

## Elección de Intendentes y la verdadera máxima autoridad regional

*Por Alessandra Dall'Orso Briones<sup>1</sup>  
y Pedro Fierro Zamora<sup>2</sup>  
Investigadores Fundación P!ensa*

### Introducción

Los habitantes de regiones no podíamos permanecer indiferentes ante las promesas que se han realizado durante los últimos años. Ya en la campaña la actual Presidenta de la República declaraba que era necesaria una “descentralización efectiva que incluya representación política, planes de desarrollo e inversiones (y) fortalecimiento del capital humano”.

A decir verdad, parecía repetirse la historia, pues en el año 2004 la misma candidata había declarado que “la descentralización es un pilar fundamental de un proyecto país para todos”. Lamentablemente en sus cuatro años de gobierno poco se reflejó ese espíritu en las políticas públicas impulsadas. ¿Estamos una década después frente a la misma quimera?

Precisamente en este contexto surge la Comisión Presidencial para la Descentralización y el Desarrollo Regional, lo que situó a la temática, al menos en algún grado, en la agenda nacional. En definitiva, más que pensar que en esa instancia se encontraría la solución a las problemáticas y desafíos de los territorios, se evidenció una intención comparativamente más seria en relación a maquillajes recientes.

El paso siguiente al trabajo de la comisión era llevar la discusión al poder legislativo, pues sería allí donde se producirían los debates y cambios necesarios. En la misma línea, a finales de 2014 se envían dos proyectos al Congreso, uno relacionado a la elección de intendentes (descentralización política) y otro al traspaso de competencias (descentralización administrativa). Así, se dejaría para mediados de 2015 (periodo que se aproxima) un proyecto de financiamiento regional, con el cual podríamos hablar por primera vez de un profundo proceso descentralizador.

En concreto, el objetivo de esta reseña es simplemente entender el contexto regulatorio en el cual se está situando la discusión, para de esta forma tener una noción algo más precisa de las primeras problemáticas que han surgido con los proyectos presentados. De esta forma, priorizaremos el debate en torno a la elección de Intendentes y a la nueva figura del gobernador regional.

---

<sup>1</sup> Abogada Universidad Adolfo Ibáñez. Investigadora a cargo del área de descentralización de Fundación P!ensa.

<sup>2</sup> Abogado Universidad Adolfo Ibáñez. Master of Arts y estudiante de Doctorado de la Universidad de Navarra. Subdirector Fundación P!ensa.

## **Intendente a la luz de la legislación actual**

La legislación que hoy regula la Administración Regional es la ley 19.175. Es precisamente en este cuerpo normativo donde se define la figura del Intendente y de los otros órganos del Gobierno Regional.

Es relevante saber que, en su origen, esta legislación tenía el anhelo de “un activo, progresivo y eficaz proceso de descentralización”<sup>3</sup>, aspirando a una mayor participación ciudadana como complemento a este proceso y respetando los principios de un Estado Unitario.

Con sólo esto, 23 años después quedan más dudas que certezas respecto de lo progresivo y eficaz que fue este proceso. De lo que sí tenemos claridad es de que contamos con un gasto subnacional menor que el promedio de la OCDE y de Latinoamérica, que 4 de cada 10 chilenos viven en la capital (en aumento) y que somos el único país unitario de nuestro continente que no elige democráticamente a su máxima autoridad regional<sup>4</sup>.

### ***Intendente y dualidad de funciones***

Volviendo al texto normativo, podemos inferir que el Intendente ha sido entendido históricamente como una autoridad con dualidad de funciones. Incluso, la diferencia entre ambas es tan basal que la ley las trata en títulos distintos, lo que en estricto rigor nos lleva a concluir que existen dos figuras esencialmente diferentes pero que siempre han tenido que comulgar en una misma autoridad. Por un lado tenemos al Intendente en cuanto representante del Presidente de la República y, por otro, tenemos al Intendente en cuanto Órgano Ejecutivo del Gobierno Regional.

El Intendente como Representante del Presidente de la República se encuentra regulado en el Capítulo I del Título Primero de la ley 19.175. Es precisamente en este título donde se señala que “El gobierno interior de cada región reside en el Intendente”<sup>5</sup>.

Por otro lado, el Intendente como Órgano Ejecutivo del Gobierno Regional se encuentra regulado en el Capítulo III del Título Segundo de la misma ley, a propósito de los órganos del gobierno regional.

En este sentido, es precisamente por esta dualidad que en general las autoridades regionales se encuentran entre la espada y la pared, debiendo fidelidad al presidente que los designó en su cargo por un lado y a la región que representan por el otro. Esto no es poco común en la lógica de una administración descentralizada, y de hecho es uno de los argumentos para crear una nueva institucionalidad de desarrollo regional que no dependa del Ministerio del Interior.

---

<sup>3</sup> Mensaje del ejecutivo, 7 de enero de 1992.

<sup>4</sup> Ver “Elección de Intendentes: Una Mirada al contexto sudamericano” del área de descentralización de la Fundación Piensa.

<sup>5</sup> Artículo 1º de la Ley 19.175.

Volviendo al intendente, las funciones que este tiene como representante del presidente se encuentran reguladas en el artículo 2. Entre otras cosas, le corresponde a esta autoridad velar porque en el territorio de su jurisdicción se respete la tranquilidad, orden público y resguardo de las personas y bienes; requerir auxilio de a fuerza pública en el territorio de su jurisdicción; aplicar disposiciones de la ley de extranjería; adoptar todas las medidas necesarias para prevenir y enfrentar emergencias o catástrofes; etc.<sup>6</sup>.

Por otro lado, las funciones el intendente como ejecutivo del gobierno regional están reguladas en el artículo 24, entre las que se cuentan por ejemplo: someter al consejo regional los proyectos de planes y estrategias regionales; Proponer al consejo regional la distribución del FNDR; velar por el cumplimiento de las normas sobre probidad administrativa; etc.<sup>7</sup>

## **Elección de Intendente y creación de Gobernador Regional**

Considerando lo anterior, creemos que con el proyecto que actualmente se tramita en el Congreso para disponer la elección de intendentes no se cambia mucho la figura actual, sino que simplemente se hace más evidente la disociación existente.

Como algunos conocen, el nuevo proyecto trae consigo la creación de una “nueva figura”, la del Gobernador Regional. Sin embargo, puede ser que de nueva tenga muy poco, pues en cierto sentido no viene a ser otra cosa que el Intendente en cuanto representante del presidente de la república. En otras palabras, con la incorporación del Gobernador Regional se termina por separar completamente las dos figuras que, siendo esencialmente distintas como hemos enunciado, habían tenido que convivir históricamente en una misma autoridad. De esta forma, el Intendente en cuanto representante del Presidente de la República seguiría como siempre se ha entendido, solo que cambiando de nombre. Así, las elecciones directas serán para escoger aquel en cuanto ejecutivo del gobierno regional, lo que en cierto sentido es bastante obvio.

Expuesto de esta manera, todo parece bastante lógico, pero, ¿de qué puede servir entonces este cuestionamiento? Pues por algo bastante sencillo. Por lo que históricamente se ha luchado en regiones no es por la elección de intendentes, sino por la elección de la máxima autoridad regional. Por lo que la pregunta que viene será lógica, ¿será el Intendente electo la máxima autoridad regional?

Si volvemos a analizar las atribuciones que tienen ambas figuras en la ley 19.175 (intendente como representante e intendente como ejecutivo), nos daremos cuenta de que no es muy aventurado sostener que la figura de peso que cuenta con amplias atribuciones es la del representante del presidente de la república (nuevo gobernador regional).

---

<sup>6</sup> Artículo 2º de la ley 19.175.

<sup>7</sup> Artículo 24 Ley 19.175.

En términos conceptuales esto es relevante. La máxima autoridad regional como la conocemos no dejará de ser designada, sino que simplemente cambiará de nombre.

¿Cuales son los riesgos de esto?

A estas alturas parece bastante sensato sostener que, a la luz de la actual legislación, los cambios que se pretenden son más bien cosméticos. ¿Es importante elegir al menos la figura del ejecutivo regional? Sin duda, pero debemos estar conscientes de los problemas que se pueden generar.

En primer lugar, y tal como ya lo mencionamos, con el proyecto como está no estaríamos escogiendo a la máxima autoridad regional, sino que a una figura frustrada y sin las atribuciones necesarias como para responder a la ciudadanía.

En segundo lugar, la sensación de un monstruo de dos cabezas (a decir verdad, un verdadero monstruo que sería el Gobernador Regional y un monstruito que sería el Intendente electo) podría ser muy perjudicial para la planificación territorial, diluyendo cualquier tipo de responsabilidad política y generando algunos solapamientos difíciles de abarcar.

En tercer lugar, la figura del gobernador regional había sido defendida en el sentido de contar con una institucionalidad que permita cierto grado de coordinación a nivel nacional. Sin querer dudar de las buenas intenciones de este argumento, la necesidad de esta nueva figura es cuestionable si entendemos que siempre han existido limitaciones para las autoridades regionales en torno al respeto por las políticas nacionales, incluso cuando hablamos del Intendente en cuanto ejecutivo del Gobierno Regional. De esta forma, por ejemplo, cuando la ley 19.175 habla de las competencias referidas a la coordinación de políticas, al presupuesto del Gobierno Regional y a la distribución interregional de recursos, se hace alusión expresa a esta coherencia nacional<sup>8</sup>.

### ***Desafío, traspaso de competencias***

En definitiva, para que el proyecto de elección de intendentes tenga algo de sentido será necesario cuestionarnos la necesidad de un Gobernador Regional, siendo dos las alternativas: eliminarlo, empoderando al Intendente para que sea la máxima autoridad regional con todas las facultades y libertades que ello amerita; o, mantenerlo, concentrando en la figura del intendente las facultades necesarias para adoptar las medidas acordes a una dirección regional que no dependan de otra autoridad dentro de la misma región.

Así, al analizar la segunda alternativa, resulta más sensato comprender que la coexistencia de estas figuras no tiene otro sentido que mantener el estado actual, con un mero cambio de nombre y que implica la división de dos cargos que en la actualidad coexisten en una persona.

---

<sup>8</sup> Artículo 24, letras a) c) y d).

Además, creemos que es necesario profundizar en una verdadera ley de traspaso de competencias, la que debiese ir mucho más allá de la mera transferencia de algunos servicios de fomento a la producción (aunque sin dudas sería interesante partir por allí), alcanzando potestades administrativas que complementen sus facultades propias, en miras a la “descentralización efectiva” ya aludida.

En esta línea y manteniendo dicho propósito, es fundamental que el traspaso responda a las necesidades de cada región, pudiendo configurarse en concordancia con las políticas nacionales, pero a partir de las capacidades y aspiraciones de las diferentes zonas, análisis en el que creemos deben participar los respectivos actores sociales, y que no debe provenir a modo impositivo por el gobierno nacional, pues ello sería alcanzar sólo una sensación de empoderamiento, mientras que en la realidad, sería conformarse con las competencias que el gobierno está dispuesto a ceder y que no le signifiquen una pérdida significativa a su poder.

### **Consideraciones finales**

Creemos que entendiendo la dualidad histórica de funciones del Intendente como representante del presidente y como ejecutivo del Gobierno Regional se hace mucho más claro lo que se pretende con el proyecto en el congreso.

De las dos figuras, la poderosa no desaparece, sino que simplemente cambia de nombre. Esto nos lleva a concluir que la máxima autoridad regional seguirá siendo designada, abusando de la fuerza de la costumbre, por cuanto el cambio nos lleva a pensar que el gobernador dependerá del intendente, mientras que en los hechos, será al revés, pues es él quien detendrá las facultades propias de un representante del Presidente de la República, manteniendo sus atribuciones.

Al preguntarnos ¿Qué queremos cuando hablamos de elección de intendentes?, la respuesta es una: que la elección celebrada sea para un cargo que logre representar a sus votantes, de manera efectiva, logrando transmitir y ejecutar necesidades regionales; y no un monstruo de arena, que a lo lejos se vea imponente, pero ante el más mínimo viento proveniente del Presidente, se desarme.