Gobierno Interior, el proyecto paso en manos de los Diputados miembros de la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia, en donde existió un debate más interesante. A las sesiones de la Comisión asistió la entonces Subsecretaria de Desarrollo Regional, Claudia Serrano, asesores de la Subdere, y representantes de la Asociación Chilena de Municipalidades. En este sentido, los miembros de Subdere y de la Asociación de Municipalidades se enfocaron en la necesidad de aprobar esta propuesta, en tanto el articulado existente era una traba a la autonomía financiera de los municipios, y no permitía que estas asociaciones contasen con un patrimonio propio o que contrajesen compromisos financieros, lo que en la realidad se traducía en complicaciones administrativas.

Otro aspecto señalado es que, si bien existían estas trabas legales para la constitución de estas Asociaciones, a la fecha de la discusión ya existían más de 50 de ellas, distribuidas por todo el país.

Cabe mencionar al respecto que los planteamientos presentados en la Comisión son muy similares, a pesar de la diversidad de actores presentes, y que todos abogan por la aprobación rápida de esta propuesta, en tanto las asociaciones son una realidad que necesita nuevas herramientas para su funcionamiento, así como también por ser una demanda que surge desde las mismas municipalidades.

Otro aspecto clave señalado es la existencia de un Informe de Contraloría en 2007, que señala que la inexistencia de la posibilidad de tener una personalidad jurídica impedía el desarrollo pleno de las Asociaciones.

En tanto, los parlamentarios se mostraron de acuerdo con los planteamientos expuestos, y con el proyecto de ley, realizando solo una indicación, que apuntaba a especificar el hecho de que las asociaciones de municipalidades podían obtener una personalidad jurídica 'de derecho privado', para simplemente evitar que, si fuesen de carácter público, debiese dictarse una ley, como se establece para las instituciones de este tipo. Esta indicación fue finalmente aprobada por 6 votos contra 2.

Enviado el Informe de la Comisión el 11 de noviembre de 2008, se discutió en general en la Cámara el día martes 2 de diciembre del mismo año. Coherente con lo ya señalado, el amplio consenso frente al tema, sumado a lo preciso del proyecto, fueron los temas que marcaron las intervenciones de los parlamentarios.

En este sentido, y al igual que en el proyecto anteriormente revisado, las intervenciones son realizadas mayormente por los parlamentarios miembros de las Comisiones que discutieron el proyecto, por lo que el debate se realiza en los mismos términos. Recordando que el proyecto se debate en esta oportunidad en general, entre las apreciaciones globales de él se encuentran

“Sin lugar a dudas, el proyecto es positivo y corrige una situación que se produce en el país, con el fin de mejorar las condiciones en que los municipios conformen alianzas para una gestión más eficiente.”

Diputado Ramón Barros, Distrito 35, UDI

“Sin duda, [el proyecto] va a fortalecer el derecho de asociación municipal, ya que permitirá que las corporaciones cuenten con el adecuado marco jurídico para impulsar acciones de interés común, lo que redundará en mayor bienestar de la población.”

Diputado Sergio Ojeda, Distrito 35, PDC

Por supuesto, hay parlamentarios que, nuevamente al igual que en el proyecto anterior, a pesar de considerar un avance necesario al proyecto, realizan veladas críticas en torno al proceso de descentralización en general

“El proyecto es un avance, pero se requiere mucho más. Espero que, con el tiempo, los municipios tengan la posibilidad de asociarse con privados para los efectos de lograr un mayor desarrollo de sus respectivas comunas. La complementariedad público-privada es fundamental para los gobiernos locales si se quiere abordar y enfocar el tema desde esa perspectiva.”

Diputado Germán Verdugo, Distrito 37, RN

“El proyecto constituye un avance, pero insisto en la necesidad de revisar la ley orgánica constitucional de Municipalidades para que los municipios sean entes ejecutores y gerenciados de manera que puedan cumplir con todos los vecinos.”

Diputada Denise Pascal, Distrito 31, PS

De todas maneras, los parlamentarios exponen sus argumentos en un contexto bastante comprensible, en tanto si bien buscan un mayor avance en materias de descentralización, manifiestan su disposición a avanzar en este tema, sobretodo entendiendo que mejora la situación de los municipios. En este contexto, los parlamentarios plantean

“Como miembro de la Comisión de Gobierno Interior, sólo me queda apoyar la iniciativa y aprobarla, pues da respuesta a innumerables dificultades que deben enfrentar los municipios pequeños a causa del bajo aporte que reciben del Fondo Común Municipal, recursos que deben distraer en múltiples ocupaciones.

Para las municipalidades grandes el beneficio es enorme, pues podrán asociarse para enfrentar juntas una serie de dificultades. Las de la Región Metropolitana serán las grandes ganadoras con este proyecto.”

Diputado Enrique Jaramillo, Distrito 54, PPD

La última referencia del diputado hace mención a la situación de las comunas que conforman áreas metropolitanas, para las cuales, hasta la fecha de este informe, no existe una reglamentación específica que las regule, por lo que esta normativa debiese facilitar esa labor.

Ahora bien, nuevamente en este proyecto sale a la luz uno de los temas más controvertidos del debate en torno a la entrega de poder hacia los gobiernos locales, a pesar de que no se da un

amplio debate en torno a ello, principalmente al no ser parte de las ideas matrices del proyecto: la descentralización fiscal. En torno a ello podemos ver

“A mi modesto parecer, es muy importante que la Cámara de Diputados tenga mucho cuidado en la aprobación de proyectos que entregan más facultades a las municipalidades. No deberíamos acoger ninguna iniciativa si no viene amarrado con el presupuesto correspondiente. En caso contrario, las municipalidades se desangran.”

Diputado René García, Distrito 52, RN

“Según las intervenciones de diputados de otras bancadas, para el buen cumplimiento de estas nuevas tareas que se les encomiendan a las municipalidades es preciso aumentarles sus ingresos propios, en lo cual estamos absolutamente de acuerdo. Pero, nos gustaría saber de dónde saldrán esos recursos.”

Diputado Marcelo Schilling, Distrito 12, PS

Naturalmente, la entrega de nuevos recursos a los gobiernos comunales es uno de los temas más controvertidos en la discusión relacionada con el fortalecimiento de los gobiernos locales, aun a pesar de que se discute en proyectos de ley que no involucran avances en este sentido.

Como sea, el proyecto fue aprobado en general por 80 votos, sin existir parlamentarios que votasen en contra o se abstuviesen de ello.

Aprobado el proyecto en general, vuelve a la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia, para la incorporación de indicaciones de parte de los diputados.

En este punto del trámite, los diputados Sergio Aguiló (PS), Gonzalo Duarte (DC), Carlos Montes (PS), Iván Paredes (PS) y Marcelo Schilling (PS) presentaron una indicación, que apuntaba a permitir a las creadas asociaciones municipales realizar prestaciones de bienestar social a su propio personal, lo que no estaba consignado en la legislación existente referente a la finalidad de los municipios, lo que daba de paso el carácter inconstitucional a las iniciativas referidas en este tema. Ahora bien, en debate al interior de la Comisión, primo la idea de que una indicación de este estilo era excesivamente detallada para un texto Constitucional, por lo que se rechazó por 5 votos (vs. 2 votos a favor y una abstención que consiguió la propuesta)

Aprobado el Informe por la Comisión el 17 de diciembre de 2008, correspondió entonces su votación en particular en la Cámara Baja el día miércoles 7 de enero de 2009. En esta se dio una particular situación, propuesta por el Diputado Gonzalo Duarte, en tanto solicitó la votación, sin discusión, del proyecto, para lo que existió acuerdo unánime en la Sala. Muy de la mano con lo que ocurrió en la discusión en general del proyecto, este fue aprobado por 88 votos a favor, no registrándose votos por la negativa o la abstención.

2.2.3 La discusión en el Senado

Una vez ingresa la propuesta de ley al Senado, fue remitida a la Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización, donde fue aprobada en general por la unanimidad de sus miembros. El debate, que tuvo como invitados a asesores jurídicos de la Subdere¹⁴, tuvo como principal novedad la percepción de los parlamentarios, en el sentido de aumentar los objetivos

¹⁴ Los invitados fueron Rodrigo Cabello y Álvaro Villanueva

de las corporaciones municipales, hacia el ámbito del fomento del desarrollo comunal y productivo. Esta idea se materializó en una indicación, que se aprobó unánimemente.

Luego de dos sesiones, el Informe de la Comisión se envió al pleno del Senado el 20 de abril de 2009.

Unos días más tarde, el 29 de abril, correspondió la discusión en el Senado, que se solicitó fuese en general y en particular a la vez. Al igual que como ocurrió en la Cámara Baja, sin debate el proyecto se aprobó por 29 votos a favor, y sin votos por la negativa o la abstención.

Dadas las indicaciones, el 5 de mayo se votó nuevamente sin discusión el proyecto en la Cámara, obteniendo 102 votos por la afirmativa, sin registrarse votos por la negativa o la abstención.

Superado el proceso legislativo, el proyecto fue finalmente promulgado por la Presidente de la República el 14 de mayo de 2009.

2.3 La creación de las regiones de Los Ríos y de Arica Parinacota

Durante los últimos días de octubre de 2005, el Presidente Ricardo Lagos envió al Congreso los respectivos proyectos de ley para modificar la división política y administrativa del país, al crear las regiones de Los Ríos (correspondiente al numeral XIV, enviada al Congreso el 19 de octubre) y de Arica Parinacota (correspondiente al numeral XV, enviada al Congreso dos días más tarde). A continuación estos dos proyectos de ley, que apuntan a la descentralización al menos en relación a las regiones originales, se analizarán en su conjunto, dada la gran similitud en los planteamientos de los actores políticos frente a los temas, y evidentemente por la amplia coincidencia en los plazos legislativos correspondientes a las discusiones de estos proyectos.

2.3.1 Los Mensajes

Dada la institucionalidad existente en el país, la iniciativa legislativa referida a la alteración de la división política y administrativa del país es exclusiva del Presidente de la República (artículo 65 de la Constitución de la República), por lo que necesariamente las propuestas surgen desde el Ejecutivo.

Los mensajes hacen referencia a la oportunidad que el Ejecutivo tiene de iniciar estos procesos legislativos en virtud de la aprobación de las Reformas Constitucionales de agosto de 2005 (dos meses antes del envío de estos proyectos), que flexibilizan la modificación de la estructura política y administrativa del país, en tanto elimina la referencia constitucional al número de regiones, y permite que reformas a esta fuesen materia de ley, y no de rango constitucional¹⁵. A su vez, los mensajes exponen que la división existente en el país se originó en un contexto muy distinto al actual, sin considerar en ello la percepción de las provincias existentes. De esta forma, Arica y Valdivia tempranamente hicieron sentir su descontento con la estructura implementada, pues las comunidades de estas ciudades estimaban que reunían los requisitos suficientes para constituirse en capitales regionales, basándose en criterios económicos, demográficos, territoriales, históricos e institucionales.

En lo particular a estas demandas regionalistas, la solicitud de la provincia de Arica se basa en las especiales condiciones del territorio, principalmente por su condición de zona bifronteriza, y por la amplia distancia que la separa de los centros de decisión política, tanto regional (Iquique

¹⁵ Esto, a pesar de mantener el hecho de que la iniciativa en esta materia sigue siendo de exclusividad del Presidente de la República, y que la ley es de tipo orgánica constitucional

está a 307 km. de Arica, superior a la distancia que hay entre Santiago y Linares), y por contar en las provincias con una población con un origen étnico mayoritariamente distinto respecto al territorio encabezado por Iquique. Por el otro lado, las demandas de Valdivia se basan en que históricamente no tuvo relación con Puerto Montt, la designada capital regional, de la mano con percibirse como una zona con una realidad económica diferente a la del resto de la región, y también con los problemas derivados de la distancia que la separa de la capital regional (212 km.)

La propuesta concreta de cada uno de estos proyectos incluía

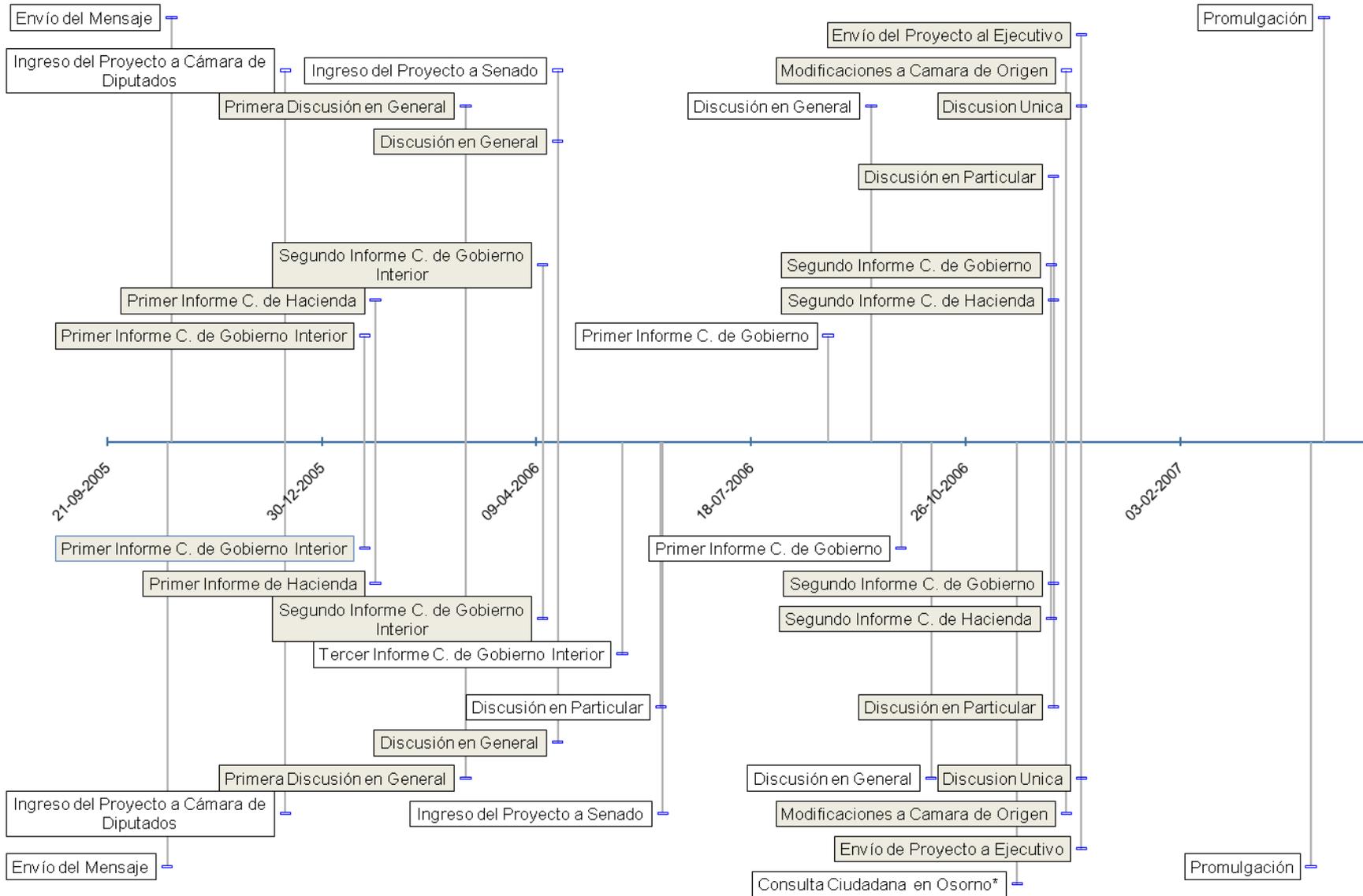
- a. Creación de la XIV Región de Los Ríos, con capital en Valdivia y cuya base era la Provincia de Valdivia existente, y disposiciones administrativas acordes a ello (creación de nuevos cargos en el servicio público, infraestructura necesaria, etc.).
 - i. Creación además de la Provincia de Ranco, con las comunas rivereñas al Lago Ranco (La Unión, Río Bueno, Lago Ranco y Futrono) y de Paillaco¹⁶
 - ii. Modificación de la Circunscripción 16, traspasando el distrito 55 a la Circunscripción 17.
- b. Creación de la XV Región de Arica Parinacota, con capital en Arica, formada a partir de la base de las Provincias de Arica y de Parinacota, y disposiciones administrativas acordes a ello (creación de nuevos cargos en el servicio pública, infraestructura necesaria, etc.)
 - i. Creación de la Provincia del Tamarugal, en la Región de Tarapacá, constituida por las comunas de Pozo Almonte, Pica, Huara, Colchane y Camiña, que anteriormente formaban parte de la Provincia de Iquique.
 - ii. Creación de la Circunscripción 20, a partir de la nueva Región de Arica Parinacota. De esta manera, el número de Senadores aumentaría a 40.

Estos proyectos ingresan a la Cámara de Diputados el 13 de diciembre de 2003, para el inicio del proceso legislativo que finalmente permitió la creación de ambas regiones.

A continuación se presenta una gráfica, que permite visualizar, de manera simplificada, el trámite legislativo de este proyecto de ley.

¹⁶ Las regiones deben estar conformadas por provincias, por lo que necesariamente deben tener al menos dos provincias. Este es el motivo de la creación de esta provincia, y de la Provincia del Tamarugal, en la Región de Tarapacá.

Proyectos de Ley que crean Regiones de Arica Parinacota (Arriba) y de Los Ríos (Abajo). [En gris trámites simultáneos]



2.3.2 El debate en la Cámara Baja

Los proyectos, una vez ingresados a la Cámara de Diputados, son enviados a la Comisión de Gobierno Interior, Regionalización, Planificación y Desarrollo Regional, para que esta aprobase las propuestas en general. En ambas discusiones expuso ante la Comisión la Subsecretaria de Desarrollo Regional, Adriana Delpiano, quien ahondó en los planteamientos mencionados en el proyecto original, pero agregando que la intención a largo plazo del Ejecutivo no era la restitución paulatina de las 25 provincias anteriores a 1974, sino que agregar a las regiones existentes, en macroregiones, para potenciar a las regiones como verdaderos contrapesos a Santiago. Sin mayores contratiempos, y contando con amplios apoyos al interior de la Comisión, ambos proyectos fueron evacuados al pleno de la Cámara el 19 de enero de 2006.

Luego de este trámite, ambos proyectos pasaron a la Comisión de Hacienda (en tanto la conformación de las regiones, en su establecimiento y mantenimiento, representan un nuevo gasto para el estado), donde fueron aprobados en general sin mayores complicaciones, enviándose el Informe de la Comisión el 24 de enero del mismo año. Los Diputados informantes, Rosa González (por la Comisión de Gobierno Interior, Regionalización, Planificación y Desarrollo Social) y Carlos Hidalgo (por la Comisión de Hacienda) expusieron los informes relativos a la Creación de la Región de Arica Parinacota, en tanto Exequiel Silva y Enrique Jaramillo plantearon los informes relativos respectivos a la Región de Los Ríos; durante la sesión de la Cámara del día 7 de marzo de 2006. Ahora bien, por acuerdo de los comités, no se da debate respecto a la leyes, y estas vuelven a la Comisión de Gobierno Interior para un nuevo informe. El principal argumento para ello es el cambio del año legislativo, que implica en este caso (2006) un recambio en los parlamentarios, y además el cambio de las autoridades del Ejecutivo, tras la elección de Michelle Bachelet. De esta manera, se invitan a exponer ante la Comisión a Andrés Zaldívar, Ministro del Interior, y la Subsecretaria de Desarrollo Regional, Claudia Serrano, quienes plantean una notable continuidad con los argumentos expuestos durante la administración anterior. Tras dos sesiones, la Comisión envió su Informe a la Cámara el 12 de Abril de 2006, para su nueva discusión en general.

La discusión en general de ambos proyectos se realizó el miércoles 19 de abril de 2006, en donde los temas del debate, a pesar de darse por separado, considero una serie de elementos en común. Por supuesto, la mayor parte de las intervenciones resalta la creación en particular de alguna de las dos regiones, hace referencia a los procesos y actores individuales que apoyaron estas iniciativas, o bien, haciendo alguna referencia personal que los vincule a ellas. Más allá de eso, entre los aspectos resaltables de las intervenciones de los parlamentarios, destaca la gran relevancia de estos proyectos para los diputados. Al respecto podemos ver

“[...] pienso que ambas iniciativas entregan una señal muy potente al país y, principalmente, al resto de las regiones por cuanto manifiestan, por primera vez, reconocimiento y respeto, actitudes muy infrecuentes de las autoridades del poder central hacia las demás regiones, debido a las diversas formas de identidad territorial que configuran nuestro país.”

Diputado Gonzalo Arenas, Distrito 48, UDI

Esta intervención, de carácter más general, resume el espíritu vivido en la Cámara. Los Diputados perciben que la creación de ambas regiones es principalmente un reconocimiento a las iniciativas de los ciudadanos, quienes realizaron una diversidad de gestiones pertinentes para la creación de estas nuevas unidades administrativas, dándoles a las ciudades una mayor

autonomía, con la cual guiar sus destinos particulares. Hay que mencionar además que a la sesión en cuestión, y a todas las siguientes en las cuales se discutieron estos proyectos, asistieron una gran cantidad de ciudadanos de Arica, Osorno y Valdivia, que se hacen notar a través de diversas manifestaciones desde las tribunas, aplaudiendo cada una de las intervenciones que en su favor realizan los parlamentarios.

Continuando con la revisión, interesante es notar cómo es que surge a partir de estos proyectos en particular una discusión más amplia, relativa a la evaluación existente al ordenamiento político y administrativo del país. En este sentido es posible rescatar

“[Ambos proyectos] permitirán revisar por completo el actual sistema de regionalización. Dicho sistema debe tener como norte el respeto y reconocimiento de los sentimientos propios de arraigo y de pertenencia de muchos chilenos de regiones, una descentralización y desconcentración de nuestro proceso político de toma de decisiones y la creación de unidades geoeconómicas y sociales que permitan una efectiva administración para el desarrollo territorial de Chile.”

Diputado Gonzalo Arenas, Distrito 48, UDI

“Crear más regiones de la forma como lo estamos haciendo con este proyecto de ley sería crear más de lo mismo, aunque el modelo no dé para más. Hablemos de región nueva, no de nueva región.”

Diputado Sergio Ojeda, Distrito 55, DC

“Estimo pertinente revisar la estructura administrativa y política, porque ésta se generó en un gobierno de facto que la utilizó para la dominación y ahora se quiere un sistema descentralizado para la participación.

[...]

Para terminar, lo importante a futuro no es ver cómo nos dividimos, sino cómo creamos las condiciones para hacer más desarrollo en las regiones, lo cual tiene que ver con tres requisitos que el Gobierno debe tener muy claros: más poder para las regiones, lo que significa adoptar decisiones autónomas cada vez más cercanas a la gente; más recursos; es decir, no contar con un FNDR amarrado sólo a lo que el nivel nacional desee hacer, y, por último, más participación, lo que, en alguna medida, acá ha quedado en evidencia.”

Diputado Patricio Vallespín, Distrito 57, DC

Como es posible de ver, los Diputados coinciden en un mal diagnóstico de la división política administrativa del país, siendo aisladas las críticas del porque se origino o porque se mantuvo de esta manera. Lo importante en este sentido es la necesidad que surge de revisar la forma en que se está administrando el país, para permitir una mayor participación ciudadana en la toma de decisiones y una mayor autonomía a nivel regional. Algunos parlamentarios profundizan sus comentarios, en relación a avanzar en la descentralización de otras unidades administrativas. Esto es posible de ver en

“Necesitamos abordar, de una vez por todas, cómo desconcentramos el poder y los recursos; cómo logramos que los municipios tengan presupuesto para entregar una educación de calidad a nuestros hijos.

Nuestros niños, muchos de los cuales asisten a escuelas rurales unidocentes, merecen las mismas oportunidades que los de las escuelas de Santiago, de Puerto Montt o de Valdivia. ¡Eso son nuestros desafíos! No se trata de regiones más o regiones menos; el tema es mucho más profundo.”

Diputado Marisol Turres, Distrito 57, UDI

“[...] es necesario y urgente estudiar un proyecto de ley integral en el cual se incluya, además de la distribución política y administrativa, la creación de nuevas comunas, provincias y regiones; pero regiones autónomas, con presupuesto propio y elección directa de sus intendentes y consejeros regionales.”

Diputado Carlos Jarpa, Distrito 41, PRSD

“La regionalización no se agota con el fortalecimiento de los gobiernos regionales. Debemos dar mayor competencia a los municipios, a fin de crear verdaderos gobiernos comunales, con facultades y recursos para desarrollarse.

Debemos continuar dándoles a las distintas regiones la posibilidad de tener ventajas competitivas; de adoptar sus propias decisiones, con el fin de evitar que ello se haga en la Región Metropolitana. El fin último debe ser un país descentralizado.”

Diputado Rodrigo González, Distrito 14, PPD

A partir de estas intervenciones es posible rescatar la percepción de algunos parlamentarios, que consideran que la simple redefinición a nivel regional no basta para entregar mayores oportunidades a las regiones, en relación a Santiago y la Región Metropolitana, sino que para ello es necesario profundizar este proceso en las comunas del país.

En términos amplios, como ya se mencionó, existe un amplio consenso a nivel político en torno a estos temas. Más adelante se profundizará en los temas conflictivos de estos proyectos, que corresponden a particularidades de cada uno más que a temas generales.

Al finalizar la jornada, las propuestas dejan de tener una tramitación simultánea, en tanto se despacha el proyecto de la creación de la Región de Arica Parinacota, enviándose al Senado, en tanto el otro se envía nuevamente a la Comisión de Gobierno Interior, Regionalización, Planificación y Desarrollo Social, pues es objeto de 3 indicaciones de la Presidente¹⁷. Durante las sesiones de la Comisión estas indicaciones fueron rechazadas por amplio margen, lo que además se tradujo en un amplio apoyo del informe de la Comisión en la discusión del pleno de la Cámara. El proyecto fue finalmente aprobado y despachado al Senado el 6 de junio de 2006.

2.3.3 La discusión en el Senado

Una vez en la Cámara Alta, los proyectos fueron remitidos a la Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización para ser evaluados en general. Una notable acción es que las sesiones de la Comisión se realizaron, además de Valparaíso, en Arica (16 de mayo de 2006), Valdivia (7 de Julio de 2006) y Osorno (6 de julio de 2006), siendo invitados a estas sesiones

¹⁷ Cabe mencionar que este proyecto, al modificar el orden político y administrativo del país, y al ser de iniciativa exclusiva del Presidente de la República, solo considera dentro de la norma las indicaciones de este poder del estado, por lo que cualquier indicación propuesta por los parlamentarios es automáticamente declarada inadmisibles

Alcaldes y Concejales de cada zona, líderes sociales, representantes del comercio, profesionales, académicos, empresarios, dirigentes sindicales, entre otros. Esta interesante modalidad permitió conocer en terreno y profundidad la postura de los principales representantes de diversas organizaciones sociales, políticas, económicas y étnicas de cada zona, que ayudo a despejar algunas dudas respecto a aspectos particulares de este proyecto, así como además la incorporación de nuevas indicaciones, que permitiesen adecuar de mejor manera la legislación propuesta a las realidades locales. Finalmente, los Informes de la Comisión respecto a la creación de las regiones de Arica Parinacota y de Los Ríos se evacuaron el 12 y 26 de septiembre de 2006, respectivamente.

En las discusiones de los proyectos, a pesar de que ambos se debatieron en sesiones separadas en general por el Senado (aun considerando una gran relevancia de los temas particulares de cada proyecto de lo que se hará mención más adelante), los parlamentarios elaboraron un discurso coherente en torno al proceso de descentralización, relativamente similar en algunos temas con los planteados por sus colegas Diputados. El más común de todos, tiene que ver con las críticas que se hacen a la estructura actual del país, y a los escasos avances que se han realizado en las últimas décadas. Una argumentación más fina en este sentido, tiene que ver con la percepción de que no ha realizado una evaluación seria del modelo que se implementó en 1974, que es considerada como necesaria para el avance en la materia. Al respecto es posible notar

“[...] en este debate subyace un problema de fondo que no se ha resuelto: la actual estructura regional de nuestro país, que fue diseñada en determinado momento, no ha sido nunca evaluada en su conjunto.

[...]

[...] el Gobierno como el Parlamento [deben] revisar qué ha ocurrido con el proceso de regionalización en el país: cuáles han sido sus fortalezas en la práctica y cuáles sus debilidades; dónde ha funcionado el esquema de regionalización que se diseñó; dónde no; cuáles han sido las fuerzas que han desarrollado las provincias; cómo han funcionado los consejos regionales.

En fin, hay varios elementos por evaluar. Pero los fundamentales son tres.

El primero dice relación a las atribuciones y los recursos de que disponen las Regiones. [...]

Una segunda área de discusión apunta a cuál es la eficacia del funcionamiento de los gobiernos regionales. [...]

Finalmente, hay que revisar tanto el número como la estructura de las Regiones.”

Senador Hernán Larraín, Circunscripción 11, UDI

Es notable como esta percepción es un aspecto transversal en las discusiones referentes a los proyectos que se han revisado en este informe, no importando colores políticos, ni diferencias notables entre los parlamentarios. Esta noción generalmente va asociada a la realización de veladas críticas al Ejecutivo, en tanto, para los parlamentarios, es el responsable al tener iniciativa exclusiva sobre el tema. Es natural, además, considerar la creación de nuevas regiones en el marco – o vacío, en estricto rigor, según la percepción existente – de esta evaluación

“[...] en esta ocasión en que iniciamos el debate sobre la generación de

nuevas Regiones quiero manifestar mi disconformidad con la manera como se está conduciendo el proceso. [...] si vamos a hacer una revisión de la experiencia regionalizadora en el resto del territorio, no me parece bien la estrategia que se está siguiendo, de empezar a dividir Regiones por iniciativas particulares.”

Senador Jaime Gazmuri, Circunscripción 10, PS

Esta falta de evaluación del proceso que se está llevando a cabo, junto con reformas a este ordenamiento sin tener en claro cuál es el objetivo final al que se está apuntando, es una de las contradicciones de las cuales algunos Senadores son conscientes.

“[...] no podemos seguir pensando en Regiones sin meditar qué país queremos desde el punto de vista político-administrativo. No hay un buen diseño de lo que deseamos hacer con la estructura político-administrativa de Chile.”

Senador Ricardo Núñez, Circunscripción 3, PS

Las consecuencias de avanzar de esta manera en este proceso, que no tiene objetivos claros, ha tenido resultados contraproducentes en la descentralización del país. Un ejemplo de esta percepción es

“Tengo la convicción de que en los últimos años nuestro país se ha recentralizado. Se ha hecho cada vez más centralista, más dependiente del gobierno central desde las perspectivas tanto pública como privada. A mi juicio, ello constituye una negación a la forma como están avanzando los Estados en nuestros tiempos.”

Senador Hernán Larraín, Circunscripción 11, UDI

Los parlamentarios, al hablar sobre centralización, se refieren a un concepto con dos efectos. Por un lado, se refiere a la excesiva concentración de todo tipo de recursos en Santiago, en relación al resto de las regiones del país. Mas, también hacen referencia a la concentración que se da *en* las regiones, entre la capital regional y el resto del territorio, como un efecto perverso provocado por la división político administrativa actual.

Naturalmente, ante un proceso de estas características, algunos parlamentarios hacen comentarios críticos en torno a esta reforma, que en cierta medida está validando de forma general la manera en que se ha estado realizando el proceso, y que incluso estaría acentuando el centralismo existente. Un ejemplo de ello es posible de rescatar en

“Aquí se está diseñando equivocadamente el mapa de nuestras Regiones. En nada va a cambiar creándose una Región más. Me parece que ésta es una medida centralista, por cuanto vamos a tener a Santiago frente a más Regiones, más pequeñas, más débiles.”

Senador Ignacio Kuschel, Circunscripción 17, RN

Los comentarios del Senador Kuschel frecuentemente serán de este tono, en cuanto no apoyara estos dos proyectos de ley en la medida en que estos reafirman la estructura existente, e incluso, la profundizan, al debilitar las regiones (a través de su división) frente a la capital del país. La posición del parlamentario, que lo lleva a ser el único Senador que votó

sistemáticamente en contra de los ambos proyectos, se destaca, en el marco de votaciones que se desarrollaron con una gran cantidad de ciudadanos que asistieron desde Arica, Osorno y Valdivia, y que se manifestaron abiertamente en contra de estas declaraciones.

Finalmente, luego de los debates, los proyectos son aprobados en general, por amplias mayorías, el 12 de septiembre y el 10 de octubre (Creación de Región de Arica Parinacota y de Los Ríos, respectivamente)

Desde este minuto, los proyectos nuevamente vuelven a ser discutidos simultáneamente, pasando a la Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización por segunda vez, esta vez para ser discutidos en particular. Hay que hacer referencia en este sentido es el Presidente de la República la única persona que tiene potestad para realizarlas, en tanto este en este tema tiene iniciativa exclusiva legislativa. De esta manera, las 5 indicaciones presentadas entre los Senadores Kuschel, Horvarth, Longueira y Orpis, en relación a la Región de Arica Parinacota, y las 17 modificaciones propuestas entre los Senadores Allamand, Escalona y Frei, fueron declaradas inadmisibles, en gran parte por la esta regulación constitucional.

De esta manera, a excepción de tres indicaciones presentadas entre los dos proyectos por el Senador Kuschel (dos de las cuales proponían suprimir toda la propuesta del ejecutivo, y una tercera, que buscaba eliminar la referencia numeral en las regiones), se aprobaron las reformas propuestas, que intentaban recoger algunas de las demandas ciudadanas que surgieron en la tramitación del proyecto. El Informe de la Comisión de ambos proyectos se evacuaron el 5 de diciembre de 2006, para luego ser discutidos en la Comisión de Hacienda durante el día 6 del mismo mes, en donde, de igual manera, fueron aprobados rápidamente, en tanto los Informes de la Comisión se enviaron al pleno del Senado durante ese mismo día.

Las discusiones en particular de ambos proyectos, que se realizaron en la sesión de la tarde del día 6 de diciembre de 2006, en una salón del Senado nuevamente animado por una amplia asistencia de personas provenientes de los territorios sobre los que se discutía, que se manifestaban abiertamente en relación a las intervenciones de los parlamentarios.

En la discusión, nuevamente aparecieron los mismos temas que se han mencionado en este Informe, mostrando en algunos casos una potente síntesis entre las posturas que se vieron a lo largo de la discusión. Un ejemplo de ello es posible de ver en

“[...] quiero destacar que las distintas comunidades tienen grandes esperanzas en que el proceso de creación de nuevas Regiones les permita participar en la profundización de la regionalización y la descentralización del país y ser actores de su propio desarrollo. Sin embargo, desde el primer momento, hicimos hincapié en que la sola creación de nuevas Regiones no satisfará ese anhelo ciudadano.

[...] Pero, si uno lee con atención el articulado [de las propuestas de ley] se percatará, sin duda, de que el proyecto replica lo que han sido y son las distintas Regiones. Y todos sabemos -especialmente quienes vivimos en ellas y las representamos en el Senado- que esa estructura no ha respondido a las aspiraciones ciudadanas.

Por eso, resulta absolutamente imprescindible modificar en breve plazo la legislación vigente, a fin de poder descentralizar el país y derrotar ese centralismo agobiante que hoy vive Chile.”

Senador Víctor Pérez, Circunscripción 13, UDI

Esta noción, relacionada con el proceso general de descentralización, forma parte de un *winsset* parlamentario a estas alturas, en tanto si bien avala la creación de estas nuevas regiones en particular, sobretodo valorando la gran participación ciudadana que se dio en torno a ellas, la creación de nuevas regiones que repliquen el modelo existente no puede continuar de la misma manera. Un ejemplo de ello es posible de ver en

“[...] quiero levantar mi voz para decir que repruebo la forma en que estamos efectuando este debate a nivel nacional. Sobre el particular, no estoy disponible -por lo menos como Senador regionalista- para seguir por ese camino. Por lo tanto, no contará con mi voto favorable la creación de ninguna Región que no venga acompañada de un balance general del proceso de regionalización y de procedimientos establecidos en conjunto.”

Senador Jaime Gazmuri, Circunscripción 10, PS

Finalmente, en tanto las votaciones, ambos proyectos fueron aprobados y despachados a la Cámara Baja, para que fuesen aprobadas las modificaciones propuestas durante su discusión en el Senado. El día martes 19 de diciembre de 2006, luego de breves debates, fueron aprobados los proyectos que permitían la creación de las regiones de Arica Parinacota y de Los Ríos ambas por 106 y 105 votos a favor, respectivamente.

Terminado el trámite parlamentario, la Presidente de la Republica promulgó ambos proyectos, en las respectivas nuevas capitales regionales, los días 5 y 11 de abril de 2007.

2.3.4 Las particularidades de cada proceso: las voces desde las regiones

Naturalmente, en torno a la creación de ambas regiones surgieron algunos reparos entre los actores, principalmente desde las regiones, quienes hicieron sentir sus apreciaciones en torno a estos proyectos locales. En algunos casos, estos resultaron ser puntos conflictivos, que incluso llegaron a entrapar la discusión parlamentaria, aunque varios permitieron realizar incorporaciones a la propuesta del Ejecutivo. Estos conflictos se hicieron evidentes durante el transcurso de las discusiones en el pleno de la Cámara Baja, y al menos en la fundamentación de los proyectos o la discusión existente al interior de las comisiones de Gobierno Interior, Regionalización, Planificación y Desarrollo Social, y de Hacienda, no se hizo referencia a la posibilidad de estos. A continuación, se revisarán las principales corrientes en ambos proyectos.

2.3.4.1 Los Ríos vs. Los Volcanes. El conflicto entre Valdivia y Osorno

Un inesperado escenario se dio en las tribunas de la Cámara Baja el día 19 de abril de 2006, cuando diversos grupos de personas asistieron a la discusión en general del proyecto de ley que daba vida a la Región de Los Ríos. Por un lado, ciudadanos de Valdivia y comunas aledañas, apoyando la creación de la nueva región, en tanto se habían realizado una serie de iniciativas ciudadanas en pos de ello (Comité Provincia de Valdivia Nueva Región, Corporación de Desarrollo de la Provincia de Valdivia, Comité Nueva Región Femenina, entre otros), así como también diversos ciudadanos de Osorno, quienes consideraban no ser tomados en cuenta en todo el proceso de formulación de la ley. Un ejemplo de este conflicto podemos verlo en las intervenciones de los parlamentarios de ese día miércoles 19 de abril, en que se hacen cargo de las diversas posiciones respecto de este tema.

“No merecemos [los osorninos] que el Ejecutivo pretenda ponernos un pie encima. ¡No, señor; eso no lo vamos a permitir! Por eso estamos aquí,

luchando, y por eso están aquí cientos de personas que viajaron durante toda la noche para respaldar a sus parlamentarios.

(Aplausos [en tribunas]).

Osorno está vivo y de pie, y eso que aquí, lamentablemente, no ha existido ninguna voluntad de diálogo

[...]

[...] me gustaría manifestar que mi voto a la creación de la región de Los Ríos será negativo [...]. No estoy votando contra Valdivia ni contra su anhelo de ser región, sino contra un gobierno que al parecer olvidó que entre Valdivia y Puerto Montt existe una ciudad que se llama Osorno y que tenía mucho que decir y aportar en este debate.

Éste pudo haber sido un proyecto de unidad, pero lamentablemente se ha convertido en una instancia de discordia para nuestra zona.”

Diputado Javier Hernández, Distrito 55, UDI

“[...] advierto un egoísmo gigantesco. Estudié en la escuela Adolfo Matthei, de Osorno, y desde esos años existen odiosidades entre la gente de Valdivia y Osorno.

(Manifestaciones en las tribunas).

Me importa un pepino que la gente de la tribuna pifíe, porque quienes votarán seremos nosotros y no los que están arriba.

En consecuencia, pregunto, y quiero que la gente de Osorno me escuche. ¿En qué los perjudica la división de la región? Si ellos no quieren región, quedarán igual como están ahora. No veo la diferencia. Y si se divide, el límite será el río Pilmaiquén, lo cual tampoco los afecta. En definitiva, están como el perro del hortelano, que no come ni deja comer.”

Diputado René Manuel García, Distrito 52, RN

“Hubiera preferido llegar a esta instancia en otras condiciones, con un proyecto de ley que abarcara como región de Los Lagos a las provincias de Valdivia y de Osorno, que tienen identidades y características comunes, historia y tradiciones muy parecidas y que han forjado caminos para desarrollarse, crecer y avanzar cada vez más.

Tenemos los mismos problemas y nos afectan las mismas dificultades; nada es diferente. Está claro que las dos provincias se necesitan: Osorno y Valdivia deben estar juntas.

Esta discusión y nuestra oposición al proyecto no tienen otro fundamento sino demostrar que, tal como está concebida, no es la región ideal. Nuestra finalidad hoy es hacer ver la oposición y la posición de Osorno, sus propuestas y aspiraciones; que las ha tenido por años y son tan legítimas como las de Valdivia. Éstas son nuestras propuestas, fruto de un trabajo realizado por largo tiempo. Y si ellos hablan de treinta y dos años, nosotros hablamos de treinta o cincuenta años de lucha por el progreso, el bienestar y el desarrollo de nuestra provincia.”

Diputado Sergio Ojeda, Distrito 55, PDC

Esta división en torno a las comunidades de ambas ciudades, se tradujo en que el gobierno recogiese la idea de incorporar a Osorno en la nueva Región de los Ríos, aunque partiendo de la base de que Valdivia sería la capital de esta nueva región y que se crearía la Provincia de Ranco, no discutiéndose estos aspectos. Es por esta razón que se presentaron indicaciones, para que fuesen debatidas en la Comisión de Gobierno Interior de la Cámara Baja, las que involucrarían la inclusión de esta provincia en la nueva región. Lamentablemente en este sentido, no hay registro disponible del diálogo, o incluso de los términos en que se dio el debate en la Comisión, de la que solo queda consignado el rechazo de estas indicaciones

El debate nuevamente se repite el 6 de junio de 2006, en términos muy similares, considerando las intervenciones de los parlamentarios y de los asistentes en las tribunas. Incluso, las intervenciones de los parlamentarios son realizadas en su gran mayoría por los mismos parlamentarios mencionados en este mismo apartado, con un nivel de hostilidad bastante similar. Aun así, nuevos aportes a la discusión es posible de revisar en

“[...] me parece errado e injusto que esto se haya convertido en una pelea entre Valdivia y Osorno. Me parece absurdo; más todavía, hasta una locura. Sé que hay algunos que dicen que no, porque seguramente ésa no era su intención, pero terminamos en una pelea entre Osorno y Valdivia. ¿Por qué, si nunca estuvo la controversia en la discusión? Por lo tanto, quiero sacar este tema, puesto que el punto no es contra Osorno ni contra Valdivia ni contra Puerto Montt, ni contra Chiloé, ni contra Palena, sino cuál es la mejor división política-administrativa que debe darse en el país.”

Diputado Gabriel Ascencio, Distrito 58, DC

“[...] En la provincia de Osorno hay una clara mayoría de gente que ha expresado en esas dos encuestas de opinión su voluntad de seguir perteneciendo a la Región de Los Lagos. Por lo tanto, invito a todos los parlamentarios, alcaldes, concejales, a los actores sociales de Osorno, a unirnos para crear una gran Región de Los Lagos, que no tiene por qué ser rival de la Región de los Ríos. Son regiones que se deben complementar.”

Diputado Fidel Espinoza, Distrito 56, PS

“Muchos se preguntan, con cierta razón, qué ganarán los valdivianos con una región independiente, si los recursos económicos son los mismos y, tal vez, se aumente la burocracia local. La respuesta es precisamente tener independencia, la misma que pretendieron nuestros próceres de la patria, que no quisieron depender de la ajena y lejana corona. Es decir, no depender de otros y hacer posible, aunque sea con los mismos y, a lo mejor, menos recursos que antes, decidir y priorizar por nosotros mismos nuestras verdaderas necesidades y soluciones. Mientras más cerca de la gente estén los recursos económicos, se toma de mejor manera la decisión de cómo invertirlos.”

Diputado Roberto Delmastro, Distrito 53, RN

Al menos, durante esta discusión, se consiguieron los quórums necesarios para la aprobación de esta ley, pero ciertamente, con varios votos de rechazo, de los parlamentarios que defendían la posición de Osorno.

Al entrar el proyecto al Senado, la discusión tomo un nuevo aire. En este sentido, fue fundamental la iniciativa de los parlamentarios miembros de la Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización, de realizar sesiones en Osorno y Valdivia (los días 6 y 7 de julio de 2006, respectivamente), para conocer en terreno cual eran las posiciones, sobretodo de las personas de Osorno. En la sesión realizada en Osorno se dieron dos tipos de intervenciones de las autoridades de la zona, en tanto varios alcaldes – de algunas comunas como Puyehue, San Juan de la Costa, Puerto Octay, Purranque, Rio Bueno – de la región simplemente realizaron demandas locales (arreglo de caminos, de puentes, solicitud para que determinada comuna fuese considerada ‘zona turística’, entre otros). Pero, por otro lado, los dirigentes sociales y políticos entrevistados por los miembros de la Comisión hicieron ver su desacuerdo con la creación de la nueva región, en tanto se percibía que no sería una solución a los problemas derivados de la centralización, respecto a Santiago y Puerto Montt; y que la incorporación de Osorno a la nueva Región de Los Ríos estuviese supeditada a un compromiso, de parte del gobierno central, de fomentar la producción en la zona.

Finalmente, luego de escuchados los planteamientos, el gobierno decidió reincorporar a Osorno en la nueva Región de Los Ríos, a pesar del rechazo que esta iniciativa tuvo en la Comisión de Gobierno Interior de la Cámara de Diputados. Esta propuesta fue votada en general en la Comisión de Gobierno del Senado, y fue aprobada por la unanimidad de sus miembros.

A su vez, durante la discusión en general en Senado, el proyecto se aprobó por una amplia mayoría (33 votos a favor, votando en contra él ya anteriormente mencionado Senador Kuschel), pues los parlamentarios saben que es en la discusión en particular donde debatirán conscientemente sobre la incorporación o no de Osorno a la región, y porque, como ya se ha mencionado en este Informe, las intervenciones de los Senadores se enfocaron en realizar críticas al modelo de descentralización, principalmente.

Ahora bien, hay que tener en consideración un evento que cambio radicalmente el curso de la discusión. El 19 de noviembre de 2006 se realizo en Osorno una consulta ciudadana, con motivo a consultar a la ciudadanía a referirse a la incorporación o no de esta ciudad a la nueva región. El resultado de este ejercicio democrático fue contundente, pues el 92% de los 20.752 votantes consideró que Osorno debía quedarse en la Región de Los Lagos¹⁸¹⁹. De tal interés fue esta consulta, que los miembros de la Comisión de Gobierno del Senado decidieron aplazar sus sesiones, a la espera de los resultados de esta votación, de carácter meramente consultivo²⁰. Dado además el alto porcentaje obtenido por la opción de quedarse en la Región de Los Lagos, el

¹⁸ A partir de información de prensa, disponible en http://www.australosorno.cl/prontus4_nots/antialone.html?page=http://www.australosorno.cl/prontus4_nots/site/artic/20061120/pags/20061120033530.html, http://www.australosorno.cl/prontus4_nots/antialone.html?page=http://www.australosorno.cl/prontus4_nots/site/artic/20061120/pags/20061120033449.html, y http://www.australosorno.cl/prontus4_nots/antialone.html?page=http://www.australosorno.cl/prontus4_nots/site/artic/20061126/pags/20061126044919.html

¹⁹ Hay que mencionar, eso sí, que a pesar de lo abultado que pueden parecer los 20.752 votantes, estos corresponden sólo al 24.76% del padrón electoral vigente en diciembre de 2006. Datos obtenidos desde Servel, en http://www.servel.cl/servel/Controls/Neochannels/Neo_CH283/images/REG10.pdf

²⁰ Obtenido desde web del Senado, en http://www.senador.cl/prontus_senado/antialone.html?page=http://www.senador.cl/prontus_senado/site/artic/20061102/pags/20061102094000.html

gobierno decidió retirar las indicaciones que apuntaban en este sentido²¹, dándose por superado el conflicto.

2.3.4.2 Paillaco y Lago Ranco

Una peculiar situación se dio también con la Comuna de Paillaco. En el proyecto original enviado al Congreso, se consideraba la Creación de la Provincia de Lago Ranco, compuesta por las comunas rivereñas al Lago Ranco: La Unión, Río Bueno, Lago Ranco y Futrono; y de Paillaco, a pesar de que esta última no tenía límites físicos con dicho Lago. Durante la exposición de los planteamientos de las diversas autoridades locales frente a la Comisión de Gobierno Interior en Senado, el Alcalde de Paillaco, Gastón Fuentes, presentó sus reparos frente al tema, principalmente a su parecer por la existencia de un vínculo mucho mayor entre su comunidad y Valdivia, antes que con La Unión, la capital provincial propuesta. Esta solicitud fue recogida por el Ejecutivo, quien realizó las indicaciones correspondientes, por lo que en la actualidad, Paillaco sigue perteneciendo a la Provincia de Valdivia.

2.3.4.3 Una Nueva Región y una Nueva Circunscripción. La validación del Modelo en Arica Parinacota

Un punto amplio debate en torno a una nueva región de Arica Parinacota, es que esto, en estricto rigor, va de la mano con la creación de una Circunscripción electoral. Como está establecido en la Constitución, en el artículo 49, 'El Senado se compone de miembros elegidos en votación directa por circunscripciones senatoriales, en consideración a las regiones del país, cada una de las cuales constituirá, a lo menos, una circunscripción.'. Esta indicación no causó mayores conflictos en la discusión relativa a la Creación de la Región de Los Ríos, en tanto la división administrativa propuesta coincidía ampliamente con la división electoral existente. En cambio, la Región de Tarapacá constituía una sola Circunscripción, por lo que esto implicaba reformas que permitiesen a la nueva región creada formar una nueva circunscripción. Si bien en el proyecto original del Ejecutivo consideraba la creación de la circunscripción, para adecuar la creación de la nueva región al ordenamiento legal vigente, la administración de Bachelet decidió retirar esta modificación, a la espera de modificar al sistema electoral en su conjunto²². Esta decisión provocó una serie de reparos, entre los cuales destaca

“[...] no entiendo a mi Gobierno cuando nos manda una indicación sobre la materia.

[...]

La indicación del Ejecutivo es improcedente, pues está diciendo: “Tengan la región; vamos a ver sus recursos. Pero ustedes no tienen capacidad ni intelecto suficiente para tener senadores”.

La indicación no permite que tengamos senadores en la Primera Región, pero todas las regiones tienen senadores y diputados. ¿Están creando una zona castrada? ¿Por qué no le quitamos los senadores a Santiago? ¿Por qué no le quitamos los senadores a la Quinta Región? ¡Pero qué estupidez más grande! ¡Esta indicación es ridícula! Pido a los señores diputados que la rechacen. Aprobarla significaría inventar una región nueva, teórica, sin

²¹ Esta relación entre los hechos es visible a partir de las declaraciones de prensa de Belisario Velasco, Ministro del Interior. Disponible en <http://www.valdivianoticias.cl/info.asp?Ob=1&Id=3945>

²² Recordar la Conformación de la Comisión para Reforma Electoral, que fue conocida como 'Comisión Boeninger'

poder político. Le damos un poder ejecutivo, pero no un legislativo. En Chile, sin el Poder Legislativo no hay democracia.”

Diputado Pablo Lorenzini, Distrito 38, DC

“[...] no es conveniente que en este proyecto se apruebe la creación de una circunscripción senatorial, porque implicaría validar el sistema electoral que queremos corregir. Como estamos en proceso de estudio de un nuevo sistema electoral para corregir el sistema binominal, preferimos que esta materia se trate en la iniciativa que será enviada al Congreso Nacional, con el fin de determinar la representación parlamentaria de cada circunscripción y distrito.

[...]

Como Gobierno, hemos sido consecuente con los compromisos asumidos, y así como hemos cumplido con los nortinos al aprobar la creación de la región de Arica, también queremos cumplir con el país y modificar el sistema binominal, que no es justo para la representación popular. Hemos asumido estos dos compromisos y tenemos que hacerlos compatibles.

Ese es el fundamento de la indicación que hemos presentado. No se trata de quitarle representación parlamentaria a ninguna región; al contrario, cuando se aborde el proyecto que modifica el sistema binominal, vamos a estudiar la fórmula adecuada para que cada región tenga la representación popular que corresponde.”

Andrés Zaldívar, Ministro del Interior

El conflicto implicó que, si bien siguiese la referencia original a la creación de la Circunscripción 20, el Ejecutivo presentase una indicación, para integrar al proyecto una norma transitoria, según la cual la XV Región de Arica Parinacota tendría como representantes a los Senadores de la I Región de Tarapacá, hasta que se modificase la Ley Orgánica Constitucional de Votaciones Populares y Escrutinios. Esta propuesta fue rechazada por los diputados, por lo que el proyecto continuó más menos en los mismos términos en Senado.

Ahora bien, el conflicto fue lentamente diluyéndose, no estando presente ya en las discusiones del Senado. Las respuestas a esto se han mencionado tangencialmente en este Informe, y tiene que ver con la discusión de otros proyectos. Por un lado, ganó fuerza la tesis del gobierno, de intentar reformar por completo el sistema electoral, lo que se apoyo en la postura de varios Senadores (Siendo Alejandro Navarro uno de los mayores exponentes de esta idea), en tanto la creación de una nueva Circunscripción, sujeta a las mismas reglas de todas las demás, sólo estaría validando una legislación ilegítima por origen. Como sea, finalmente el proyecto no incluyó la creación de la nueva circunscripción, por lo que se presentó 6 meses más tarde de su promulgación, el 30 de octubre de 2007, una propuesta del Ejecutivo, en la que se crea la nueva Circunscripción, y que, como ya se mencionó, aun sigue tramitándose en el Congreso²³

²³ A la fecha, según el sitio web de la Cámara Baja, el proyecto ya está en Comisión Mixta, pero la última actualización existente al respecto data del 3 de diciembre de 2008. Al revisar el ‘estado de la tramitación’, se señala ‘En espera de insistencia’. El último documento disponible es incluso anterior, del 4 de noviembre de 2008.

2.3.4.4 Los límites Marítimos

Como ya se mencionó, al sesionar la Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización del Senado, los miembros de esta recibieron a numerosos dirigentes políticos y sociales de los territorios afectados por esta iniciativa. Uno de ellos, Alberto Olivares, hablo como representante de los pescadores artesanales. En su declaración, si bien señala que la creación de la nueva región le traerá beneficios administrativos a sus representados, en tanto no tendrán que viajar a Iquique a hacer los trámites necesarios, hay un problema respecto a la Ley General de Pesca y Acuicultura, en tanto esta establece que el trabajo de los pescadores se circunscribe a la región donde se inscriban, por lo que perderían gran parte de su fuente de extracción de recursos.

El ejecutivo hizo eco de esta situación, y presentó las indicaciones correspondientes en las sesiones de la Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización, para permitir que los pescadores artesanales inscritos en la antigua Región de Tarapacá puedan operar en las zonas correspondientes a las regiones de Arica Parinacota y de Tarapacá, a pesar de que los nuevos registros en cada una de las regiones deberán apegarse a la ley general, es decir, limitarse a la pesca en su región. Esta indicación fue aprobada por la unanimidad de la Comisión, por lo que no fue necesaria su votación en el pleno del Senado

2.3.5 Una propuesta de descentralización

Es frecuente encontrar, a lo largo del debate parlamentario, críticas de todo tipo al actuar del Ejecutivo en materia de descentralización. A juicio de gran parte de los parlamentarios, este es el principal responsable, en tanto tiene la iniciativa legal exclusiva en esta materia. Más allá de compartir o no el argumento planteado, llega a ser frustrante revisar lo frecuente de este tipo de crítica, de todos los sectores cabe decir, sin que ésta se acompañe de alguna propuesta concreta en torno al tema, en tanto gran parte de los parlamentarios comparten el que el modo en que se ha llevado a cabo la descentralización y regionalización del país no ha satisfecho las necesidades de las regiones e incluso a acentuado el centralismo desde Santiago, y que deben llevar a cabo iniciativas que reviertan esta situación.

A pesar de no ser materia de este Informe, el autor de este considera que es necesario mencionar y analizar, al menos brevemente, la propuesta del Senador Orpis, en relación a otorgar al nuevo gobierno regional de un nuevo tipo de organización.

Esta idea, de reformar la administración política para esta nueva región, tiene como paralelo el fomentar el desarrollo económico de la región, en tanto este no se condice con el desarrollo de otras zonas del país, e incluso, al ser comparada con la zona de Iquique. De estas necesidades los parlamentarios son conscientes, haciendo frecuentes referencias a datos del alto desempleo en la zona, o al considerar la migración existente desde las zonas del interior de Parinacota hacia Arica e Iquique. También es un argumento el potente fomento que el gobierno peruano le ha dado a Tacna, ciudad vecina de Arica, que contrasta con lo ocurrido en la ciudad del morro.

Ante esta situación descrita, por el lado económico, se plantea la necesidad de avanzar hacia un 'Plan de Desarrollo de Arica Parinacota', del que si bien se habla durante las discusiones entre los Senadores miembros de la Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización, y durante la discusión en particular en Senado, sólo queda como una propuesta que debe realizarse coordinadamente entre el gobierno y el parlamento.

Sobre la materia que si se avanza, al menos argumentativamente, es un 'Protocolo de Acuerdo', como fruto del trabajo en la Comisión anteriormente señalada, entre el gobierno,

representado por Subdere y el Ministerio del Interior, y el Senado, representado por los miembros de la Comisión²⁴. Este protocolo establecía el compromiso del Ministerio del Interior a presentar un plan de desarrollo preliminar, así como también un nuevo modelo de gestión e institucionalidad para la región. En detalle, el Protocolo cuenta con 5 puntos, expuestos a grandes rasgos a continuación

1. Los firmantes conciben la creación de la nueva región de Arica Parinacota en un proceso de profundización y fortalecimiento de la institucionalidad regional y de la descentralización del país, permitiéndole a los ciudadanos de todo el país una igualdad en las oportunidades y una autonomía suficiente, para asumir sus propias decisiones en lo regional.
2. Los Senadores de la Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización apoyan el trámite legislativo en virtud del cual se crea la nueva región, buscando su pronta aprobación.
3. El Ministerio del Interior se compromete a entregar, a más tardar el 30 de noviembre de 2006, el diseño de un sistema institucional para la nueva región de Arica Parinacota, que transfiera competencias desde el nivel central y/o servicios públicos al nuevo gobierno regional.
4. La Subsecretaria de Desarrollo Regional propondrá un 'Plan Estratégico Regional', que permita la puesta en marcha de la gestión de un nuevo modelo de Gobierno Regional.
5. Sobre la base del punto 3, la Comisión determinará el conjunto de cambios legales y constitucionales necesarios para la aplicación de este.

Más allá de los objetivos que cada una de las partes tenía para firmar este acuerdo, en términos políticos, resulto fundamental para sumar apoyos en la aprobación de la ley que creaba la Región de Arica Parinacota. Esto es posible de revisar en

“Hemos avanzado en la aprobación de indicaciones como resultado de que, en una sesión anterior de la Comisión de Gobierno, el Ministro del Interior, don Belisario Velasco -presente hoy en la Sala-, se comprometió a que en el plazo de 180 días, contado desde la publicación de las leyes que crean las dos nuevas Regiones –la de Arica y Parinacota y la de Los Ríos-, el Ejecutivo va a presentar un proyecto para modificar la Ley Orgánica Constitucional de Gobiernos Regionales, el cual se ha de discutir en el Congreso Nacional. Por medio de él se pretende dar impulso real y concreto a un asunto de fondo: el traspaso de competencias y facultades desde el Gobierno nacional o central -como algunos dicen- hacia los gobiernos regionales, y ojalá, también, hasta las comunas.

A mi juicio, ese compromiso es esencial para seguir avanzando en este proceso.

[...]

[...] concurremos con nuestros votos a aprobar las indicaciones presentadas y dar término así a la tramitación en el Senado de la iniciativa que crea la Región de Arica y Parinacota, en el entendido de que aquí hay un compromiso para avanzar realmente en la dotación de potestades, facultades y recursos que permitan a las Regiones constituirse en verdaderos actores del desarrollo.

Queda aún pendiente -sería bueno que las autoridades de Gobierno

²⁴ Los firmantes del Protocolo finalmente serán los Senadores Carlos Bianchi, Fernando Flores, Jaime Orpis, Ricardo Núñez, Víctor Pérez, y Hosain Sabag, y la Subsecretaria de Desarrollo Regional, Claudia Serrano.

presentes en la Sala lo describieran con detalle o lo asumieran con mayor precisión- el segundo punto que se discutió en Arica, a propósito de la creación de esta Región. Se trata del establecimiento de un plan de desarrollo para Arica y Parinacota.

Porque luego de conocer las cifras de crecimiento de Iquique y Arica, a la Comisión de Gobierno le ha quedado clara la situación desmedrada en que se hallan las provincias de Arica y Parinacota. Por lo tanto, nada se avanzaría con el establecimiento de instancias administrativas, burocráticas y servicios públicos, si ello no fuera acompañado de un plan real para desarrollar esta Región fronteriza, que es de importancia clave para Chile.”

Senador Víctor Pérez, Circunscripción 13, UDI

Hay que mencionar además, que existe otra propuesta, presentada por el Senador Jaime Orpis, para agregar dos títulos completos a la ley que creaba la Región de Arica Parinacota. Esta propuesta, a través de una indicación al proyecto, naturalmente fue declarada inadmisibles (por no provenir del Ejecutivo), y si bien no hay un registro disponible para revisarla, se puede acceder a sus planteamientos generales. Ellos abarcan una gran cantidad de ordenamientos, que serían aprobados en otro contexto: la ley de Reforma Constitucional en materia de gobierno y administración regional, que ya se ha revisado en este Informe. Entre los más importantes, destacan la separación de los roles de Intendente y Jefe del Gobierno Regional, en dos cargos, siendo este último un Consejero Regional, elegido entre los miembros del CORE. Además, establece un mecanismo de traspaso de facultades desde el gobierno central hacia los gobiernos regionales (que sería el adoptado finalmente en la ley mencionada), y señala que serán facultades de este gobierno las que le permitan enfrentar catástrofes naturales, así como además entrega potestades para el apoyo a los municipios, el ordenamiento territorial, el establecimiento de políticas y objetivos para el desarrollo de asentamientos humanos, protección del medio ambiente. Agrega además que este nuevo gobierno regional tendrá nuevas funciones, en materia de fomento productivo, asistencia técnica y capacitación laboral, promoción de la investigación científica tecnológica y turismo, entre otros.

Esta propuesta, tal como la pensó el Senador Orpis, regiría a la nueva Región de Arica Parinacota, y en subsidio de esta, la Ley Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional²⁵.

Como ya se mencionó, esta propuesta solo queda para el registro, mas, por la regulación existente, no tiene espacio en la institucionalidad política legal para avanzar.

3 Los mismos actores, desde otra perspectiva

Un tipo de análisis frecuente a la hora de revisar discusiones parlamentarias es de tipo Roll Call, en tanto se analizan las votaciones de los distintos parlamentarios, según criterios definidos con anterioridad. Un análisis de este tipo permite, además de revisar el apoyo que en general los parlamentarios entregan a estas iniciativas, indagar sobre posibles variables que influyan en las votaciones en la Sala. De paso, permite distinguir con claridad diferencias entre partidos políticos

²⁵ La principal fuente de información disponible de esta propuesta es el Segundo Informe de la Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización del Senado, de la que hay solo un registro general, pero que no adjunta la propuesta en detalle.

y el grado de cohesión – y control, hay que decir – que estos tienen sobre sus parlamentarios, así como también la posible existencia un clivaje entre los parlamentarios

Para este apartado, se analiza en profundidad el comportamiento de los parlamentarios del Boletín 3436-07, de ‘Reforma constitucional en materia de gobierno y administración regional’, que por lejos es el proyecto con mayor densidad existente sobre el tema en esta década, por amplia discusión existente en el Parlamento, que ya se ha descrito, y por los alcances de esta misma.

La metodología utilizada en esta sección consistió en sistematizar cada una de las votaciones de Sala de este proyecto de ley, codificando con ‘1’ si el parlamentario voto a favor de determinada propuesta, ‘0’ si votó en contra, y ‘2’ si se abstuvo de votar. Posteriormente, se agruparon los parlamentarios, según (a) afiliación partidaria, y (b) territorio al que representaba y (c) según sea un Diputado o Senador.

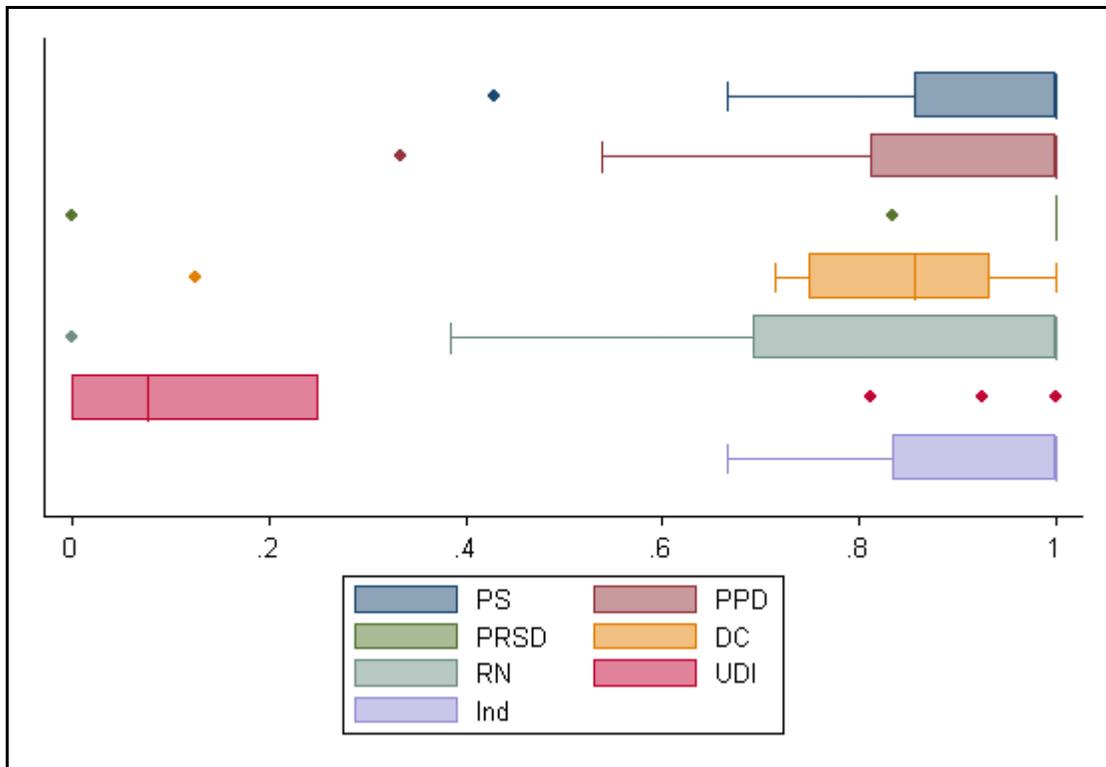
Luego de sistematizados estos datos, se calcularon 3 indicadores descriptivos de ellos: el promedio, la desviación estándar, y el n de casos efectivos. Para permitir este análisis, no se consideraron las abstenciones²⁶. De esta manera, promedio iguales a ‘1’ indican que la totalidad de los parlamentarios que votaron de cierta cámara, partido o territorio votaron a favor de determinada propuesta, y medias iguales a ‘0’ indican que la totalidad de los parlamentarios se pronunciaron en contra. Lo interesante aquí es que los valores intermedios, entre ‘0’ y ‘1’, indicaran que existe cierto grado de indisciplina partidaria o un poco coherencia política respecto a un tema, en tanto valores iguales a .5 indican que exactamente la mitad de los parlamentarios se pronuncio a favor de determinado proyecto, y la otra mitad voto en contra. La desviación estándar, en tanto, permitirá cuantificar cual es la dispersión de los datos, pues valores cercanos a 0 serán un signo de alta coherencia y/o disciplina dentro del grupo en análisis, y valores superiores indicaran que hay una dispersión. El número efectivo de parlamentarios es un factor que no puede dejarse pasar, pues hay unidades de análisis que deben ser consideradas con cuidado, pues pueden no reflejar una generalidad. Por ejemplo, un promedio .5 en determinada unidad de análisis, puede ser el reflejo de dos parlamentarios, en tanto uno voto a favor, y el otro voto en contra.

Teniendo estas consideraciones en mente, se analizaron las 36 votaciones que se realizaron en el parlamento durante la tramitación de esta ley, dándose 13 de ellas en la Cámara Baja, y 23 en el Senado.

3.1 Sobre los Honorables Diputados

Un primer análisis consistió en agrupar a los Diputados según partidos, para evaluar la existencia de diferencias ideológicas respecto a este tema marcadas entre los partidos. En este sentido, se toman a los partidos como unidades de análisis, por lo que se consideran como iguales, independiente de que estos tengan diferente cantidad de parlamentarios. En un contexto de disciplina y claridad ideológica, se esperaría votaciones coordinadas de cada uno de estos grupos. A continuación, se presenta un boxplot con las distribuciones por partido.

²⁶ Si bien esta decisión implica la eliminación de varios datos, se justifica en tanto no es posible inferir cuales fueron las determinaciones que llevaron a cada parlamentario a abstenerse, más allá de lo que podamos pensar sobre ello.



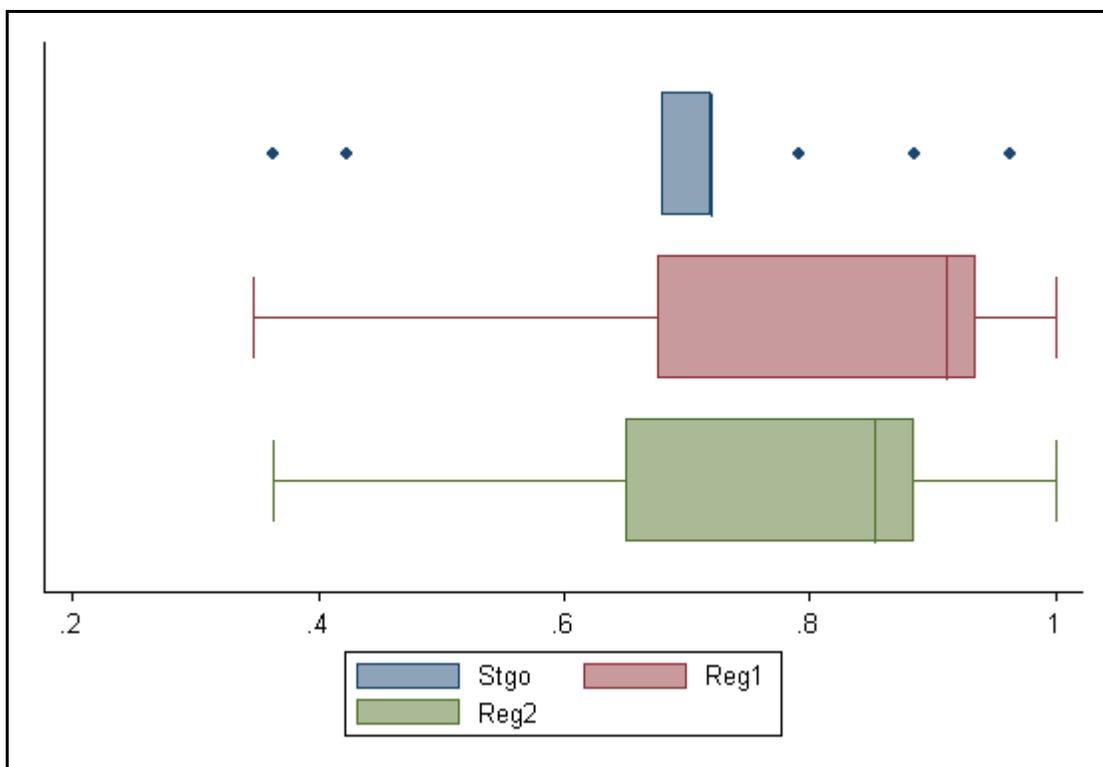
Un boxplot nos permite graficar la dispersión en las distribuciones de cada variable. En términos sencillos, un boxplot está formado por una 'caja' (la parte sólida de la gráfica), que señala la ubicación del primer, segundo y tercer cuartil de un conjunto de datos (el primer cuartil agrupa al 25% de los datos de un conjunto de datos, que tienen los valores más bajos de una distribución; el segundo cuartil representa a un segundo conjunto de datos, que agrupa al segundo 25% de los datos con valores más bajos de una distribución, y de igual manera se determina el tercer y cuarto cuartil), y las líneas que sobresalen de estas partes sólidas nos permiten delimitar la zona en que los datos se concentran. Los puntos que pueden sobresalir en cada gráfica son valores atípicos, que no son cercanos al conjunto de los datos. De esta manera, se esperaría que para partidos con parlamentarios disciplinados y con una claridad ideológica respecto a este tema, se observasen (a) boxplot de tamaño mínimo (mientras más pequeños, reflejan distribuciones más concentradas), y (b) boxplot cercanos a los extremos (pues los cuartiles, a pesar de ser valores que reflejan datos intermedios de cada variable, debiesen de todas maneras estar en los valores '1' o '0').

Al revisar entonces el boxplot realizado a partir de las votaciones de los Diputados, agrupados por partidos, sobresale una dispersión no menor de los datos, a excepción de la postura del PRSD, que, si bien es el partido de menor tamaño, tiene una disciplina perfecta en 12 sobre 13 votaciones en la Cámara Baja. El resto de los partidos tiene dispersiones no menores, sobresaliendo el caso de DC (con una mediana –o segundo cuartil– que es claramente el más cercano al centro) y de RN, con una dispersión alta, al considerar el primer y tercer cuartil.

Por otro lado, esta representación nos permite visualizar desde otra perspectiva la tenaz postura de UDI frente al tema, cuando vemos que sus distribuciones están concentradas al otro extremo de la gráfica, en relación al resto de los partidos, aunque también con una dispersión a considerar.

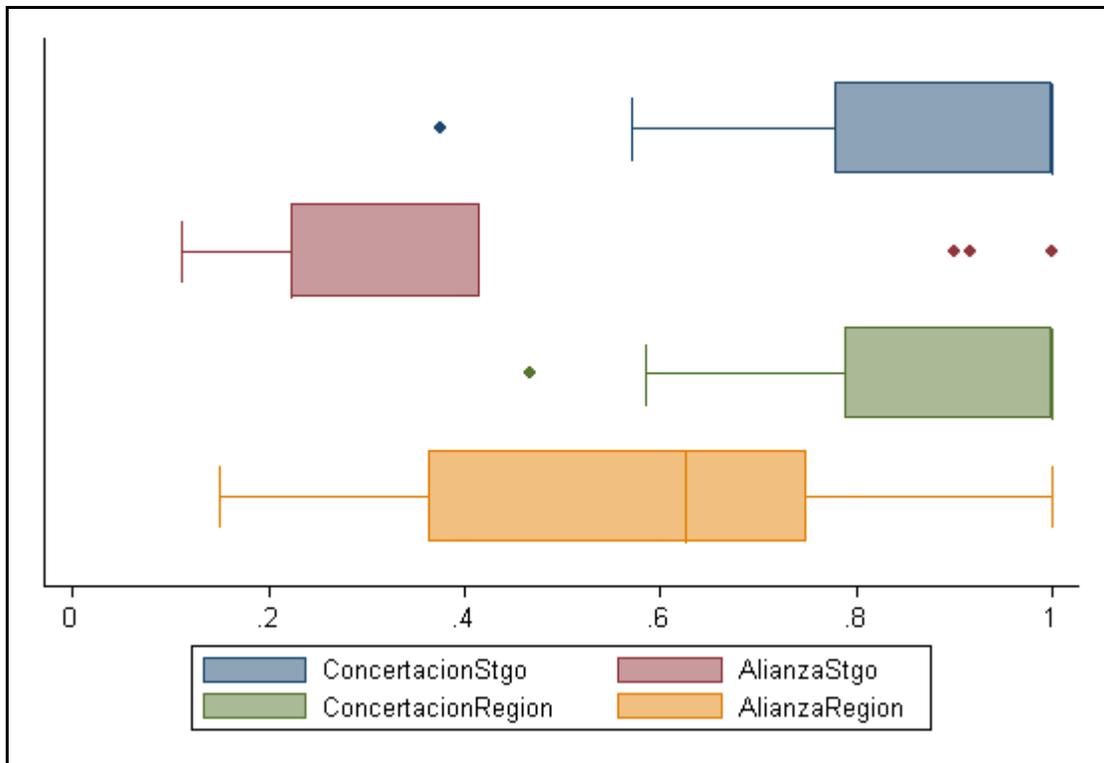
Al volver a los datos, para revisar con mayor detalle, queda claro lo que hace evidente esta grafica. Por ejemplo, considerando los partidos de Concertación, los diputados de DC solo votaron en 3 sobre 13 propuestas con una disciplina perfecta (en estos tres casos particulares, votando por la afirmativa), los parlamentarios de PPD lo hicieron 7 veces, y los de PS 8 veces. Incluso, al comparar las votaciones entre los partidos, hay datos relevantes que rescatar, en tanto en una de las 3 votaciones que DC voto disciplinadamente a favor, los miembros de los partidos compañeros de coalición votaron en su gran mayoría en contra, lo que se refleja en sus promedios cercanos o iguales a 0 (esta votación es una de las propuestas de, si bien generar una nueva circunscripción, correspondiente a la Región de Arica Parinacota, serian los parlamentarios de la circunscripción correspondientes a la Región de Tarapacá quienes la representarían; que finalmente, se rechazó eliminar en este votación, pero que posteriormente tampoco se aprobó). Por el lado de los partidos de Alianza, ambos muestran un comportamiento errático, pues si bien los parlamentarios de RN votaron disciplinadamente en 10 sobre 13 votaciones, en las tres restantes presentaron desviaciones estándar bastante altas (valores superiores a .48), que grafica un poco claridad sobre las ideas generales que se estaban votando en cada una de estas situaciones; en tanto los parlamentarios de UDI tuvieron solo 6 sobre 13 votaciones con disciplina perfecta. AL comprar ambos compañeros de coalición, los datos hablan por sí solos: en 4 sobre 13 votaciones los parlamentarios de estos partidos votaron, perfectamente disciplinados, por opciones distintas; es decir, que la totalidad de los parlamentarios de RN votaron a favor de algunas propuestas mientras que la totalidad de los parlamentarios de UDI votaron en contra (la más destacada de estas, es precisamente el nuevo mecanismo de eleccion del CORE, esta vez a traves de la eleccion directa de sus miembros, en que los parlamentarios de RN concurrieron disciplinadamente en aprobar esta iniciativa, mientras sus compañeros de coalición, también perfectamente disciplinados, votaron en contra de la misma).

Ante estos comportamientos erráticos a nivel de partidos, es absolutamente necesario agrupar esta vez a los diputados por regiones. En el siguiente análisis, se agrupan a los parlamentarios, según representen a distritos pertenecientes a la Región Metropolitana (distritos 16 a 31), para compararlos con los parlamentarios representantes del resto del país.



Como es posible notar en la gráfica, los parlamentarios de región, en su conjunto o previamente agrupados por regiones (es decir, considerando a los promedios de los diputados por cada región, y luego el promedio de estos promedios; o bien, simplemente a partir del promedio de las votaciones de todos los parlamentarios representantes de distritos fuera de Santiago), representados por los boxplot de 'Reg1' y 'Reg2', respectivamente, poseen una relativa dispersión de datos, aunque varios de ellos más cercanos a votaciones disciplinadas, en relación a sus colegas de Santiago. Estos últimos, si bien muy concentrados, se encuentran muy cerca del centro (es decir, evidenciando una gran cantidad de votaciones divididas).

Claramente, el análisis de estas dos variables por si solas sigue ocultando las causas que podrían ser las claves para comprender la dispersión en las votaciones. A partir de lo expuesto, si bien queda clara la posición de UDI frente al resto de los partidos, la dispersión de los datos debe atribuirse a otros aspectos. Una clave no menor en este sentido es la agregar los dos análisis realizados, es decir, revisar los datos resultantes de las votaciones a nivel territorial, contralando primero por coalición política, y viceversa. El primero estos razonamientos es bastante revelador para los efectos de este Informe.



Como es posible notar, no existe mayor diferencia en las distribuciones de los parlamentarios de Concertación, agrupados estos entre los diputados de Santiago (boxplot 1, azul), comparados con los representantes de regiones (boxplot 3, verde). Lo que sí es notable, es la gran diferencia existente entre los parlamentarios de Alianza, cuando estos son agrupados según el distrito al que representan (boxplots 2 y 4), en tanto los parlamentarios de UDI y RN de Santiago votan de manera indisciplinada constantemente, lo que contrasta con los parlamentarios representantes de regiones, que si bien tienen una dispersión mucho mayor a la de sus colegas capitalinos, estos se mueven hacia votaciones más cercanas a las de Concertación.

Al volver a los datos, la situación se hace completamente evidente.

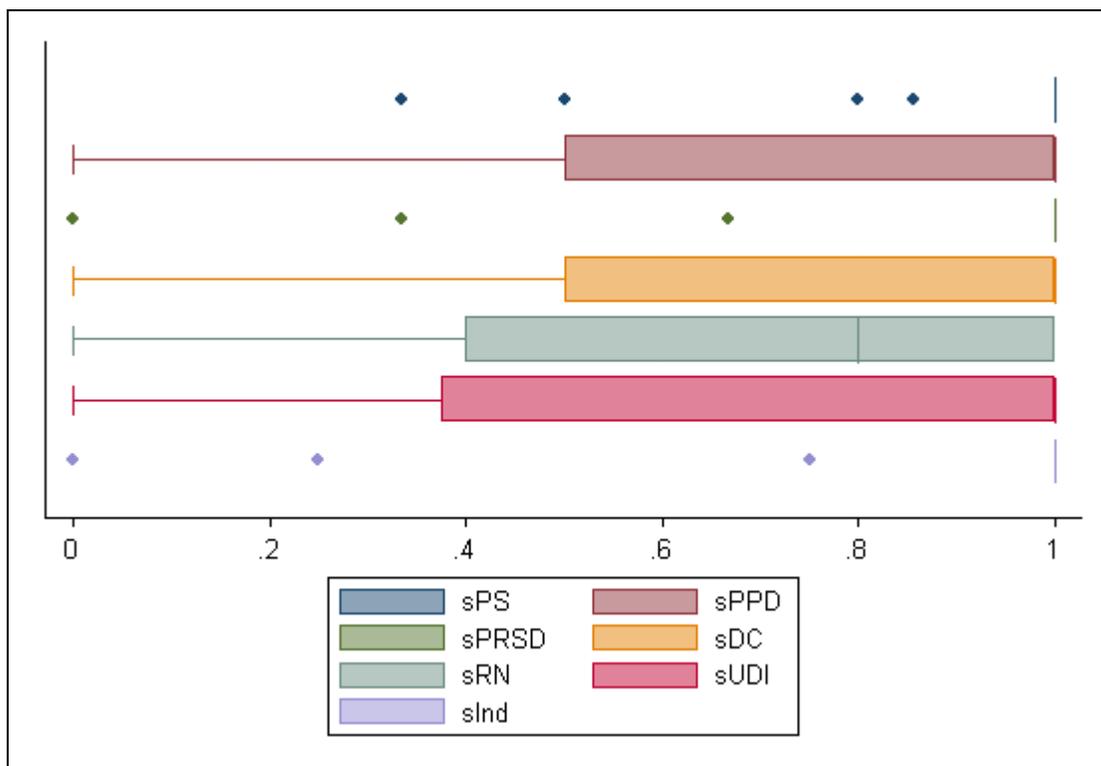
	Santiago		Regiones	
	Concertación	Alianza	Concertación	Alianza
Ajustes a legislación existente, para conformación de Nuevo CORE	0.90	0.22	1.00	0.75
Cambio a Constitución, para flexibilizar reformas en materia electoral	1.00	0.22	1.00	0.63
Reforma constitucional, dejando como materia de LOC la transferencia de competencias, desde el nivel central al regional	1.00	0.22	1.00	0.67
Nuevo mecanismo para conformación de CORE, a través de Consejeros elegidos por sufragio universal	1.00	0.20	1.00	0.63

Las cuatros votaciones puestas en la tabla son aquellas que hacen más notorio lo que se ha planteado. En estas reformas propuestas, que tratan sobre la consagración de mecanismos especiales que permitan el traspaso de competencias hacia los gobiernos regionales y dar una mayor legitimidad democrática a los Consejos Regionales, es clave considerar la proveniencia del diputado en conjunto con su afiliación partidaria. Así, mientras parlamentarios de Concertación muestran niveles de dispersión similares entre quienes representan a distritos de Santiago y quienes representan a territorios de regiones, los parlamentarios de Alianza tendrán importantes diferencias si se trate de representantes de la capital o de las regiones. En este sentido, en estas 4 modificaciones a la legislación existente señaladas en la tabla, los parlamentarios de la Alianza de distritos de regiones votaron en contra de estas (promedio de 0.22), significativamente opuesto a los parlamentarios, también de la Alianza, pero representantes de distritos de regiones, quienes apoyaron este tipo de reformas, que fortalecían a los gobiernos regionales (promedio de 0.67).

Cerrando este apartado, sólo queda mencionar que (1) existe un nivel importante de indisciplina partidaria –medida a través de estas votaciones parlamentarias– en todos los partidos efectivos del país en esta materia (a excepción del PRSD); (2) que las votaciones de los parlamentarios de UDI son notoriamente opuestas al resto de los partidos en estas propuestas legislativas, y (3) que, mientras los parlamentarios de Concertación no exhiben amplias diferencias según representen a distritos de región o de Santiago, esta distinción es fundamental al revisar el comportamiento de los Diputados de Alianza, en tanto los representantes de territorios de región apoyan considerablemente más a favor de políticas descentralizadores que sus colegas representantes de distritos de Santiago

3.2 Sobre los Honorables Senadores

Al revisar esta vez las votaciones de los Senadores respecto a este proyecto de Ley, nos encontramos con ciertas dificultades de tipo metodológico. El menor número de ellos no permite realizar un análisis al nivel de detalle como el realizado con los Diputados (por ejemplo, si hablamos de Senadores de Concertación de Santiago (o de Alianza), estaremos hablando, efectivamente, de solo 2 casos), pero se realizaran, al menos de manera tentativa, los principales de ellos.



Como es posible de ver, los partidos en general presentan nuevamente altas dispersiones, al igual que lo registrado en la Cámara Baja. Ahondando a nivel de partidos, es posible ver que los parlamentarios de PS y de PRSD son los más disciplinados en las votaciones referidas a este proyecto de ley.

Con respecto a los partidos de Concertación, al revisar el detalle de las votaciones encontramos que, en general, los Senadores no tiene una posición clara determinada por su militancia partidaria, dándose frecuentemente votaciones con promedios intermedios entre 0 y 1. Además, al revisar los promedios por partido sobresale el caso de DC, que es el partido cuyos parlamentarios tienen la postura menos clara respecto a este proyecto de descentralización, ni al ser comparados entre sus camaradas, ni en relación a sus compañeros de coalición. Esto es posible de ver al sumar las desviaciones estándar de todas las votaciones, en donde si comparamos el valor que arroja la dispersión de las votaciones de los Senadores de DC (como se menciono, la dispersiones se dan cuando los parlamentarios votan de distinta manera ante un mismo proyecto) con los valores del resto de los partidos, se observa que este es 1.74 veces el valor correspondiente a PPD (que es el segundo partido con mayor dispersión de la coalición oficialista en este tema), 2.61 veces el valor de PS, y 4.27 veces el valor de PRSD (dicho de otra manera, la dispersión de las votaciones de los Senadores de DC es 4.27 veces la dispersión que tuvieron los Senadores de PRSD).

Además, esta falta de claridad de los Senadores DC, al agregarla y compararla con el resto de los partidos de Concertación, incide directamente en la disciplina de la misma.

	PS	PRSD	PPD	DC
Establece que renuncia de Consejeros Regionales dará a lugar si este tiene una enfermedad grave calificada	0.33	0.00	1.00	0.40
Eliminación de rol de Intendente como Presidente del Consejo Regional	1.00	1.00	1.00	0.50
Establece que LOC determinará como Gobiernos Regionales aprobaran planes plurianuales de desarrollo	1.00	0.50	1.00	0.25
Determina que la primera elección de consejeros regionales se realizará conjuntamente con las primeras de alcaldes y concejales que se celebren una vez publicada la presente reforma	1.00	0.00	0.00	0.00

Al revisar estar 4 leyes (sobre un total de 23), que resultaron ser las más conflictivas al interior de la coalición de gobierno, es posible ver como no hay una idea clara en común que empuje a los Senadores de una misma coalición a votar de manera coordinada.

En relación a estas votaciones, es posible notar como cada uno de estos temas particulares dividió efectivamente a los partidos, algunos de los cuales actuaron incluso en contra de todos sus compañeros de coalición.

Con respecto a la propuesta de eliminar el rol del Intendente como Presidente del Consejo Regional, como se mencionó en este informe, era el paso anterior para permitir la elección de un Presidente del Consejo Regional en manos del CORE. En esta votación en particular, los Senadores de DC no lograron tomar una postura coherente entre los dos argumentos que se esbozaban alrededor, en relación a que la elección de un Presidente del Gobierno Regional atentaba contra el carácter unitario del país, o bien que era una reforma necesaria para una situación que tensionaba la labor del Intendente, al ser también representante de la región ante el Presidente de la República. De esta manera, a pesar de que todos los parlamentarios de los otros partidos apoyaron esta iniciativa disciplinadamente, los miembros de DC no actuaron de la misma manera.

Otra situación, que también consideraba la transferencia de recursos, esta vez no políticos sino de planificación, es la que se da con la propuesta de establecer como materia de una LOC un mecanismo para que los Gobiernos Regionales aprobasen planes plurianuales de desarrollo. En este sentido, a pesar de que los parlamentarios de PS y PPD apoyan a firme la propuesta, no hay claridad en torno a los parlamentarios de PRSD y DC.

Los casos más extremos son aquellos que confrontaran abiertamente a los partidos entre sí, votando disciplinadamente en contra de las opciones de sus compañeros de pacto. Por un lado, la limitación a la renuncia de los Consejeros Regionales, dejándola similar a la de los Diputados (es decir, solo por enfermedad grave), fue aprobada por la totalidad de los Senadores de PPD, rechazada por la totalidad de los Senadores de PRSD, y votada dispersamente por los parlamentarios de PS y DC. Por otro lado, la fijación de plazos específicos para la primera elección de los miembros del Consejo Regional también generó conflictos, en tanto la totalidad de los Senadores de PS apoyaron la idea de establecerlas en conjunto con la primera elección de Alcaldes y Concejales posterior a la aprobación de esta ley, mientras la totalidad de los Senadores de PRSD, PPD y DC rechazaron esta propuesta.

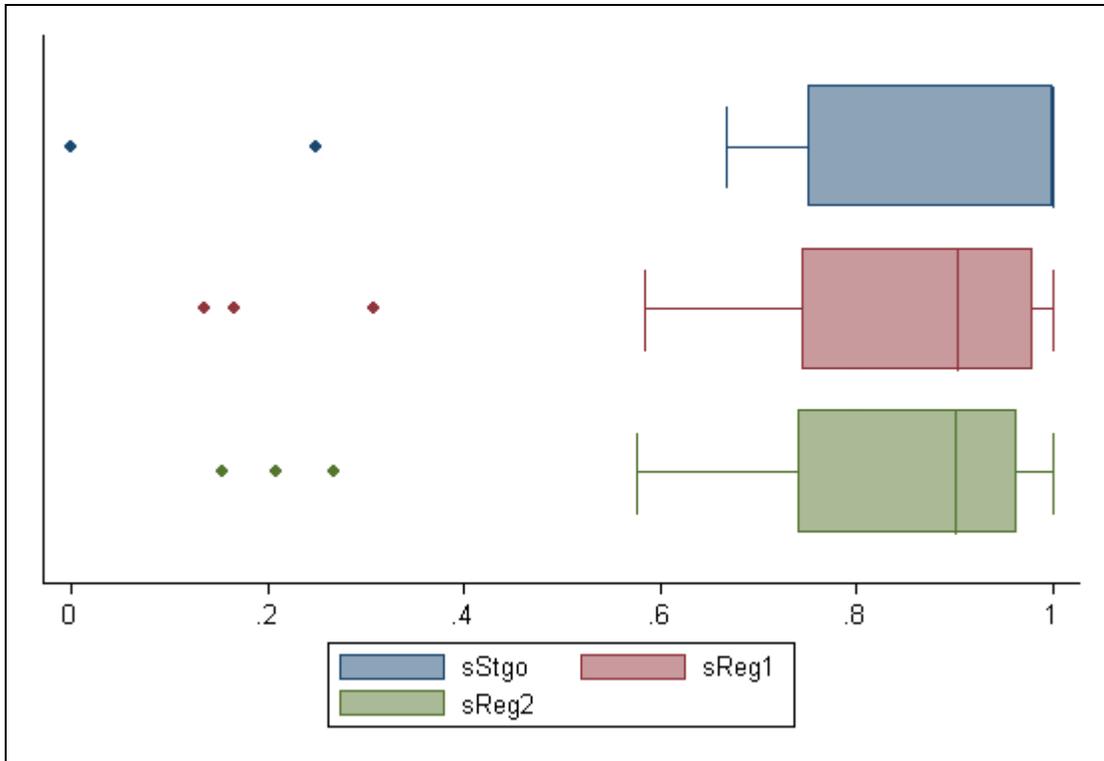
Ahora bien, por el lado de los partidos de Alianza, la situación no es muy dispar, aunque mayormente causada por la indisciplina al interior de los partidos que la existente entre los partidos. De hecho, solo existe una propuesta de ley en que hay diferencias absolutas entre las posturas de los parlamentarios de ambos partidos.

	RN	UDI
Establece modificaciones constitucionales, con relación a la duración de los senadores en el cargo y la renovación alternada de la cámara alta	1	0

Esta propuesta de ley, que en verdad no modifica cosa alguna concretamente, traslada la consagración de esta normativa, desde la Constitución, a una LOC. Naturalmente, los efectos políticos de esta iniciativa no son menores, pues elimina el poder de veto de algunos actores al disminuir los quórum necesarios para la aprobación de reformas en esta materia. Independiente de las posibles explicaciones que podamos imaginar sobre las causas de esto, lo cierto es que si la totalidad de los Senadores de RN votaron a favor de esta propuesta, la totalidad de los Senadores de UDI lo hicieron en contra.

Al comparar ambas coaliciones, a través de la simple suma de las desviaciones estándar (como mecanismo para cuantificar la dispersión de las votaciones de los parlamentarios), es posible notar que ésta es mayor entre los partidos de Concertación precisamente que entre los partidos de Alianza (valores de 3.38 y 2, respectivamente, aunque por supuesto teniendo en cuenta que los partidos de Concertación son el doble de los partidos de Alianza), lo que habla de una mayor dispersión de los Senadores de la coalición oficialista, al menos en la tramitación de esta ley.

Como un mero ejercicio, queda exponer las diferencias entre los Senadores representantes a Circunscripciones de Santiago en relación a quienes representan a territorios de región. Como ya se mencionó, los resultados de ello deben considerarse con mucho cuidado, en tanto uno de los grupos a comparar está compuesto en este caso por solo 4 miembros (los Senadores por Santiago).



Como es posible de ver, los Senadores representantes de circunscripciones de regiones tienen una dispersión mayor que los parlamentarios representantes de zonas de Santiago, indistintamente si son considerados como un conjunto de Senadores, o agrupados previamente por regiones. Nuevamente, es poco prudente avanzar en este tema, teniendo solo a 4 senadores como subgrupo representante de la Región Metropolitana, como contraste de los 32 Senadores restantes, que por cierto tienen una buena chance de generar altas dispersiones en sus votaciones.

4 Algunas ideas, a modo de conclusión

Luego de la revisión que este Informe ha presentado, queda cuestionarse sobre cómo es que los actores políticos relevantes perciben realmente este tema, y sobre el grado de coherencia de sus acciones con respecto a sus planteamientos.

En términos generales, se ha visto que existe entre los parlamentarios un amplio consenso, que apoya el concepto de descentralización, pero que tiene tamices que deben ser considerados a la hora de evaluar sus reales actitudes.

En relación a las hipótesis presentadas al inicio de este trabajo, es posible mencionar que

- a. Efectivamente, existen diferencias entre los parlamentarios, según estos ocupen escaños en la Cámara Baja o en el Senado. Si bien hay una disposición general en el discurso a apoyar la descentralización, al menos a nivel discursivo, existe un mayor consenso entre los Senadores que entre los Diputados en el impulso a este tipo de reformas, lo que se traduce en un mayor número de iniciativas propositivas (para reformar los proyectos en discusión), y en un menor nivel de conflicto al interior de la Cámara Alta, en relación a lo que se puede notar en la Cámara Baja, lo que permite el dialogo entre los actores, del parlamento, y del Ejecutivo.

- b. En relación a la hipótesis planteada, en que los parlamentarios tomarían diferentes posturas en torno al tema según la agrupación política a la que pertenecen, no existe la evidencia suficientemente contundente para apuntar hacia la aceptación de esta idea. Esto, pues si bien hay posturas ideológicas claras respecto a estos temas, que son bastante manifiestas en el debate parlamentario, esto no se condice con las votaciones individuales de los legisladores, por lo que solo se puede hablar en términos generales al respecto. Ahora bien, forzando los datos de las votaciones, es posible ver que (a) UDI rechazó gran parte de las propuestas descentralizadoras, (b) que fue el PRSD el partido que menor indisciplina en torno al tema presentó, apoyando sistemáticamente las reformas, (c) que PPD, PS, RN y, especialmente, DC, son los partidos que, si bien tienen parlamentarios que apoyan a nivel discursivo las propuestas descentralizadoras, esto no se traduce fielmente en las votaciones al respecto, (d) que, a pesar de la existencia de cierto grado de indisciplina en los partidos, las reformas se aprobaron en la Cámara Baja principalmente a través del apoyo de PS, PRSD, PPD, DC y RN, en tanto en Senado fue necesario además el establecimiento de compromisos del Ejecutivo con los parlamentarios de UDI para que estos aprobasen las reformas más importantes. Como caso aparte, hay que agregar que (e) existe una amplia brecha entre el discurso político de UDI y sus votaciones, a partir del argumento de no apoyar reformas descentralizadoras de limitado alcance, lo que se traduce en un fuerte discurso descentralizador, bastante virulento y encendido en algunos casos, y la negativa o abstención en las votaciones de las leyes consideradas en este Informe. Por supuesto, cada una de estas ideas deben ser leídas, teniendo en relación la metodología utilizada para este Informe.
- c. Al revisar los procesos legislativos en cuestión, hay importante evidencia de que para al menos en algunos grupos políticos el factor territorial si es fundamental para la toma de decisiones políticas que redistribuyan el poder político. Esto, en relación a que, si bien entre los Diputados de Concertación no es posible distinguir algo en esta dirección, los legisladores de Alianza tienen una notable diferenciación a la hora de votar los proyectos de ley en estudio, relacionada con los territorios que representan, en tanto Diputados de la Alianza de distritos correspondientes a regiones votan notablemente a favor de reformas descentralizadoras, en relación a sus compañeros de coalición.

En relación a estas leyes, que han sido las propuestas de reformas policías en materia de descentralización más importantes de los últimos años en el país, queda claro que la postura de los parlamentarios no es unidimensional, y que estos condicionarán sus apoyos a iniciativas que apunten a este objetivo a partir de sus evaluaciones, tanto a las propias iniciativas, como su percepción sobre el real interés de los otros actores sobre el tema.

Otros aspectos relevantes que surgen a partir de la revisión de estas discusiones, tiene que ver con la percepción generalizada entre los parlamentarios de la ausencia de un modelo de gobierno local y regional que el país debe seguir, lo que unido a la ausencia de evaluaciones importantes respecto a la existente desde 1974, no permite realizar juicios críticos efectivos respecto de cualquier iniciativa sobre el tema. Este punto es posiblemente uno de los factores que explica parte de la indisciplina en los partidos que se ha expuesto, pues si los parlamentarios no tienen claros cuales son los modelos de descentralización que impulsan en su discurso, tendrán un errático comportamiento en las votaciones a nivel agregado sobre este tipo de reformas. Además, esta poca claridad de los parlamentarios no solo se limita en el plano político, pues incluso en estos proyectos revisados se vislumbra un alto conflicto en relación a implementar avances en materia de descentralización fiscal, sea en el gasto, o, sobretudo, en el ingreso de los gobiernos subnacionales.

Por otro lado, si bien en términos legales la administración del estado le corresponde al poder Ejecutivo, al igual que toda iniciativa de reforma al respecto, quedo en evidencia en estos proyectos la relevancia de la participación ciudadana en la generación de propuestas adecuadas a los requerimientos de las personas. En este sentido, en este Informe hace referencias a diversos tipos de participación, acorde a diversas demandas colectivas de algunos grupos que buscaron influir en la toma de decisiones políticas, actuando de diversas maneras, como por ejemplo (a) de manera amplia, movilizandoo a amplios sectores de una comunidad para la creación de una Región, como es en el caso de los grupos de Valdivia, o (b) grupos utilizando mecanismos electorales, para medir con certeza cuales eran las reales intenciones ciudadanas respecto a cambios en la administración político y administrativa a la que estaban sujetos, que se vio en el caso de los ciudadanos de Osorno, o (c) desde el gobierno central hacia los territorios, buscando comprender a cabalidad las percepciones de los distintos actores involucrados en cada una de estas reformas, y que incluso derivó en la realización de indicaciones que se ajustaran a algunas demandas específicas de algunos sectores, como es lo que ocurrió con las visitas de la Comisión de Gobierno, Regionalización y Descentralización del Senado a los territorios implicados en la creación de regiones. La conclusión obvia en este sentido es que las reformas descentralizadoras no pueden realizarse a espaldas de los ciudadanos, sino que esos deben tener espacios de participación y de decisión sobre los temas que los afectan directamente, y que sin ello, pueden darse situaciones complejas, como el conflicto que se dio entre las comunidades de Osorno y Valdivia, o simplemente la consecución de resultados subóptimos para todos los actores involucrados.

Además de este componente de participación ciudadana en la formulación de propuestas descentralizadoras, es fundamental comprender que, de existir una real interés en el tema, los avances en un tema tan complejo como este deben diseñarse (y no meramente plantearse a posteriori) con una amplia cantidad de actores institucionales. Esto, en tanto Subdere debe trabajar con los parlamentarios de las diversas bancadas, pues más allá de los esfuerzos que este organismo realice en torno al tema, los parlamentarios de todas las bancadas no los perciben, por lo que el apoyo que argumentan hacia reformas descentralizadoras se diluye en tanto no manejan los aspectos técnicos y cambios políticos que pueden darse de ello. En otras palabras, a pesar de que existe entre los parlamentarios una disposición a avanzar en la materia, esto puede traducirse en una diálogo de sordos entre el gobierno y parlamentarios, no solo de oposición, si es que estos esfuerzos no se realizan de manera coordinada, desde el principio. El resultado de ello está a la vista, pues la tramitación y aprobación de este tipo de proyectos está sujeta a los parlamentarios, que perciben un alto grado de incertidumbre, en todo sentido, sobre los efectos de las políticas que están discutiendo, lo que a su vez se traduce en que el proceso legislativo, de avanzar, lo hace de manera trabada. Sobre este punto, queda ver como se darán las siguientes discusiones en la materia, abiertas con la aprobación de las reformas a nivel constitucional expuestas en este Informe, pero que deben ser reguladas por las leyes orgánicas correspondientes.