

HACIA UNA DEMOCRATIZACIÓN DE LOS CONSEJOS REGIONALES*

ALFONSO BANDA VERGARA
Universidad Austral de Chile

I. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

La idea central de este estudio se inserta en una reforma de mayor envergadura que debe apuntar hacia el fortalecimiento de los Gobiernos Regionales y su efectiva democratización de manera que lleguen a ser parte integrantes de un Estado moderno, democrático y participativo. Un Estado no identificado y marcado por este excesivo centralismo del que a pesar de algunos intentos aún no logramos desembarazarnos, y en que el poder político se ejerce desde las elites instaladas en el centro intentando desde allí obtener un desarrollo armónico de todos los territorios de las regiones. Los resultados serán utópicos en tanto la situación no sea revertida y sean las propias regiones quienes asuman esa responsabilidad haciéndose efectivamente cargo de sus propios destinos.

Entre los objetivos del proceso de avance a una verdadera regionalización para alcanzar una mayor descentralización –incluso quizá en la función política– y una mayor dispersión del poder, una de las medidas que, en el ámbito político administrativo se han planteado para lograrlo es a través de la generación democrática de las autoridades regionales, para que, de esta manera, éstas se legitimen e identifiquen más plenamente con las respectivas comunidades a quienes pretenden representar¹.

* Este trabajo es parte del proyecto aprobado por la Dirección de Investigación y Desarrollo de la Universidad Austral de Chile, S - 200060, El régimen de gobierno y de administración regional después de la Reforma de 1991. Las principales características que presenta y sus limitaciones estructurales, en el cual es profesor investigador don Juan Carlos Ferrada Bórquez, y el autor de este artículo es investigador colaborador.

¹ Así lo expresó el Dr. Heinrich von Baer v. L., en discurso pronunciado en la inauguración del Congreso Nacional de Consejeros Regionales intitulado *Descentralización ... ahora*, publicado en *Revista Estudios Sociales* N° 104, segundo trimestre, año

El estudio se enfocará principalmente a la propuesta de elección democrática por sufragio universal con participación de la ciudadanía regional de los principales órganos de poder en la región, esto es, la elección mediante el voto popular no sólo de los consejeros regionales sino que incluso también del órgano ejecutivo del Gobierno Regional².

Analizaremos los elementos básicos que deben considerarse para establecer el sistema de elección adecuado para la nominación de esas autoridades y nos preguntaremos si hay un sistema electoral diseñado para alcanzar determinados “objetivos”, además, desde luego de incluir una mecánica destinada a traducir los votos populares en escaños. Para ello no sólo deberemos desentrañar tales objetivos perseguidos por el sistema electoral sino que al mismo tiempo, conocer los problemas que se plantean en la realidad en el funcionamiento del sistema, problemas vinculados al cumplimiento de las metas buscadas. Y sin duda que existen una serie de cuestiones conexas con lo anterior que deberán ser abordadas por cuanto el sistema electoral no es un elemento aislado que pueda ser cambiado sin considerar al mismo tiempo otras variantes como ser la composición y atribuciones de los órganos, que serán distintas si varía su origen: desde un órgano designado por el Gobernante o elegido indirectamente hacia un órgano que tiene su origen en la votación popular.

Importante es, dentro de la mecánica de los sistemas electorales, revisar el papel que les cabe a los partidos políticos y la influencia que en el número y conformación de los partidos ejerce el sistema electoral aplicado, y para el caso materia de este estudio la importancia que tendrían dentro del sistema los llamados partidos regionales o de importancia local.

¿Qué se pretende lograr mediante la aplicación de un determinado sistema electoral? ¿es una mayor “representatividad”, es decir, que la distribución de los representantes entre las diversas opciones que se presentan refleje lo más fielmente posible la estructura del cuerpo electoral en sus variadas tendencias? O, la aspiración esencial es que se alcance una mayor “gobernabilidad”? Si trasladamos el problema a la elección por sufragio universal de los miembros del Consejo Regional –sea sólo de los consejeros regionales o incluso también del Ejecutivo del Gobierno Regional– la cuestión estará más centrada en buscar por la aplicación de un determinado sistema electoral no tanto una adecuada gobernabilidad, sino que el objetivo básico en este campo será obtener la mayor “representatividad” de los

2000, págs. 187 y ss. Allí se transcribe, del programa de Gobierno del Presidente R. Lagos, lo siguiente: “*Completaremos en un plazo de cinco años el proceso descentralizador y de desconcentración del Estado... propiciaremos la elección directa del Consejo y del Ejecutivo Regional*”.

² Dr. Heinrich VON BAER V.L., en op. cit., págs. 195 y 196.

elegidos para legitimar el órgano y alcanzar de esta forma los fines de regionalización y descentralización del poder, que se busca alcanzar con la reforma.

Estas son las cuestiones que básicamente abordaremos en el presente estudio, intentando aportar elementos necesarios para la solución del problema de la regionalización desde el punto de vista de alcanzar una mayor participación de las regiones en la decisión de su destino.

II. PRECISIONES CONCEPTUALES PREVIAS Y RASGOS FUNDAMENTALES DE LA EVOLUCIÓN DEL SISTEMA ELECTORAL CHILENO

Primeramente nos abocaremos a precisar lo que entendemos por “sistema electoral”, pues en la doctrina se suele emplear esta expresión con significados muy diversos³ en algunos casos como sinónimo de “derecho electoral” y así, se incluyen temas tales como: quiénes tienen acceso al voto, esto es, quiénes son ciudadanos con derecho a sufragio y que, como tales, pueden ejercer derechos políticos activos y pasivos; delitos e infracciones electorales; normas sobre control y fiscalización de los actos electorales, y, en general, todas aquellas normas —más o menos reglamentarias— que regulan el proceso de elección de los órganos representativos. En esta cuestión conceptual previa seguiremos a Nohlen quien prefiere utilizar un concepto restringido⁴ entendiendo por sistema electoral al procedimiento por medio del cual los electores expresan su voluntad en votos y los votos, a su vez, se convierten en poder político, y en las elecciones parlamentarias se transforman en escaños⁵. De tal manera el sistema electoral regula el procedimiento desde la candidatura hasta la asignación del o de los escaños en disputa o la elección de que se trata, y constituyen materias que tienen mayor y especial trascendencia dentro del tema, que otras cuestiones electorales por tener directa

³ En relación al concepto de sistema electoral y especialmente en cuanto a su amplitud o el ámbito de cuestiones que se entienden incluidas en el mismo, cfr. Dieter NOHLEN, *Sistemas electorales parlamentarios y presidenciales*, en *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, D. NOHLEN et al, compiladores, Fondo de Cultura Económica, México, 1998, págs. 145 y ss.; igualmente puede consultar a NOHLEN en el Diccionario Electoral del IIDH, CAPEL, en http://www.iidh.ed/siii/dicselect/_private/default.asp, en el término Sistema electoral.

⁴ En obras citadas en nota anterior y, especialmente en *Sistemas electorales y representación política en Latinoamérica*, artículo publicado en *Sistemas electorales y representación política en Latinoamérica*, editada por la Fundación Friedrich Ebert, Madrid, 1986, tomo 1°, págs. 17 y ss.

⁵ Dieter NOHLEN, *Sistemas electorales y representación política en Latinoamérica*, ob. cit., pág. 20.

relación e influencia con la competición entre las diversas opciones políticas^{6, 7}.

En nuestro país, hasta 1973 para las elecciones parlamentarias, regía un sistema proporcional en distritos electorales de distinto tamaño y composición, según fuera la Cámara legislativa a elegir. La Carta de 1925 incorporó entre sus normas una que consagró constitucionalmente el principio de representación proporcional para la elección de parlamentarios, en la cual debía seguirse un procedimiento que diera por resultado en la práctica “una efectiva proporcionalidad en la representación de las opiniones y de los partidos políticos”⁸. En las elecciones de diputados y senadores se utilizaron diversos criterios para la integración de las respectivas asambleas, así en la Cámara Baja se consideraron los criterios territorio y población puesto que se componía de miembros elegidos por los departamentos o grupos de departamentos colindantes dentro de cada provincia que establezca la ley, eligiéndose en cada circunscripción un diputado por cada 30.000 habitantes y por fracción que no baje de 15.000⁹, es decir, en cada distrito electoral el número de representantes a elegir lo determinaba el número de habitantes con que contaba. Sin embargo, en la práctica dicho criterio de representatividad de las diversas zonas en la Asamblea fue desvirtuado pues, a pesar del crecimiento poblacional el número de diputados por circuns-

⁶ De esta manera, utilizando una idea restringida del concepto “sistema electoral, quedarán excluidas de esta materia todas aquellas cuestiones relativas a la legislación electoral o al régimen electoral referentes a la constitución del cuerpo electoral activo (quiénes pueden elegir o participar en las votaciones) y el cuerpo electoral pasivos (quiénes son elegibles), la organización y control del proceso electoral, la regulación de las campañas electorales, los gastos electorales y la propaganda, y los asuntos sobre control electoral, reclamaciones electorales y proclamación de los elegidos o resultados del plebiscito, en su caso, entre otras materias.

⁷ Determinar el campo más o menos genérico que abarcará el concepto de derecho electoral o sistema electoral no es algo irrelevante sino que puede incluso ser de trascendental importancia, especialmente en aquellos países en que la democratización del sufragio en el sentido de ampliar al máximo la base electoral -quienes acceden al voto- no camina acorde con los procesos de democracia política debido a la falta de un aparato estatal “imparcial” e independiente que garantice la pureza de los actos electorales y la erradicación de las prácticas electorales fraudulentas. En tales casos la restricción conceptual parece inconveniente y da una idea insuficiente de lo que importa regular y comprender dentro de tales conceptos, pues ignora precisamente aquellos aspectos organizativos y administrativos indispensables para que unas elecciones por sufragio universal sean verdaderamente democráticas, libres y honestas (ver Dieter NOHLEN y Daniel SABSAY, *Derecho electoral, en Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, ob. cit., págs. 14 y 15.

⁸ Artículo 25 de la Constitución de 1925.

⁹ Art. 37 de la CPR de 1925.

cripción electoral, no se incrementó acorde con el aumento de habitantes del distrito, aplicándose desde 1932 el censo de 1930 para todas las elecciones de diputados hasta la de 1973¹⁰ con una evidente sobrerrepresentación de las zonas rurales en desmedro de las urbanas que denotaron un amplio crecimiento en dicho período¹¹. La asimetría ocasionada en la representación por la aplicación de un referente poblacional superado por la creciente concentración urbana de los habitantes trajo por consecuencia que, por ejemplo, para ser elegido diputado por el Tercer Distrito de Santiago se requerían en 1970 alrededor de 67.580 sufragios, en cambio en Malleco bastaban 6.800 para acceder a la Cámara Baja^{12, 13}. Además, tal como lo destaca José María Fuentes¹⁴, aunque se implementó por el constituyente de 1925 un sistema proporcional, éste en la práctica recibió fuertes distorsiones debido al tamaño de las circunscripciones. Así, en la elección de diputados de 1973 sólo había tres distritos que elegían más de 10 diputados y quince de ellos elegían entre dos y cuatro, ocasionando estos últimos –con un 30% de dis-

¹⁰ Según los datos contenido en el texto de Ricardo CRUZ - COKE, *Historia electoral de Chile 1925 - 1973*, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1984, págs. 26 y 27, en las elecciones parlamentarias de 1925 con el censo de 1920 fueron elegidos 132 diputados, en tanto que en las elecciones de 1932 se actualizó el censo de 1930 subiendo el número de diputados a 143, posteriormente subieron a 146 en 1937, a 147 en 1941 y a 150 en 1967, pero no se actualizó el número de parlamentarios en la proporción que lo exigía la norma constitucional respectiva (art. 37 inciso 2° de la CPR de 1925), no adecuando su número a la población resultante de los censos de 1940, 1952 y 1960.

¹¹ NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto, en *Regímenes políticos contemporáneos*, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1986, destaca que en este periodo hay un fuerte incremento poblacional desde los 4.207.455 de habitantes del censo de 1930 a los 9.268.584 del de 1970, agregando en este sentido que en 1930 Chile era un país con un población rural del 70%, proporción que en 1974 se revirtió pues en esta fecha era la población urbana que alcanzaba al 70% del total de los habitantes del país. (ob. cit., págs. 137 y ss).

¹² NOGUEIRA, Humberto ob. cit., pág. 139.

¹³ Sin duda que de ello se podrían extraer variadas conclusiones si se efectúa un análisis de la composición de la población rural y urbana, pues nos podemos preguntar ¿de qué tendencia política es predominantemente el votante de las ciudades y el de los sectores rurales? Pareciera que el elector de los centros urbanos tiene tendencias más avanzadas y el del campo tiende más a sufragar por candidatos conservadores, de tal manera que no es indiferente al propósito buscado de que las Cámaras estén constituidas por representantes de las diversas zonas del país, en “proporción” a su población, pues el éxodo a las ciudades no sólo tiene influencia en el número de diputados que debería elegir cada circunscripción electoral, sino que incide directamente en la representación política obtenida.

¹⁴ FUENTES, José María, *La alternativa proporcional con barreras de entrada. Un sistema electoral adecuado para Chile*, *Revista del Centro de Estudios Públicos*, N° 51, invierno de 1993, pág. 275.

putados a elegir— una evidente distorsión a la representación proporcional¹⁵. Además, en 1973 los diputados, según el distrito por el cual resultaban elegidos, representaban magnitudes bastantes distintas de habitantes, como por ejemplo un diputado del tercer distrito de Santiago representaba 4.5 veces más personas que uno de Aysén (116.149 contra 25.541)¹⁶.

El Senado se integraba por un número fijo de senadores por cada una de las agrupaciones provinciales que fijaba la ley eligiendo cinco senadores cada una de ellas¹⁷. Con tal criterio se buscó que éstos fueran representantes de la zona territorial que los elegía, sin atenerse a un criterio demográfico¹⁸, modalidad ampliamente justificada dentro de un Estado federal, pero en ningún caso en un Estado unitario centralizado¹⁹. La integración del Senado varió de cuarenta y cinco integrantes elegidos en nueve agrupaciones provinciales en 1925 hasta cincuenta correspondientes a diez circunscripciones senatoriales en 1967²⁰.

La Constitución de 1980 no incorporó entre sus normas una similar a la de 1925 limitándose a declarar²¹ que existirá un sistema electoral público, entregando su regulación a una ley orgánica constitucional, la que fijará su

¹⁵ FUENTES, José María, ob. cit., pág. 275.

¹⁶ Datos extraídos de FUENTES, José María, ob. cit., páginas 276 y 277, quien cita como fuente a César CAVIEDES, *The Politics of Chile: A Sociogeographical Assesment*, Boulder, Colorado, Westview Press, 1979, pág. 52.

¹⁷ Conforme lo establecía el artículo 40 de la Carta de 1925 “*El Senado se compone de miembros elegidos en votación directa por las diez agrupaciones provinciales que fije la ley, en atención a las características e intereses de las diversas regiones del territorio de la República. A cada agrupación corresponde elegir cinco Senadores.*”

¹⁸ Sin embargo, es interesante destacar que, en todo caso, existía una enorme desproporción en la representación de cada senador en relación con los habitantes de la circunscripción respectiva, así por ejemplo en 1970 un senador por Tarapacá - Antofagasta representaba a 85.079 habitantes en tanto que uno de Santiago representaba a 643.631 habitantes. (Datos extraídos de FUENTES, José María quien cita como fuente de dicha información a César CAVIEDES *The Politics of Chile: A Sociogeographical Assesment*, Boulder, Colorado, Westview Press, 1979, pág. 54.

¹⁹ NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto, *Regímenes políticos contemporáneos*, ob. cit., pág. 140, agregando dicho autor que ello era así, en la medida que las asambleas provinciales establecidas en la Constitución de 1925 (en el capítulo IX, artículos 94 a 100) nunca fueron establecidas pues no se dictó la ley respectiva que preconizaba la Carta Fundamental.

²⁰ La Ley N° 16.672 de 2 de octubre de 1967 aumentó las agrupaciones departamentales a 28 subiendo con ello los diputados de 147 a 150 y, al mismo tiempo, incrementó de nueve a diez las agrupaciones provinciales aumentando el número de senadores de cuarenta y cinco a cincuenta. (Datos extraídos de Ricardo CRUZ - COKE, ob. cit., pág. 27).

²¹ Art. 18 CPR

organización, funcionamiento y la forma de los procesos electorales, garantizando plena igualdad entre los independientes y los miembros de los partidos políticos tanto en la presentación de las candidaturas como en la participación en los procesos electorales²². El sistema electoral diseñado para elegir los parlamentarios –el llamado sistema binominal– tiende a imponer un bipartidismo en la política nacional²³, obligando a los partidos más importantes a aglutinarse en pactos electorales con el fin de sobrevivir, pues por aplicación del sistema queda absolutamente excluida la tercera fuerza política y todas las demás que no integren los dos grandes bloques o pactos políticos que son los únicos con opción a obtener parlamentarios. Dicho sistema electoral “binominal” destinado a elegir 120 diputados y 38 senadores fue introducido en 1989²⁴ y en la práctica produce una evidente distorsión de la representación de los diversos sectores del electorado privilegiando la segunda fuerza política e impidiendo la representación de la tercera, de la cuarta, etc. Ello por cuanto entrega las dos bancas en disputa en cada una de las circunscripciones electorales a aquella lista que supere en más del doble a la que la siga en preferencias y, en caso de no ocurrir esto, cada una de las dos nóminas más votadas obtiene un escaño²⁵. De acuerdo

²² Respecto del sistema electoral aplicable a las elecciones parlamentarias, la CPR de 1980 establece –en el art. 43– que la Cámara de Diputados estará integrada por 120 miembros, entregando a la LOC la misión de establecer cómo se compondrán los distritos electorales (si se integrarán en razón de consideraciones territoriales o de número de habitantes, o ambas), cuántos cargos elegirá cada uno de ellos, y cuáles serán las reglas para asignar los escaños. En cuanto al Senado (respecto evidentemente de los senadores elegidos por votación popular), en cambio el texto constitucional establece la composición de las circunscripciones electorales disponiendo que éstas se constituirán en consideración a las trece regiones del país y que a cada una le corresponde elegir dos senadores –artículo 45–; es decir, introduce el principio de las circunscripciones binominales dejando entregada a la LOC respectiva la manera cómo se asignarán los cargos dentro de cada circunscripción.

²³ FUENTES, José María, ob. cit., págs. 270 y 271.

²⁴ Por Ley N° 18.799 de 26 de mayo de 1989 que modificó la Ley de Votaciones Populares y Escrutinio N° 18.700, introduciendo un artículo, el 109 bis, que es el que establece el referido sistema de determinar los elegidos en una elección de senadores y diputados.

²⁵ La distorsión en la representación ciudadana se produce debido a que, en el caso de que la lista que alcanzare el mayor número de sufragios no tuviere un total de votos que excediere el doble de los alcanzados por la nómina que le siguiere en preferencias, esto es, incluso en el caso en que la duplique, los cargos en disputa se distribuyen uno para cada una de las dos listas con mayor votación, y la tercera o cuarta lista o partido en competencia, aunque logre una votación significativa no obtiene representación parlamentaria en esa circunscripción. Si ello se repite en todas las circunscripciones, como normalmente ocurre, habrá partidos políticos que aunque alcancen votaciones

a lo anterior, el sistema binominal no permite que el parlamento represente adecuadamente a la población, ya que de su aplicación puede resultar que la integración de las Cámaras sea diversa a la distribución de las tendencias políticas, e incluso pueden presentarse otras distorsiones de la voluntad popular en que se impedía la expresión clara de la voluntad del elector si en esa circunscripción electoral el partido preferido por el votante no presentó candidatura, debido a las negociaciones del pacto²⁶.

Para los efectos del régimen administrativo interior, la Carta de 1925²⁷ establecía que el territorio nacional se dividía en provincias y éstas en comunas²⁸, residiendo dicha administración provincial en un intendente asesorado, en la forma que determine la ley, por una Asamblea Provincial que presidirá²⁹, la que estaba compuesta por “representantes” designados por las Municipalidades de la provincia en su primera sesión, por voto acumulativo³⁰. La referida ley jamás se materializó, de manera tal que la disposición constitucional que daba creación a las Asambleas Provinciales resultó sólo una disposición programática incumplida de la anterior Carta Política³¹.

III. ELECCIÓN DE LOS INTEGRANTES DEL CONSEJO REGIONAL. SISTEMA ACTUAL

Debemos tener presente que la idea descentralizadora preconizada en nuestro Código Político, como una base fundamental de la institucionalidad³², se reduce a la subfunción administrativa la cual se radica en un gobierno regional constituido por el intendente y el consejo regional presidido por dicho funcionario nominado por el Presidente y de su exclusiva confianza³³. Los Consejos Regionales constituyen una instancia de decisión regio-

cercanas o superiores al 10 en todas las agrupaciones electorales, no obtienen ningún escaño.

²⁶ FUENTES, José María, ob. cit., pág. 274.

²⁷ La CPR de 1925 trataba esta materia en el capítulo IX, artículos 93 y siguientes.

²⁸ Para el Gobierno Interior del Estado el territorio nacional se dividía en provincias, éstas en departamentos, éstos en subdelegaciones y cada una de éstas en distritos, al frente de los cuales estaba, respectivamente, un intendente, un gobernador, un subdelegado y un inspector (arts. 88 a 92 de la CPR de 1925). Conforme al art. 93 de dicha Carta Fundamental, la división administrativa denominada “provincia” equivalía a la división política del mismo nombre, y la división administrativa denominada “subdelegación” correspondía a la “comuna” en cuanto división política.

²⁹ Art. 94 CPR de 1925.

³⁰ Art. 95 inciso 1° CPR de 1925.

³¹ Las Asambleas Provinciales constituirían el antecedente de lo que para la región representan los actuales Consejos Regionales.

³² Artículo 3° de la Carta de 1980.

³³ Artículos 99, 100 y 101 de la CPR.

nal y que, junto al intendente administran los intereses superiores de cada región y han sido caracterizados constitucionalmente como órganos investidos de potestades normativas, resolutivas y fiscalizadoras encargados de hacer efectiva la participación de la ciudadanía regional³⁴.

¿Cuál es el sistema de elección de los Consejeros Regionales? La LOC sobre Gobierno y Administración Regional regula esta materia³⁵ fijando la integración de estos consejeros, además del intendente, por consejeros elegidos indirectamente por los concejales de la región constituidos para tal efecto en colegios electorales en cada provincia. Cada región elige dos consejeros por cada una de las provincias que la integran, independientemente de su número de habitantes y, además, diez consejeros en las regiones de hasta un millón de habitantes y catorce en las que superen tal cifra, los que se distribuirán entre las provincias a prorrata de su población consignada en el último censo nacional oficial, aplicándose al efecto el método de cifra repartidora conforme a las normas establecidas para la elección de concejales³⁶.

Para elegirlos, los concejales municipales de cada región se constituirán en colegio electoral en cada una de sus provincias, quince días después de instalados los concejos, y procederán en ese acto, en presencia de un funcionario designado por el Director Regional del Servicio Electoral, a efectuar la elección. Podrán ser candidatos quienes sean presentados como tales por a lo menos dos concejales de la respectiva provincia y también cualquier ciudadano que reúna los requisitos exigidos para el cargo³⁷ siempre que cuente

³⁴ Art. 102 de la CPR.

³⁵ Art. 29 y ss. y arts. 81 y ss. de la LOC 19.175, de Gobierno y Administración Regional.

³⁶ Ver arts. 109, 110 y 111 de la LOC N° 18.695 de Municipalidades.

³⁷ El art. 113 de la CPR establece que para tal efecto se requerirá ser ciudadano con derecho a sufragio, tener los demás requisitos de idoneidad que la ley señale y residir en la región a lo menos en los últimos dos años anteriores a su elección. Por su parte, la LOC sobre Gobierno y Administración Regional establece que para ser elegido consejero regional se requerirá ser ciudadano con derecho a sufragio, mayor de edad, saber leer y escribir y tener residencia en la región durante un plazo no inferior a dos años, contados hacia atrás desde el día de la elección (art. 31). Establece además, la LOC, una serie de inhabilidades, que afectan a los senadores, diputados, ministros, subsecretarios, intendentes, gobernadores, concejales, funcionarios de la exclusiva confianza del Presidente o del intendente respectivo, los funcionarios de la Contraloría General de la República, los miembros del Consejo del Banco Central, miembros del Poder Judicial, del Ministerio Público, miembros del Tribunal Constitucional, del Tribunal Calificador de Elecciones, de los Tribunales Electorales Regionales y de las FFAA., Carabineros e Investigaciones, y todas aquellas personas que tengan contratos o cauciones vigentes con el gobierno regional o litigios pendientes con éste como demandantes. (art. 32 de la LOC).

con el patrocinio de un 0,5% de los ciudadanos inscritos en los registros electorales de la provincia. Resultarán electos aquellos candidatos que reúnan las mayores preferencias, sin embargo dos o más candidatos podrán acordar sumar sus votos³⁸, en cuyo caso los elegidos deberán ser determinados por el sistema de cifra repartidora³⁹.

¿Qué resultado se obtiene aplicando el actual sistema? De acuerdo al sistema de elección actualmente vigente para designar consejeros nacionales, es indudable que el resultado obtenido en la práctica es un fiel reflejo de la constitución de los concejos municipales existentes en la región, desde el momento que para la presentación de candidaturas se requiere el patrocinio de por lo menos dos concejales de la respectiva provincia y, quien desee postular como independiente debe lograr el apoyo de a lo menos el 0.5% del total de ciudadanos inscritos en los registros electorales de la respectiva provincia. En este último caso, dicho candidato independiente tendrá menos posibilidades que aquéllos que son presentados por los propios concejales, desde el momento que la decisión respecto del elegido corresponde precisamente a estos últimos.

IV. ELEMENTOS A CONSIDERAR PARA DISEÑAR EL SISTEMA ADECUADO DE ELECCIÓN DE INTEGRANTES DE LOS CONSEJOS REGIONALES

Para decidir el sistema de elección de consejeros regionales coherente con los propósitos a alcanzar, debemos considerar una serie de elementos, más o menos determinantes al momento de resolverlo. Entre otros, estimamos que debería atenderse a lo siguiente:

1. *Presentación de candidaturas*

Se trata de determinar si sólo podrán participar en la nominación de postulantes los partidos políticos y los independientes en la misma forma que si se tratara de elecciones parlamentarias según el sistema vigente⁴⁰, o

³⁸ Dicho acuerdo deberá celebrarse por los candidatos ante el Director Regional del Servicio Electoral dentro de las 48 horas siguientes al vencimiento del plazo para declarar candidaturas (esta declaración debe formularse a lo menos el 8° día que preceda a la elección), según arts. 82 y 87 de la LOC 19.175.

³⁹ Según las normas que al respecto se encuentran establecidas en los artículos 109, 110 y 111 de la LOC N° 18.695, de Municipalidades, aplicables a las elecciones de concejales.

⁴⁰ La normativa respectiva de la Ley N° 18.700 Orgánica Constitucional de Votaciones Populares y Escrutinios, arts. 2 y siguientes trata esta materia. Si emanan de un partido político las declaraciones correspondientes se efectúan ante el Servicio Electoral por el presidente y el secretario de la Directiva Central del partido o de los partidos

las declaraciones podrán emanar de otros grupos intermedios, como podrían serlo los partidos “regionales” permitiendo su creación y funcionamiento bajo normas distintas del sistema vigente que es manifiestamente restrictivo a este respecto⁴¹. En efecto para constituir un partido no “nacional”, se exige que éste exista en por lo menos tres regiones geográficamente contiguas, por lo que se limita notablemente la creación de partidos de influencia local o regional. Sería más congruente con la democratización de los consejos regionales y con el avance del proceso descentralizador, ampliar la participación a movimientos o partidos de clara identificación local o regional. Igualmente debe estimularse la participación de los independientes para cumplir el mandato constitucional que, en la realidad, constituye una mera declaración programática⁴².

La interrogante es de si los integrantes de los partidos políticos tendrán la voluntad política de propiciar este cambio que significaría una evidente pérdida de su hegemonía nacional y monopolio de la participación⁴³ en los procesos electorales.

Si la idea es estatuir un nuevo sistema para elegir consejeros regionales mediante votación popular de los electores de la región, inserta en un proyecto de mayor envergadura, cual es el de avanzar hacia una verdadera

que hubieren acordado un pacto electoral. La declaración de una candidatura independiente debe efectuarse por a lo menos cinco de los ciudadanos que la patrocinen acompañando una nómina de los patrocinantes, cuyo número debe ser igual o superior al 0,5% de los que hubieren sufragado en el distrito electoral para diputados o en la circunscripción senatorial respectiva, en la anterior elección de diputados, de acuerdo con el escrutinio general realizado por Tribunal Calificador de Elecciones (arts. 3, 10 y 11 de la LOC N° 18.700 sobre Votaciones Populares y Escrutinios).

⁴¹ En efecto, conforme a la LOC de Partidos Políticos, N° 18.603, éstos existirán como tales al constituirse legalmente en a lo menos ocho de las regiones en que se divide el país o en un mínimo de tres de ellas, siempre que sean geográficamente contiguas. Agrega la ley que el ámbito de acción de los partidos políticos quedará circunscrito sólo a las regiones donde esté legalmente constituido (art. 3° LOC N° 18.603 sobre Partidos Políticos).

⁴² El art. 18 de la CPR de 1980 proclama que nuestro sistema electoral deberá siempre garantizar la plena igualdad entre los independientes y los miembros de partidos políticos tanto en la presentación de candidaturas como en la participación en los procesos electorales y plebiscitarios.

⁴³ Ello a pesar de que la CPR prohíbe conceder privilegio alguno a los partidos políticos o que éstos monopolicen la participación ciudadana, pero en la realidad puede apreciarse claramente que este mandato constitucional está incumplido, pues en cada elección la intervención de los candidatos independientes es casi inexistente o, para soslayar las trabas que dificultan su participación, se suelen presentar como independientes pero bajo el alero de un partido o de un pacto electoral determinado (art. 19 N° 15 de la CPR).

regionalización, resulta evidente que dentro de tal contexto deben privilegiarse los movimientos o partidos de índole regional. En efecto, si queremos para nuestro país un replanteamiento de la forma de Estado y pasar del actualmente existente a un verdadero “Estado unitario Regional” en que no sólo se propicie la descentralización en lo “administrativo” sino que también se pretenda alcanzar una real descentralización “política”, debemos considerar este reforzamiento de los “partidos regionales”. No puede regir el mismo esquema predominante en las elecciones “nacionales” parlamentarias y presidenciales, e incluso en las locales -de concejales de las municipalidades- en que sientan hegemonía absoluta los partidos políticos “nacionales”, quedando al margen las propuestas de los independientes y de los partidos de relevancia regional. Debe crearse un estatuto distinto para estos partidos de alcance regional que se aparte de las exigentes normas aplicables a los partidos “nacionales”, de acuerdo a la actual LOC de Partidos Políticos⁴⁴, normativa que posibilita sólo la constitución de partidos de índole “nacional” pues privilegia a aquellos que adquieran existencia simultánea en por lo menos ocho de las trece regiones del país, o en sólo tres de ellas siempre que sean contiguas.

2. *Estructura de las circunscripciones electorales*

El tamaño de la circunscripción electoral constituye unos de los elementos decisivos importantes para diseñar un adecuado sistema electoral. El tamaño del distrito se relaciona con el número de escaños que le corresponde elegir a una circunscripción. Cuanto mayor es el distrito –esto es cuanto más cargos le corresponde elegir– tanto mayor será el efecto proporcional ejercido por la división del territorio en distritos⁴⁵. En las circunscripciones pequeñas, que eligen dos o tres representantes será muy difícil que se logre una adecuada representación de todos los sectores y tendencias predomi-

⁴⁴ Ver normas sobre constitución de los partidos políticos, arts. 4 - 17 de la LOC N° 18.603 y sobre su disolución, especialmente el art. 42 N° 2 de la misma LOC, en cuanto dispone que éstos se disolverán si no alcanzan en 5% de los sufragios válidamente emitidos en una elección de “diputados, en cada una de a lo menos ocho regiones o en cada una de a lo menos tres regiones contiguas, en su caso. Como puede apreciarse, esta última regla no debe aplicarse a las elecciones de consejeros regionales si se implementare, al mismo tiempo, normas que permitan en forma más amplia que este sistema, la participación de partidos locales o regionales en las elecciones de consejeros regionales. Lo anterior por cuanto dicha regulación está referida a elecciones de relevancia “nacional como lo son las de diputados, e implican la existencia de partidos constituidos a nivel “nacional” (un partido para constituirse debe hacerlo en ocho regiones del país o, en por lo menos, tres pero que sean “contiguas”.

⁴⁵ NOHLEN, Dieter, *Sistemas electorales y representación política en Latinoamérica*, ob. cit., págs. 20 - 21.

nantes. El ideal, desde esta perspectiva es la circunscripción única regional, pero ello podría atentar en contra de la proporcional representación de todos los territorios afectando entonces la “representación territorial”. ¿Cómo lograr esta representación territorial sin afectar la “representatividad” o, dicho de otra forma, sin desvirtuar la representación proporcional?

Una cuestión diversa que no carece de relevancia para el tema en análisis lo constituye la división, dentro de cada región, del territorio regional en una o más circunscripciones o distritos electorales. Para la representación política importa considerar la relación entre escaños y población, pues suele darse frecuentemente el caso de la existencia de una representación desigual entre distintas regiones o localidades⁴⁶, utilizándose como argumento para explicar esta desigualdad el de favorecer a las regiones menos pobladas que, en general, también están en situación desventajosa en materia de desarrollo frente a las más pobladas e industrializadas⁴⁷.

3. *Reglas para la atribución de los escaños*

Para resolver cuál es el sistema electoral más adecuado conforme a los objetivos perseguidos, nos pronunciaremos entre la disyuntiva de si debe ser mayoritario o proporcional y, si buscamos una mayor “governabilidad” o sólo una más perfecta “representación” de todos los sectores, tendencias políticas, grupos regionales o locales. Es de vital importancia considerar al diseñar un sistema electoral, que todos sus componentes apunten a objetivos claramente trazados, además debe armonizar con las atribuciones de que están dotados los Consejos Regionales. Es decir, la reforma que contemple la elección popular de los consejeros debe ir aparejada con una revisión de las atribuciones de tales órganos para adecuarlas a las de un órgano emanado directamente de la voluntad popular manifestada en una elección directa lo cual implica un mayor grado de control de la ciudadanía sobre sus actuaciones. En efecto, un Consejo Regional elegido por sufragio universal se halla en un nivel de legitimación diametralmente distinto de los actualmente existentes pues en los del futuro la ciudadanía no sólo tiene mayor participación al elegirlos directamente sino que será posible el control ciudadano sobre su comportamiento otorgándoles o no su aprobación y, en consecuencia concurriendo o no a su reelección.

⁴⁶ En las elecciones parlamentarias de nuestro país, es evidente la desarmonía absoluta entre población y escaños si comparamos circunscripciones senatoriales, como las de la Región Metropolitana y la XI Región, por ejemplo, ya que la primera contando con 5.257.937 de habitantes elige cuatro senadores y la región sureña con 80.501 habitantes elige a dos (según censo de 1992 datos obtenidos de <http://www.censo2002.cl/>

⁴⁷ NOHLEN, Dieter, ob. cit., pág. 21.

En el sistema actual la ciudadanía regional no alcanza a enterarse siquiera de la elección pues ésta se desarrolla sin propaganda electoral, prácticamente en silencio y en el mayor sigilo. ¿Cómo controlar a un órgano respecto del cual ni siquiera sabe el ciudadano medio cómo se elige, cuándo, qué determinaciones puede adoptar dentro de su competencia, etc.? El sistema electoral escogido deberá ser coherente, al mismo tiempo con los objetivos descentralizadores que se pretenden alcanzar.

4. *Simultaneidad de elecciones locales y regionales*

La interrogante es si deben ser simultáneas las elecciones de consejeros regionales con las de alcalde y concejales de las municipalidades o mejor dicho, si es deseable la existencia de una cierta armonía en la composición de los gobiernos locales y los de la región a que éstos pertenecen. Una cuestión que no merece discusión es la multiplicidad de actos electorales que deben verificarse en nuestro sistema político, de manera tal que sería deseable no agregar un acto electoral, sino que convendría la simultaneidad de ambas elecciones, sin duda con papeletas diferentes. Consecuencialmente con dicha simultaneidad se posibilitará una mayor simetría en la composición de los gobiernos de los entes locales con el de la región respectiva, pues es evidente que el resultado será diferente si se distancian ambas elecciones debido a que es dable esperar que concurren distintas circunstancias que incidan en una u otra elección, como ser una distinta situación política. En último término el efectuar un mismo día ambas elecciones traerá más consecuencias positivas que negativas, incluyendo en las últimas una probable confusión entre electores con escasa experiencia y preparación en cuestiones políticas.

V. HACIA LA DEMOCRATIZACIÓN DE LOS CONSEJOS REGIONALES Y DEL GOBIERNO REGIONAL

1. *El órgano ejecutivo del Gobierno Regional: ¿elegido o designado?*

El sistema de Gobierno y Administración regional se caracteriza en nuestro país porque el intendente regional representa la convivencia en una misma autoridad y persona de dos sistemas de organización del poder, por un lado bajo su conducción se ejercen las potestades de gobierno como ente desconcentrado en la región, ya que él es –en ese territorio– el representante natural e inmediato del Presidente, al cual lo une un vínculo de subordinación pues su cargo es de aquellos que son de la exclusiva confianza de quien lo designa y durará en esas funciones en tanto goce de la anuencia presidencial⁴⁸. Por otra parte, el mismo funcionario –el intendente regional– está

⁴⁸ Este vínculo de subordinación se manifiesta en la realidad principalmente por-

dotado de competencias, dentro de un sistema descentralizado, ejerciendo facultades de administración en la región como ejecutivo del Gobierno Regional, órgano autónomo del cual forma parte junto al Consejo Regional, presidido por el mismo intendente. Lo anteriormente expuesto constituye uno de los puntos que deben ser abordados para una reforma puesto que, sin duda, dicha situación en ningún momento propicia el avance dentro del proceso de descentralización regional en que estamos empeñados, al contrario lo desvirtúa y frena⁴⁹.

Dentro de dicho esquema descentralizador de las regiones por el cual marchamos desde la reforma de 1991⁵⁰ éste queda reducido, como se ha visto, al ámbito de la actividad administrativa del Estado, excluyendo en consecuencia las modificaciones que apunten hacia una descentralización en lo político –la función de Gobierno– que nos conduciría al establecimiento de un verdadero Estado Regional⁵¹. La descentralización se realiza, por ello, mediante el expediente de transferir algunas competencias del poder central⁵² a órganos que estén dotados de personalidad jurídica propia, tengan un patrimonio propio y que no dependan en forma jerárquica como subordinados de la autoridad del centro. Dentro del proceso descentralizador en lo territorial iniciado a partir de la antedicha reforma constitucional, éste demuestra exiguos resultados lo que no debe extrañar si partimos de la base que en la realidad los Gobiernos Regionales no pasan de ser un fiel

que el Presidente está facultado para dar órdenes e instrucciones al intendente y de acuerdo al art. 99 de la LOCGAR debe relacionarse para este efecto con el Primer Mandatario a través del Ministerio del Interior.

⁴⁹ A este respecto ver estudio de Osvaldo OELCKERS CAMUS, *Los necesarios avances en el proceso de regionalización a través de los principios jurídicos que la sustentan*, en *Revista de Derecho de la Universidad Católica de Valparaíso*, tomo XVII, año 1996, págs. 339 - 356.

⁵⁰ La Ley de Reforma Constitucional N° 19.097 de 12 de noviembre de 1991, entre otras modificaciones a la Carta Fundamental, introdujo los gobiernos regionales que como órganos autónomos están dotados de personalidad jurídica de derecho público y patrimonio propio y en ellos radica la administración superior de cada región, constituyendo su misión fundamental el desarrollo social, cultural y económico de la región.

⁵¹ Es importante tener presente que, en este proceso descentralizador, lo que se descentraliza es únicamente la “*administración superior de la región*”, según expresamente lo dispone el art. 100 de la CPR, lo cual implica que, en lo que se relaciona con los demás órganos de administración del Estado que operan en la región, como lo son por vía de ejemplo los Seremis, éstos continúan siendo sólo órganos desconcentrados del respectivo Ministerio.

⁵² El art. 103 de la CPR encarga a la ley el determinar las “*formas en que se descentralizará la administración del Estado, así como la transferencia de competencias a los gobiernos regionales.*”

reflejo de las políticas implementadas desde el nivel central. Ello, como lógica consecuencia de ser su órgano ejecutivo –el Intendente– representante del Presidente en el territorio regional, y, además nombrado y removido discrecionalmente por el Primer Mandatario⁵³. De tal forma, es un Jefe de Servicio que transmite las políticas del Presidente en la región y, en ningún caso puede mirársele como un legítimo portavoz de las intenciones autonómicas de las regiones ante el órgano central.

La idea de la descentralización administrativa de carácter territorial, encabezada por este órgano –el Gobierno Regional– se estrella en la realidad por la excesiva injerencia del nivel central en las regiones al extremo que existe claramente un control jerárquico el que no debiera darse en los órganos descentralizados administrativamente para los que, a fin de mantener la unidad administrativa, se ha ideado la figura de la “supervigilancia” o “tutela” en que algunas actuaciones de ese órgano deben contar con la intervención, acuerdo o conocimiento del nivel central⁵⁴. Respecto de los órganos descentralizados territorialmente sólo es posible la tutela sobre sus actos, no así en cuanto a los descentralizados funcionalmente en que ella abarca igualmente a los agentes cuya nominación emana del poder central. No hay nada más contradictorio con la idea de descentralización territorial que la existencia de un Jefe Superior del órgano que sea de generación centralizada y, por ende sujeto al control jerárquico del centro. Es pues esencial que dicho agente sea no sólo de generación regional sino que provenga de un proceso electoral en que intervenga directamente la ciudadanía de la región⁵⁵. Es un atentado a la supuesta autonomía de dicho órgano el que su Jefe Superior no sólo sea nominado centralizadamente –y sujeto al control del poder del centro– sino que incluso tenga la calidad de funcionario de la “confianza exclusiva” de quien lo designa, por lo que se mantendrá en el cargo solamente si dicha confianza perdura. El Intendente, en el esquema actual es, por un lado, Jefe Superior de un servicio descentralizado, el Gobierno Regional, y agente del poder central en un órgano centralizado, como lo es el Gobierno Interior de la región, por lo que es evidente que, en la práctica le será imposible “desdoblarse” y así, lógicamente, su lealtad la manifestará para quien lo nombra, el Presidente de la República⁵⁶, de quien no sólo recibe *órdenes e instrucciones* sino que es además su representante natural e

⁵³ Art. 100 CPR.

⁵⁴ CONTRERAS EDDINGER, Roberto, *Análisis de las limitaciones de la Ley 19.175 sobre Gobierno y Administración Regional*, obtenido de Internet <http://geocities.com/CapitolHill/Lobby/6384/contrera.htm>

⁵⁵ CONTRERAS EDDINGER, Roberto, ob. cit.

⁵⁶ CONTRERAS EDDINGER, Roberto, ob. cit.

inmediato en el territorio de su jurisdicción⁵⁷. Siendo de tal naturaleza su vínculo con su superior jerárquico, no es descabellado concluir de manera inconcusa que el agente del gobierno central en la región deberá rendir cuentas de su gestión a su superior jerárquico no sólo en el ámbito de la función política que desarrolla en la región cumpliendo las órdenes e instrucciones que se le imparten para tal efecto, sino que también lo haga – ¿cómo desdoblarse para evitarlo?– en las funciones que le competen como cabeza del Gobierno Regional.

2. Una solución a la cuestión planteada

En nuestra opinión, el principal problema es que si lo buscado dentro del proceso de regionalización, es alcanzar una adecuada autonomía de los Gobiernos Regionales, ella se ve cuestionada y en gran medida frustrada, debido fundamentalmente a la calidad de funcionario-órgano “bicéfalo” ostentada por el Intendente, pues así le es difícil desdoblarse de su doble rol de Jefe del servicio de Gobierno Interior en la región, subordinado del Presidente y, simultáneamente asumir el papel de ejecutivo y cabeza del Gobierno Regional en cuya calidad debe constituirse en quien lidere este impulso de autarquía regional para “des-centralizarla” en lo administrativo.

La solución apunta a que se desprenda el órgano ejecutivo del Gobierno Regional de su situación de subordinación respecto del poder central⁵⁸, terminando con el control jerárquico que pesa sobre él, control que deviene de su origen centralizado, para avanzar hacia un sistema de generación regional de esa autoridad, específicamente mediante el expediente de votación popular y directa de la ciudadanía regional. Ello, sin perjuicio de que el funcionario que encabece el Gobierno Interior en la región continúe siendo de nominación presidencial y de su exclusiva confianza, implementando un sistema en que dicho órgano y aquél que ostente la calidad de ejecutivo del Gobierno de la región, constituyendo funciones distintas y, en cierto modo incompatibles entre sí - estén a cargo de jefes distintos.

Es fundamental esta reforma, pues carecería de sentido y se verían fuertemente desdibujados los objetivos esperados por la vía de introducir a consejeros regionales elegidos directamente por la ciudadanía, si el órgano ejecutivo del Gobierno regional mantiene su *status* de autoridad nombrada por el Presidente, de su exclusiva confianza, subordinado por ello al poder central y sujeto a su control.

Simultáneamente con esta reforma deberán revisarse las atribuciones de los distintos órganos regionales pues parece poco adecuado que sobreviva

⁵⁷ Art. 100 CPR.

⁵⁸ Ver al respecto el mencionado artículo de Roberto Contreras Eddinger.

un sistema en que en la distribución de competencias el Consejo Regional continúe con su actual rol de órgano asesor del Intendente respecto de las políticas y planes de desarrollo regional, siendo que se legitimará su integración mediante la elección por votación popular de sus integrantes, especialmente si el órgano Intendente mantiene su carácter de agente subordinado al Presidente y representante del poder central en la región. Deben quedar absolutamente diferenciadas las funciones de gobierno y administración en la región de manera tal que exista una autoridad que ejerza las competencias políticas y que podría radicar en un funcionario nombrado por el Presidente, se llame o no intendente y que tenga exclusivamente a su cargo las materias de gobierno interior de su territorio jurisdiccional y que en caso alguno desempeñe simultáneamente funciones de administración de la región, y que este ejecutivo del gobierno regional en ningún caso sea nominado de igual forma sino que el origen y legitimación de su autoridad a cargo del desarrollo descentralizado de la región sea de raíz también regional⁵⁹.

En este sentido debería también reestudiarse el tema de los Seremis, eliminándolos de acuerdo a su actual organización pues presentan una ligazón demasiado fuerte e indiscutible con el poder central, ya sea que se integren al Gobierno Regional como órgano descentralizado con una generación distinta del actual sistema en que es el Intendente quien propone los nombres para su designación por el Presidente⁶⁰, que podría consistir en que sean nominados por el futuro órgano ejecutivo del Gobierno Regional a proposición de los Consejos Regionales⁶¹.

⁵⁹ En este sentido cabe plantear diversas alternativas que pueden contemplarse en una reforma del sistema, entre las cuales está que este órgano ejecutivo del gobierno regional y presidente del consejo sea designado por los propios consejeros regionales que a la vez van a ser elegidos en votación popular por la ciudadanía, pero la solución que parece más adecuada es, sin duda, la que contemple no sólo la elección popular de los consejeros regionales sino que, al mismo tiempo, la del propio ejecutivo del Gobierno Regional lo que le daría a éste mayor fuerza ante las autoridades del gobierno central y frente a los propios consejeros pues no dependería de ellos para mantenerse en su cargo (vid. OELCKERS CAMUS, ob. cit., pág 344).

⁶⁰ El art. 62 inc. final de la LOCGAR establece que *“los secretarios regionales ministeriales serán nombrados por el Presidente de la República de entre las personas que figuren en una terna elaborada por el intendente respectivo, y oyendo al efecto al Ministro del ramo,*

⁶¹ De esta forma, como lo explica Roberto CONTRERAS E., *Análisis de las limitaciones de la Ley 19.175 sobre Gobierno y Administración regional* citada, el ejecutivo del Gobierno regional podrá contar para su misión con Seremi no sólo subordinados jerárquicamente a él en materias de competencia del Gobierno Regional, sino que además serán por él en parte generados. De esta manera el Seremi deja de ser un ente desconcentrado para convertirse en uno descentralizado.

VI. UN SISTEMA ELECTORAL PARA LA ELECCIÓN DE LOS CONSEJOS REGIONALES

Teniendo presente las cuestiones a resolver que hemos analizado, y que pueden variarse y combinarse con el propósito de obtener determinados efectos en cuanto al tipo de representación buscado, al momento de diseñar el sistema de elección que se aplicará a la de los consejeros regionales, creemos que deben puntualizarse algunas consideraciones en orden a que la decisión que se tome en cuanto al sistema aplicable sea la más adecuada.

¿Qué tipo de representación esperamos obtener? En los Consejos Regionales ¿Deberían estar representados todos los estratos sociales, las minorías étnicas –que en algunas zonas no constituyen en realidad una “minoría” sino que representan más bien a una “mayoría”– los partidos políticos “nacionales”, y otras fuerzas políticas relevantes en cada región? ¿Debemos, en cambio, resolver la cuestión poniendo énfasis más bien en el grado de representación “territorial” que se alcance, en que se logre que lleguen a ocupar los cargos representantes de todas las localidades de la región respectiva?

1. *Representación política*

Las consideraciones que hagamos a la representación política, indudablemente debemos conectarlas al tema del sistema electoral, por cuanto una de las tareas de la democracia representativa es elegir a sus representantes y ésta es la función esencial del sistema electoral mirado como un conjunto de métodos para traducir los votos ciudadanos en escaños de representantes, constituyendo de tal manera el sistema electoral el elemento fundamental de una democracia representativa.

En orden a dar una respuesta a nuestras interrogantes, pareciera adecuado conformar la idea de “regionalización-descentralización” a la solución del problema, pues no resulta coherente con estos procesos el que en el ámbito de la representación política de las fuerzas regionales sólo estén presente los partidos políticos, dentro del marco actual de su injerencia política. No resulta adecuado a la lógica de los avances que se espera obtener en este campo el de propiciar un sistema electoral que privilegie a los partidos políticos en su contexto actual y que sea además un sistema similar al implementado para la elección parlamentaria. Lo que debiera buscarse es el diseño de un sistema que permita una representación de todas las fuerzas y tendencias políticas predominantes en la región y que no se transforme en una elección más, monopolizada por los partidos políticos tradicionales en que las candidaturas y los representantes son seleccionados por las cúpulas políticas nacionales, sin participación de la ciudadanía y representantes regionales.

El sistema electoral aplicable a los consejeros regionales debiera ser por lo menos similar al utilizado para los concejales de las municipalidades, especialmente si se tratará de elecciones a verificarse simultáneamente, pues

de otra forma se produciría una incongruencia inaceptable: que en un mismo día se convocara a los electores para votar por tres autoridades emanadas de la decisión ciudadana cada una elegida por un sistema diferente. En efecto, si las elecciones de concejales y alcaldes lo son en voto separado⁶², se supone que el alcalde lo debiera ser por un sistema distinto –mayoritario sin duda–⁶³ y los concejales utilizando el principio de representación proporcional actualmente en aplicación y, si se implementa un sistema distinto a este último para los consejeros regionales, se llegaría al absurdo que ello podría confundir al elector, quien debería votar en un mismo proceso electoral por tres autoridades distintas (concejal, alcalde, consejero regional), cada una elegida en virtud de un sistema electoral diferente. Con ello sólo se obtendría como resultado confundir y manipular la voluntad del elector pues le resultaría complicado tener claro el efecto de su decisión, si ésta tendrá un efecto útil o no -voto útil- es decir, qué incidencia pudiera tener su voto en el resultado de la elección. El sistema electoral debe reflejar con la mayor fidelidad posible, la voluntad ciudadana, de manera que si ésta se inclina marcada y mayoritariamente por una propuesta, no puede, aplicando el sistema electoral diseñado, obtenerse un resultado en que se desvirtúe la voluntad soberana del electorado y resulte vencedora una lista o candidatos que no obtuvieron las mayores preferencias, sino que alcancen la nominación, con igual o similar cantidad de cargos, candidatos o listas que alcanzaron preferencias secundarias. El elector debe saber siempre por quién⁶⁴ y

⁶² La Ley N° 19.737, publicada en el Diario Oficial de 6 de julio de 2001, que Modifica la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades con el objeto de establecer sistema de elecciones separadas de Alcaldes y Concejales, señala que ambas autoridades locales serán elegidas “en votación conjunta y cédula separada de la de concejales”.

⁶³ Conforme a la referida Ley N° 19.737, se reemplaza el art. 125 de la LOC de Municipalidades, por el siguiente: *Art. 125. - Será elegido alcalde el candidato que obtenga la mayor cantidad de sufragios válidamente emitidos en la comuna, esto es, excluidos los votos en blanco y los nulos, según determine el Tribunal Electoral competente.* “Agrega la referida norma legal que, *en caso de empate, el Tribunal Electoral Regional respectivo, en audiencia pública y mediante sorteo, determinará el alcalde electo de entre los candidatos empatados.*”

⁶⁴ En realidad de lo que se trata cuando decimos que en un sistema electoral determinado el elector debe saber “por quien vota, lo importante es que si se trata de listas cerradas por ejemplo, los elementos que se consideren en el sistema para resolver la cuestión –reglas decisorias– sean lo suficientemente claros para que el elector conozca el posible destino de su preferencia, si con ella ayudó a elegir un determinado candidato o si por aplicación de las reglas respectivas su voto resultó “perdido” o en definitiva propició la elección de otro candidato por tener éste una ubicación preferente -predeterminada- en la lista. No olvidemos que existen otros sistema de “listas abiertas, en que se da al elector la posibilidad de votar por la lista que seleccione, pero ordenando los candidatos en ésta conforme a sus personales preferencias.

por qué vota y cuál será la incidencia de su voto en el resultado final, de lo contrario se le manipula o distorsiona su voluntad lo que resulta inaceptable e impropio de un régimen democrático.

¿Qué representación se busca para la conformación de los consejos regionales? Importa saber, en este sentido, si el sistema permitirá que accedan a los cargos representantes de algunas minorías de cierta importancia en la región, como lo serían los mapuches en algunas regiones de la VIII al sur, considerando que quizá en algunas localidades no constituyen minoría sino muy por el contrario, representan un grupo importante de la población. ¿Debiera el sistema permitir su representación como tales o sólo podrán acceder a los cargos electivos regionales incorporándose a los partidos políticos tradicionales? La respuesta es importante pues no cabe dudas que, en las decisiones que se adopten respecto al desarrollo de las regiones mencionadas no pueden quedar excluidos y debieran tener una representación acorde con su presencia en ellas.

No es suficiente que se adapte un sistema semejante al existente en las elecciones parlamentarias e incluso de concejales, pues en ambas en la realidad se ha obtenido como resultado la representación casi exclusiva y monopólica de los partidos políticos tradicionales, con una escasa o casi nula participación de independientes y menos aún de representantes provenientes de partidos regionales⁶⁵.

2. Representación territorial

Si se trata de implementar un sistema para elegir los consejeros regionales, ¿en qué medida se constituye en cuestión trascendental atender a la representación “territorial” que el sistema propicie? Pues una alternativa simple

⁶⁵ En la última elección de concejales del año 2000, por ejemplo, en la Décima Región se obtuvo la siguiente distribución de los elegidos, en las provincias que se indican: en Chiloé los partidos de la Concertación alcanzaron 31 cargos, los de la Alianza por Chile 28 y “otras listas, sólo UNO; por su parte en Llanquihue, los resultados no fueron muy diferentes, con 34, 22 y CERO cargos respectivamente; en Osorno, con 23, 20 y UN cargo, en Palena, con 12, 11 y UN cargo y, en Valdivia, con 39, 33 y DOS cargos, distribuidos entre la Concertación, Alianza por Chile y “otras” listas, respectivamente. Lo anterior significa que, en la Décima Región, de 258 cargos de concejales a elegir en dicha ocasión, los partidos políticos de la Concertación y los de la Alianza por Chile obtuvieron, en conjunto, 253 cargos (el 98.06%) y las “otras” listas en que se incluyen los independientes, sólo lograron CINCO cargos (el 1.94%). A nivel nacional la distribución no fue muy diferente pues, de 2124 cargos de concejales a elegir, entre los partidos políticos que integran la Concertación y la Alianza por Chile, alcanzaron, entre ambos conglomerados políticos, 2.054 cargos, quedando para las “demás” listas solo 70 cargos, lo que representa un 3.3%. (Los datos anteriores fueron obtenidos de Internet: http://www.electoral.cl/consej_region.htm).

sería la de establecer como circunscripción la región en su integridad y que el número de consejeros a elegir varíe en las distintas regiones conforme, ya sea, a las provincias que la integren y/o al número de habitantes o electores de la misma. Como una medida adecuada nos parece más acertado relacionar el número de puestos con el de electores, pues refleja más fielmente la realidad regional.

¿Cómo implementar el sistema que permita una representación “proporcional” de los distintos territorios o localidades de cada región? Ello es importante por cuanto en una misma región existe una diversidad de intereses que no siempre son armónicos entre sí y coherentes con una sola idea de desarrollo económico, social y cultural, pudiendo en ocasiones incluso ser contrapuestos. ¿Cómo lograr que los diversos intereses en pugna puedan estar todos debida y “proporcionalmente” representados en el Consejo Regional?

Por otra parte, con el fin de asegurar de mejor manera la representación de todos los sectores de la región, ello podría alcanzarse mediante el expediente de otorgar a cada provincia un número fijo y mínimo de representantes y, otro adicional conforme a sus habitantes o electores. Otra alternativa sería fijar un número determinado de consejeros para cada región, acorde con sus habitantes, por ejemplo que la ley establezca que las regiones con más de 2.000.000 de habitantes tengan 40 consejeros, que las menores a esa cantidad y con más de 1.000.000 de habitantes, elijan 30 y finalmente, tengan 20 consejeros las de menos de 1.000.000.- Otra variable puede ser la de aplicar un sistema mixto para alcanzar de tal manera una más adecuada representación, tanto territorial como política. En este sentido se podrían elegir un número determinado de consejeros por cada provincia de la región –dos o tres por ejemplo– y otros adicionales conforme a sus habitantes –uno por cada 50.000 habitantes–; pero, además, en cada región elegir por un sistema de representación proporcional dentro de una circunscripción única -la región- un número variable de consejeros regionales, según su población, los que tendrían una representación de la región, y no tanto de cada localidad o territorio integrante de la misma, los que serían representados por los consejeros elegidos de cada provincia.

Es posible contemplar un número variable de consejeros por provincia, de acuerdo a un criterio poblacional o de número de electores para que de esta manera estén representadas las provincias con una más fuerte representación aquéllas con más habitantes o más electores (se podría distinguir de tal forma a provincias como Valdivia y Osorno en la Décima Región, con importante población, de Palena y Chiloé, de menor significación en este sentido). ¿Es más justo el sistema si discriminamos entre las diversas provincias para dotarlas de una representación “proporcional” a su población o deben todas tener una representación igualitaria?

VII. CONCLUSIÓN

La decisión de reformar el sistema vigente de manera que los consejeros regionales sean elegidos por votación popular requiere de un estudio que no sólo contemple este tema aisladamente, implementando normas que determinen todo lo concerniente al sistema electoral a utilizar (candidaturas, circunscripciones electorales, elecciones simultáneas, reglas decisorias para asignar escaños) sino que exige, entre otras cuestiones, que se resuelvan puntos cruciales para el éxito de la regionalización, como lo son las materias referidas a la composición y atribuciones de los Gobiernos Regionales. En efecto, en cuanto al primer punto es menester resolver la cuestión acerca del órgano ejecutivo del Gobierno Regional, si continuará siéndolo el Intendente, con su actual estatuto, con doble faz de constituirse en agente del poder central – de la confianza exclusiva del Presidente y nominado por éste– y, al mismo tiempo encabezando un órgano cuya fundamental misión es conducir la descentralización en lo administrativo. Al mismo tiempo, deben revisarse las atribuciones de los Gobiernos Regionales y las de los Consejos Regionales en el nuevo esquema, por cuanto considerando el cambio desde un Consejo con la modalidad actualmente vigente para su nominación, a uno generado por votación directa de la ciudadanía, ello necesariamente debe traer aparejada una modificación de sus competencias para otorgar una mayor autonomía a los gobiernos regionales y caminar hacia una verdadera descentralización incluyendo en ella a la función política. Deben establecerse nuevas reglas para el funcionamiento del sistema, especialmente en lo relativo a la vinculación de las autoridades de la región con el poder central: ¿seguirá ésta en manos de un ejecutivo regional como el actual Intendente y sus actuales atribuciones? Parece anacrónico que se dote a los órganos regionales de una mayor representatividad para avanzar en el proceso de regionalización hacia –quizá– un Estado Unitario autonómico o regional, y al mismo tiempo, mantener al Intendente en su doble papel como agente del poder central en la región, recibiendo órdenes e instrucciones de la autoridad nacional y, simultáneamente haciendo de cabeza del gobierno de la región para llevar adelante los planes de desarrollo autónomo de esa unidad territorial. Debemos siempre tener presente que la Constitución conforma un ordenamiento coherente de normas y principios, de manera tal que al introducirle una reforma a uno de sus elementos integrantes, debe revisarse todo el sistema de manera que la modificación no afecte a esa cualidad del sistema político. En suma, la reforma en análisis debe armonizarse con el sistema constitucional vigente atendiendo al mismo tiempo a los objetivos fundamentales de la reforma y si ella apunta a que con el cambio se alcance una mayor autonomía de los órganos regionales, deberán adecuarse las demás normas reguladoras del gobierno y administración regionales para alcanzar el propósito buscado.

Debe considerarse también no sólo la separación clara de los cargos que actualmente detenta el intendente, sino que radicarlos en funcionarios diferentes y en que el órgano ejecutivo del gobierno regional tenga su origen en la región mediante su designación por los consejos regionales o por la ciudadanía en votación popular el mismo día en que se elijan los consejeros.

En el mismo orden de ideas, el sistema electoral a implementar en la región debe considerar entre sus elementos integrantes la necesidad de que éste permita el crecimiento de los “partidos regionales” modificando, para ello la LOC respectiva, entre otros aspectos mediante la eliminación o disminución de la exigencia de alcanzar un 5% de la votación para la supervivencia del partido y, lo que es fundamental, eliminar la exigencia de la actual ley de partidos que impide la existencia de partidos políticos que no estén constituidos en por lo menos ocho regiones del país o en tres pero que sean contiguas. Con esta última exigencia se impide, precisamente, el nacimiento de partidos de raigambre netamente regional, dándole énfasis a los partidos “nacionales”.

Si se trata que por esta vía avancemos paulatinamente hacia un Estado en que impere no sólo la descentralización en lo administrativo sino que también en lo político llegando así, en el futuro a la creación de un verdadero Estado Autónomo o Regional, debemos impedir que tal propósito se desvirtúe introduciendo otros elementos de “centralismo” tan indeseados como el actual. Nos referimos a la necesidad de evitar, con la elección directa de los integrantes del Consejo Regional, que el sistema electoral que se establezca produzca en la práctica, una especie de “sobrerrepresentación” de las capitales regionales creando así un “centralismo intrarregional” con los mismos vicios del centralismo a nivel nacional existente hoy en día y que ello acarree negativas consecuencias y vaya en desmedro del desarrollo armónico de todos los territorios de la unidad regional. Para ello el sistema que se diseñará debe contemplar una solución adecuada que permita obtener un número de representantes por cada provincia o localidad proporcional a su importancia pero sin sobrerrepresentar la provincia donde se encuentra la capital regional, la que sin duda es la que cuenta con el mayor número de habitantes.

Creemos que debe haber simultaneidad en las elecciones de los consejeros regionales y las de los concejales municipales y alcaldes, para alcanzar de esta manera dos objetivos fundamentales: uno, evitar la gran proliferación de elecciones en distintas fechas –casi todos los años– y, en segundo lugar, para obtener una mayor participación de los electores- que quizá no pudiera alcanzarse espaciando las votaciones y, al mismo tiempo, logrando una representación más armónica entre los cuerpos representativos de la región adquiere mayor participación en las cuestiones que le afectan directamente y que deben ser resueltas por las autoridades locales y regionales en cuya

nominación intervendrá directamente, controlando mejor su adecuado funcionamiento. De tal forma se debe esperar que la comunidad regional alcance una mayor participación en las decisiones de sus órganos representativos. Al plantear la cuestión de la simultaneidad de elecciones, creemos indispensable que junto con ello debe ser resuelto el problema acerca del Ejecutivo del Gobierno Regional y precisamente, el rol que le corresponderá al Intendente regional, si continuará como una autoridad bicéfala, subordinado al poder central en su función política y, al mismo tiempo, integrando el Gobierno Regional y como presidente del Consejo Regional⁶⁶. Dentro de la idea de avanzar hacia una verdadera descentralización en lo político, se hace necesario incluir en la elección directa por la ciudadanía no sólo a los consejeros regionales, sino que también al ejecutivo del Gobierno Regional, debiendo ser elegido en la misma oportunidad que lo sea al votarse por los integrantes del Consejo y mediante un sistema que garantice una “congruencia” entre la conformación del Consejo Regional con la línea del que presidirá el órgano regional, pues una total desarmonía entre ambos no es deseable para lograr el esperado desarrollo regional.

⁶⁶ Arts. 100 y 101 de la CPR.