

ESTUDIOS CONSTITUCIONALES

Revista del Centro de Estudios Constitucionales

Año 1 N° 1 ISSN 0718-0195

Universidad de Talca, Santiago, Chile, 2003



Universidad de Talca. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Centro de Estudios Constitucionales
Dirección: Québec 415 esquina Avda. Condell, Providencia, Santiago, Chile
Correo electrónico: cecoch@utalca.cl Página Web: www.cecoch.cl

DESCENTRALIZACIÓN DEL PODER EN CHILE

Guillermo Bruna Contreras (*)

RESUMEN

En este ensayo el autor describe la evolución y el estado actual de la administración en el Estado chileno, centrandó su análisis en el proceso de descentralización administrativa regional y local, planteando algunas ideas sobre el avance de dicho proceso en el futuro próximo, como asimismo, sobre la importancia que han adquirido las municipalidades y su autoridad unipersonal, el Alcalde.

Derecho público. Derecho Constitucional. Derecho Administrativo. Gobierno regional. Municipalidades. Alcaldes.

1. INTRODUCCIÓN

Chile ha tenido una tradición unitaria jamás interrumpida, desde los albores de su independencia. Inicialmente su territorio sólo se dividía en tres provincias. Luego su división se hizo en seis departamentos. Corriendo los años, las provincias fueron ocho y más tarde llegaron a ser veinticinco. Hoy, a partir de la regionalización establecida bajo el Gobierno de la Junta Militar en 1974, el territorio se divide en trece regiones, algunas de las cuales se subdividen para las elecciones de senadores, eligiendo dos por cada una, las que a su vez, divididas en provincias, solas, agrupadas o también divididas, eligen 120 diputados.

(*) Profesor de Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica de Chile. Presidente de la Asociación Chilena de Derecho Constitucional.
Artículo recibido el 21 de septiembre de 2003. Aceptado por el Comité Editorial el 24 de octubre de 2003.
Correo electrónico: g.bruna@terra.cl

Solamente entre los años 1826 y 1828, hubo un movimiento que impulsó la aprobación de leyes federales, pero que no tuvo mayor vitalidad y desapareció para siempre. Fue por primera vez que en 1823, en un Reglamento y Acta de Unión de los Plenipotenciarios de la República, se estipuló en su artículo 1° que: “El Estado de Chile es uno e indivisible, dirigido por un solo gobierno y una sola legislación.” Y a continuación, en la Constitución de ese mismo año, se dijo que: “El Estado de Chile es uno e indivisible; la representación nacional es solidariamente por toda la República.” La de 1828 mantuvo el régimen unitario sin siquiera decirlo, y la de 1833 repitió que “La República de Chile es una e indivisible” La de 1925 enfáticamente señaló que: “El Estado de Chile es unitario” y la actual de 1980, recogiendo una tendencia mundial hacia la regionalización, como son los casos de España, Italia, Francia, Bélgica, entre otros, y algunos latinoamericanos, dice: “El Estado de Chile es unitario, su territorio se divide en regiones”, sin entrar en detalles, los que entrega a una ley de quórum calificado, de iniciativa del Presidente de la República.

Nuestra vocación unitaria ha sido constante, la pequeñez territorial por un lado, y las Guerras de Arauco, por otro, hicieron que la autoridad central fuera nacional y no tuviera competencias locales. La pobreza colonial y la ausencia de libertad de comercio, tampoco permitían desarrollos regionales autónomos.

A la autoridad colonial, que en la persona del Gobernador se confundían el representante político del Rey de España, el Presidente de la Real Audiencia en función judicial, y el Capitán General, como autoridad militar, sólo se contrastaba la participación vecinal y funcional en los Cabildos, que fueron, como era natural, la cuna del sentimiento de patria e independencia.

Producida ésta, se siguieron los moldes conceptuales de soberanía nacional y de separación de poderes que provenían de Europa y de los Estados Unidos de Norteamérica, más el sistema bicameral, y los cabildos pasaron a ser partes de la administración pública en que intervenía también el gobierno nacional.

Sólo a partir de 1888, y como una importación suiza, se quiso restablecer la comuna autónoma como expresión de administración local, pero poco a poco la politización de las elecciones y la influencia de los partidos políticos acabaron con tal concepción de autonomía hasta que el Gobierno Militar simplemente impuso en 1973-1974 la designación de Alcaldes por el Presidente y eliminó los cuerpos colegiados.

El intento posterior de la Constitución de 1980 y con miras de mayor alcance, de despolitizarlos y de crear representaciones corporativas o funcionales, tuvo efímera vida, y desde 1992 se mantiene una interesante autonomía interna, que se expresa también en la designación del personal y en la decisión de gastos e inversiones, pero que está muy politizada en las elecciones y en la distribución nacional de recursos.

Luego de estos trazos históricos tan amplios, veamos cómo concibe la Constitución de 1980 el gobierno y la administración interior de Chile.

2. GOBIERNO Y GOBIERNO INTERIOR

Expresa nuestra Carta Fundamental, bajo el epígrafe “Gobierno. Presidente de la República” lo siguiente: “El gobierno y la administración del Estado corresponden al Presidente de la República, quien es el Jefe del Estado. Su autoridad se extiende a todo cuanto tiene por objeto la conservación del orden público en el interior y la seguridad externa de la República, de acuerdo con la Constitución y las leyes.”

Esta atribución genérica de facultades al Presidente, unida a la explicación del alcance de su autoridad “...a todo cuanto tiene por objeto...” el orden interno y la seguridad externa, dan una idea clara y anticipada del fuerte presidencialismo del régimen chileno, fórmula ya usada tanto en 1925 como en 1833.

Sin embargo, bueno es destacar que, pese a su amplitud, estas facultades están siempre enmarcadas dentro del respeto a la Constitución y a las leyes.

Como todos sabemos, el Gobierno es el mando, la dirección y conducción del Estado. Es el ejercicio del Poder. Junto con entregarlo al Presidente, se le encomienda a éste también su administración, es decir, el servicio en favor de la persona humana, que es su finalidad, a través de la búsqueda del bien común.

La Constitución nos indica que esta administración es o debe ser “...funcional y territorialmente descentralizada, o desconcentrada en su caso...”, conceptos que desde los inicios de la Carta marcan una intención clara del constituyente, que veremos ha costado mucho encarnar en hechos pero que ha avanzado, recalco, sólo en lo administrativo, no en el poder o gobierno.

En sus tareas de gobierno y administración el Presidente es ayudado por los Ministros de Estado, a quienes la Constitución considera sus “...colaboradores directos e inmediatos...” La misma Constitución ordena a una ley orgánica constitucional, complementaria suya, determinar “...la organización básica de la administración Pública...” en la cual volveremos a encontrar los conceptos de descentralización y desconcentración administrativas, sin tocar el poder o gobierno.

Al tratar del Congreso Nacional, compuesto por la Cámara de Diputados y el Senado, éste se hace componer de miembros elegidos en votación directa por circunscripciones senatoriales, en consideración a las trece regiones del país, algunas de ellas subdivididas por una disposición transitoria de la misma Constitución,

lo que no sucede con la composición de la Cámara de Diputados, cuyo número se fija en 120 y se encarga a una ley orgánica establecer los distritos electorales.

Para los efectos del gobierno y administración interior del Estado, la Constitución divide el territorio en regiones y éstas en provincias, a cuyas cabezas coloca a un intendente y a un gobernador, respectivamente, ambos de la confianza exclusiva del Presidente de la República, nombrados y removidos libremente por él.

Así tenemos, en consecuencia, a un Presidente de la República que gobierna todo el territorio nacional, ayudado por sus Ministros de Estado, y en las divisiones territoriales llamadas regiones, y dentro de éstas en las provincias, a intendentes y gobernadores también nombrados por el Presidente y de su exclusiva confianza. De este modo se hace realidad que el Presidente es el Jefe Supremo del Estado y que su autoridad se hace sentir horizontal y verticalmente en todo el territorio nacional en forma inmediata y simultánea, hasta los más recónditos rincones de las cordilleras, valles, costas e islas de nuestro territorio.

Para que estas divisiones territoriales no sean fácilmente alteradas, la Constitución encarga a una ley de quórum calificado, de iniciativa exclusiva del Presidente de la República, toda modificación de límites regionales o provinciales, creación, modificación y supresión de provincias y fijación de capitales regionales y provinciales.

Agreguemos que la misma Constitución considera a los intendentes como representantes naturales e inmediatos del Presidente en el territorio de su jurisdicción, de modo que no reconocen subordinación jerárquica a los Ministros de Estado; por el contrario, la Carta expresamente señala que, debiendo respetar las leyes, como es obvio, ejercerán sus funciones con arreglo "...a las órdenes e instrucciones del Presidente.."

3. ADMINISTRACIÓN INTERIOR

Para los efectos de administración interior -no de gobierno, materia que es exclusiva de los intendentes obedientes al Presidente, y de los gobernadores, obedientes a ambos- en cada región se contempla un órgano colegiado que se denomina "gobierno regional", expresión impropia y confundidora, pues sólo tiene funciones administrativas, constituido por el intendente, que lo preside, y el consejo regional, con personalidad jurídica de derecho público y patrimonio propio.

Los consejeros regionales son elegidos mediante una elección de segundo grado, por los concejales, que son los miembros de los Concejos Municipales, elegidos popularmente. En el hecho son designados por las Mesas directivas de los partidos políticos, que instruyen a sus concejales para elegir a quienes ellas resuelvan.

Las funciones administrativas del intendente y del gobierno regional están separadas. Al primero corresponde, además de la presidencia del segundo, la coordinación y supervigilancia o fiscalización de los servicios públicos que funcionen en la región; el segundo es un órgano de carácter normativo, resolutivo y fiscalizador, encargado de hacer efectiva la participación ciudadana regional, aprobar los planes de desarrollo de la región, el proyecto de presupuesto propio y resolver la inversión de los recursos consultados para la región en el fondo nacional de desarrollo regional, sobre la base de la propuesta que formule el intendente. La Ley puede encomendarle otras funciones, dentro de las cuales, por ejemplo, destaca la de aprobar los planes reguladores comunales, ya aprobados por las Municipalidades, y los planes reguladores intercomunales, que proponga el Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

4. PROPÓSITOS Y PRINCIPIOS DE DESCENTRALIZACIÓN

La Constitución mantiene su propósito de descentralizar sólo la administración del Estado y de transferir competencias a los gobiernos regionales, pero lo hace llamando al legislador para que lo haga, traspasando así su responsabilidad.

Nuestra Constitución anterior, de 1925, que rigió hasta que asumió el Poder la Junta Militar en septiembre de 1973, había tenido también similares propósitos de descentralización, los que jamás se concretaron en los casi 50 años de su aplicación.

Así, decía: “Las leyes confiarán paulatinamente a los organismos provinciales o comunales las atribuciones y facultades administrativas que ejerzan en la actualidad otras autoridades, con el fin de proceder a la descentralización del régimen administrativo interior”. “Los servicios generales de la Nación se descentralizarán mediante la formación de las zonas que fijen las leyes”.

Nada ocurrió importante y sistemático.

Lo peor sucedió con la llamada Administración Provincial. A este tema dedicó nada menos que siete artículos, que simplemente no fueron respetados ni aplicados jamás. Señalaba que la administración de cada provincia residiría en el Intendente, asesorado por una Asamblea Provincial, cuya integración y funcionamiento eran detalladas en la misma Constitución, pero cuyas atribuciones serían determinadas en una ley, que jamás se dictó. El Intendente actuó solo en cada provincia, de acuerdo a las instrucciones del Presidente.

Del mismo modo la Constitución de hoy hace un llamado a desconcentrar los ministerios y servicios públicos y a buscar procedimientos de coordinación entre autoridades nacionales y regionales.

Ordena la Constitución crear un Fondo Nacional de Desarrollo Regional en la Ley de Presupuestos de la Nación, que sea una parte del total de gastos de la inversión pública y contemplar gastos correspondientes a inversiones sectoriales de asignación regional, que corresponderá hacer a cada gobierno regional. Para este año 2003 el Fondo se fijó en US\$150.000.000, pero durante el año puede aumentarse hasta llegar a los US\$500.000.000.- En un proyecto pendiente de consideración en el Congreso Nacional, se propone subir la inversión regional a un 50% de la inversión nacional, y duplicar la participación del aludido Fondo en el total de la inversión pública. En un acto inusitado recientemente hemos sabido del Gobierno Regional Metropolitano que rechazó el presupuesto para el 2004 presentado por el Intendente, en razón de no haber dado cuenta de gastos de viajes y contratación de profesionales a honorarios, pero por montos que no superan los US\$200.000.

En las provincias, junto al gobernador, existe en la Constitución un cuerpo consultivo, denominado consejo económico social provincial, integrado por miembros por derecho propio representativos de las actividades militares y universitarias, y miembros elegidos por estamentos laborales, empresariales, culturales, profesionales y sociales, de cuya vida y funcionamientos nada se sabe.

5. ADMINISTRACIÓN LOCAL

Para los efectos de la administración local, dice la Constitución que las provincias se dividen en comunas. En Chile existen hoy 341 comunas, pronto se elevarán a 345, de variables extensiones territoriales y población, siendo las mayores en este último aspecto de unos 500.000 habitantes.

Su creación, modificación y supresión se entregan a una ley de quórum calificado, a proposición del Presidente de la República.

Cada comuna es administrada por una municipalidad, constituida por el alcalde y por el concejo, el que, a su vez, está compuesto según sea la población comunal, por un mínimo de seis concejales y un máximo de diez. Todos ellos son elegidos popularmente, por cuatro años, en elecciones directas y separadas a partir del año 2004.

Las municipalidades son corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio.

La autonomía municipal se extiende no sólo a su propio gobierno interior, sino a la administración de sus finanzas. También pueden crear o suprimir empleos y fijar remuneraciones, establecer órganos o unidades de servicio, pero todo dentro de los límites y requisitos que la ley orgánica constitucional establezca, a iniciativa exclusiva del Presidente de la República.

Sus recursos económicos pueden provenir de sus propios bienes, de las contribuciones, patentes y derechos que la ley les autorice cobrar, de aquellos que la Ley Anual de Presupuestos les asigne o se les otorguen por los gobiernos regionales respectivos. Asimismo la ley orgánica constitucional contemplará un Fondo Común Municipal, como mecanismo de redistribución solidaria de los ingresos propios entre las municipalidades del país, cuya distribución será materia de ley. Efectivamente la Ley de Rentas Municipales lo ha hecho y señalado las pautas y criterios con que debe repartirse este Fondo, que para el año 2003 asciende a poco menos de US\$500.000.000.-, pero su cumplimiento está a cargo de una Subsecretaría del Ministerio del Interior, dependiente del Presidente de la República.

6. COMENTARIOS

La anterior es, a grandes rasgos, la normativa constitucional y legal chilena sobre gobierno y administración interior y local, y sus principios, intentos y avances en descentralización administrativa.

Debo reconocer que la regionalización sí ha significado un avance administrativo importante. Esta nueva división territorial en una región metropolitana y en doce regiones más ha agrupado y distribuido racionalmente las antiguas provincias en cuerpos territorialmente parecidos, sea en extensión, características geográficas, población, economía, etc. En la actualidad hay conformidad con la división regional, con pocas y normales excepciones de un par de ciudades que aspiran a ser regiones. Es importante decir también que este proceso no ha quedado en el papel, sino que ha sido asumido por la sociedad civil, en especial en aspectos económicos y universitarios, por ejemplo; pero debiera avanzar también en otros ámbitos como los partidos políticos, las organizaciones gremiales y también las sindicales.

Sin embargo y desde el punto de vista del ejercicio del poder continúa Chile siendo un Estado fuertemente centralista por varias razones: una, por el presidencialismo que mantiene el poder de decisión de todo lo que ocurre en el territorio, en el Presidente de la República, a través de sus Ministros e Intendentes; otra, porque prácticamente toda la iniciativa legislativa la tiene también el Presidente, especialmente la que signifique un gasto o endeudamiento público; otra, porque la inversión con bienes del Estado sigue controlada por el mismo Presidente; otra, porque los mal llamados Gobiernos Regionales sólo cumplen funciones de administración, no tienen funciones relevantes y su representatividad es nula y manejada por las directivas de los partidos políticos; otra, porque los representantes de regiones están en el Senado y en la Cámara de Diputados, órganos que no gozan de gran prestigio y cuyas funciones están descontrapesadas con la autoridad e influencia del Presidente de la República, en lugar de estar en sus regiones; finalmente, porque las Municipalidades y sobre todo sus Alcaldes han pasado a desarrollar un papel más activo y directo en la satisfacción de las necesidades de la población, dejando en lugar menos expectante a las regiones y a los parlamentarios.

La regionalización, primer paso en la descentralización efectiva, todavía es tímida en traspaso del Poder. Su debilidad reside, a mi juicio, en que su desarrollo depende que el gobierno central se desprenda de sus facultades, pero sabido es que nadie se desprende voluntariamente de sus poderes; las Constituciones han llamado a los legisladores a hacerlo, pero éstos no lo han hecho, porque tampoco existe la voluntad política efectiva ni del Presidente ni de los parlamentarios para realizarla.

El gran avance en la regionalización -hay que reconocerlo- se hizo bajo el Gobierno Militar, sin un Presidente político, ni partidos políticos ni Congreso Nacional, en un marco de una reforma administrativa inspirada técnicamente, ajena a intereses político partidistas o electorales. Esas circunstancias no existen y no se repetirán. En las actuales, un cambio efectivo, rápido y eficiente en la descentralización no se hará, a menos que sea el lema de una campaña presidencial que pida, al mismo tiempo, una mayoría en el Congreso para hacerla.

Una realidad indesmentible, impuesta por las circunstancias y a pesar de los políticos, es la revolución que se ha vivido en la revitalización del poder comunal y el prestigio de los Alcaldes. Si alguna autoridad se contrasta al Presidente de la República, ésta es la de los Alcaldes, algunos de los cuales han alcanzado figuración nacional. Prueba de ello fue la última elección presidencial, en que el actual Presidente don Ricardo Lagos debió ganar en unasegunda vuelta a don Joaquín Lavín, Alcalde de Santiago, con quien prácticamente empató en la primera. La próxima elección de Alcaldes, a fines de 2004, ya muestra el interés de personalidades con ambiciones nacionales, que quieren postularse a las Alcaldías más importantes.

Conocidos son los casos de otros países en que los aspirantes a la primera Magistratura nacen entre gobernadores y o alcaldes, como sucede con frecuencia en los Estados Unidos, Argentina y hasta en Francia.

Las municipalidades tradicionalmente han tenido funciones en aspectos de aseo y ornato, áreas verdes y jardines, tránsito, recreación, educación básica, permisos de construcción, patentes comerciales, etc. Hoy día están abarcando muchas más áreas educativas y culturales, económicas, urbanísticas, medioambientales, de seguridad, de salud, etc. Los vecinos esperan de ellas la satisfacción inmediata de sus necesidades y problemas, que conocen muy bien porque los viven y ven a corta distancia, no en ciudades lejanas donde funcionan el Presidente y el Congreso Nacional, cuyas respuestas a las demandas son, por la naturaleza de los trámites legislativos, lentas.

Desde mi punto de vista, la descentralización del poder pasa por una nueva delimitación de las funciones y atribuciones de las Municipalidades y del Presidente de la República. A éste hay que otorgarle o mantenerle todas las de gobierno y administración que tienen carácter nacional e internacional, y a aquéllas darles to-

das las que tengan carácter local, incluyendo funciones de gobierno, sin que por ello deshagamos el carácter unitario del Estado y pasemos a uno federal, y ni siquiera regional.

Aun cuando algunos han propuesto que los intendentes sean elegidos popularmente, no adhiero a esa postura porque en un Estado unitario no es posible que el Presidente tenga Intendentes que no sigan su línea política y, por el contrario, sean opositores. En cambio los Consejos Regionales, que tienen facultades normativas y fiscalizadoras sí podrían ser elegidos popularmente, lo que ya se ha propuesto en un proyecto de ley pendiente en el Congreso Nacional, limitados en sus facultades a prestar consentimientos y aprobaciones al Intendente, pero sin poder imponerle sus puntos de vista en decisiones de gobierno.

En Chile se ha aplicado con éxito el principio de subsidiariedad del Estado, permitiendo que las sociedades menores actúen en todas las actividades en que puedan hacerlo, reservando a las mayores, finalmente al Estado, subsidiariamente las que las menores no puedan o no quieran desarrollar.

Ahora debiera aplicarse la subsidiariedad dentro del Estado, dejando a las autoridades locales el máximo de poderes, actividades y funciones, a las regionales aquellas que las locales no realicen o que requieran una coordinación mayor y al Estado Nacional las que resten, además, por cierto de aquellas que, dada su naturaleza, como la Defensa Nacional, las Relaciones Exteriores y otras, tengan carácter nacional, como planificación, legislación, etc.

La administración de justicia, la fiscalización, y hasta la propia tarea de conservar el orden y luchar contra la delincuencia, no se ve por qué no puedan darse desde niveles locales, sin perjuicio de las planificaciones, supervigilancias y coordinaciones regionales o nacionales que sean necesarias.

Asimismo en materias legislativas podría darse iniciativa a las regiones en temas propios de su interés, que no se opongan a políticas nacionales.

En condiciones normales, como las que vivimos, se cree que los parlamentarios, que tienen figuración nacional, no renunciarán a ella para dar poderes a autoridades locales y regionales, pero pienso que si ellos asumieran tales tareas revitalizarían sus comunas y regiones con sus experiencias y capacidades, produciendo una descentralización real del poder, una positiva y creativa competencia económica y cultural, más ricas y beneficiosas para el pueblo al que quieren servir, el que los premiaría con los honores y famas que compensen sus sacrificios.