

10 PUNTOS CRÍTICOS SOBRE LA DESCENTRALIZACIÓN EN LA PROPUESTA DE NUEVA CONSTITUCIÓN

A continuación, destacamos 10 puntos críticos y esenciales que preocupan respecto de la forma de Estado y descentralización en la propuesta de nueva Constitución.

1. DESCENTRALIZACIÓN: DIAGNÓSTICO COMPARTIDO Y OPORTUNIDAD PERDIDA

- Lograr una mayor descentralización de nuestro país es, quizás, una de las demandas ciudadanas más sentidas. Existe un consenso transversal, tanto político como académico, en que se debe avanzar en esta materia.
- Sin embargo, la Convención desaprovechó esta transversalidad política, desoyendo las recomendaciones de expertos que abogaban hace años por avanzar en mayores grados de descentralización -sobre todo financiera-, sin romper con nuestro carácter de Estado unitario ni fragmentar nuestro país en numerosas “entidades territoriales autónomas”.
- El resultado fue una sobrerregulación de materias y competencias de esta índole, que, por no atender las diversas realidades de nuestro territorio, en muchos casos no será más que letra muerta y declaraciones de buenas intenciones, y en otros será fuente de descoordinaciones entre los gobiernos regionales y el nivel central, perjudicando a la ciudadanía.

2. FIN DEL ESTADO UNITARIO Y LA IMPORTACIÓN DEL ESTADO REGIONAL Y AUTONÓMICO

- Al mismo tiempo que la propuesta contempla que Chile, en su diversidad geográfica, natural, histórica y cultural, forma un territorio único e indivisible, consagra a Chile como un “Estado Regional”, siguiendo el modelo de países -como España o Italia- de características radicalmente diferentes a la nuestras (pasado marcado por dispersión del poder, lenguas y culturas muy diversas, poblaciones numerosas, etc.).
- Por lo tanto, Chile ya no sería, como desde los inicios de su historia republicana, un Estado unitario; sino que un Estado regional, compuesto por “entidades territoriales autónomas” con amplia autonomía política, administrativa y financiera. Asimismo, estas entidades tendrían patrimonio propio, estatutos propios, personalidad jurídica de derecho público y las competencias necesarias para gobernarse.
- Adicionalmente, las entidades territoriales ya no serían, como hoy, las regiones, las provincias y las comunas; sino que las “Regiones Autónomas”; las “Comunas Autónomas”; y las “Autonomías Territoriales Indígenas”; todas ellas dotadas de igual “autonomía política, administrativa y financiera”. Asimismo, se establece la existencia de territorios especiales.
- En consecuencia, se debilita el poder del gobierno central en los territorios, relegando su rol a un segundo plano, con el que no es para nada claro cómo se coordinará para evitar excesos de burocracia y desarticulación administrativa y fiscal, que perjudica a las personas. Ejemplo de esto es que se elimina la figura del delegado presidencial regional y provincial, clave para la coordinación de las políticas del Ejecutivo a nivel territorial, sobre todo en materia de seguridad y orden público.

- Asimismo, la propuesta crea nuevas instituciones, sin que quede claro su integración ni si sus cargos serán remunerados: un Consejo Social Regional por región y una Asamblea Social Comunal por comuna; así como dos nuevas instituciones de coordinación: el Consejo de Gobernaciones y el Consejo de Alcaldesas y Alcaldes. Cabe hacer presente que estas dos últimas ya funcionan en la práctica, ya sea para coordinar a nivel nacional a las regiones o bien a nivel regional a las comunas.

3. AUTONOMÍAS TERRITORIALES INDÍGENAS (ATI): FRAGMENTACIÓN Y DESINTEGRACIÓN CULTURAL DE LA COMUNIDAD NACIONAL

- La propuesta constitucional crea la figura de las ATI, ubicándolas al mismo nivel que las regiones y comunas autónomas. Las define como “entidades territoriales dotadas de personalidad jurídica de derecho público y patrimonio propio, donde los pueblos y naciones indígenas ejercen derechos de autonomía”. Estos derechos de autonomía, autodeterminación y autogobierno de los pueblos indígenas están reconocidos en una serie de otras normas de la propuesta, siendo una consecuencia directa de la plurinacionalidad.
- Mediante estas ATI se busca establecer territorios en donde los distintos pueblos indígenas puedan autogobernarse. Es decir, verdaderas islas identitarias dentro del territorio nacional, las que deberán tener las “competencias y el financiamiento necesario para el adecuado ejercicio del derecho de libre determinación de los pueblos”. Pero, ¿quién las financia? El Estado, es decir, todos nosotros a través de nuestros impuestos. Y, ¿quién las controla? Al parecer nadie, ya que es su espacio protegido de autodeterminación.
- Su mecanismo de creación será determinado por ley, pudiendo ésta perfectamente establecer en definitiva un procedimiento administrativo para su creación. Asimismo, si bien la propuesta reconoce la existencia de once “naciones indígenas preexistentes”, nada impide que se cree más de una ATI por pueblo, ya que estos se organizan en diversas comunidades y zonas geográficas del país. De hecho, por poner un ejemplo, de acuerdo al último censo en la Región Metropolitana vive casi el doble de mapuches que en La Araucanía.
- Por lo tanto, las ATI no solo amenazan con acentuar los conflictos y la fragmentación social, ya que hay quienes se podrían ver obligados a desplazarse de sus lugares de residencia; sino que también terminarán aislando a nuestros pueblos indígenas, fraccionando la unidad nacional, en vez de avanzar hacia una verdadera integración social, en donde las múltiples culturas que conviven a lo largo y ancho de nuestro país se relacionan en un plano de igualdad, respeto y aprendizaje mutuo.

4. ASAMBLEAS (¿LEGISLATIVAS?) REGIONALES: EL RIESGO DE LA DISPERSIÓN NORMATIVA

- La propuesta constitucional establece que las regiones autónomas tendrán atribuciones legislativas, reglamentarias ejecutivas y fiscalizadoras, entre otras. Entre ellas encontramos el ejercer la potestad reglamentaria en determinadas materias, dictar normas regionales que hagan aplicables las leyes regionales, presentar proyectos de ley en materias de interés regional

y solicitar la transferencia de la potestad legislativa al Congreso (en materias de interés de la región autónoma)¹.

- Estas facultades de las regiones responden, por un lado, al espíritu del Estado Regional, constituyendo una característica esencial de esta forma de Estado el que tengan atribuciones legislativas; y, por otro lado, a la intención original de la Convención: que las asambleas regionales se llamaran “Asambleas Legislativas Regionales” (cuestión que no alcanzó los 103 votos necesarios).
- Ello produciría una dispersión jurídica y normativa sin precedentes en nuestro país, lo que complejizaría el desarrollo y aumentaría los costos de transacción para cualquier persona que quiera emprender o invertir en las regiones.

5. AUTONOMÍA FINANCIERA SIN CONTROL: RESPONSABILIDAD FISCAL AMENAZADA

- La propuesta constitucional combina un nivel excesivo de autonomía con una falta de espacios de colaboración efectiva entre las entidades territoriales, y entre ellas y el gobierno central. Esto amenaza con profundizar aún más las inequidades territoriales, ya que desconoce el rol fundamental que juega el gobierno central en la coordinación y creación de políticas mínimas y uniformes para todo el país.
- Asimismo, más allá de las declaraciones de “solidaridad, cooperación, reciprocidad y apoyo mutuo” entre las entidades territoriales, en la práctica, ello terminará dependiendo en gran medida de la voluntad (política) de sus autoridades. Esto, ya que el diseño institucional - excesivamente autonómico- desincentiva, en los hechos, la coordinación y colaboración intergubernamental.
- Por otro lado, se les otorgan amplias facultades económicas a las entidades territoriales, como la capacidad de crear e imponer tasas y contribuciones regionales (a las regiones, comunas y ATI); así como la posibilidad de endeudamiento y de crear empresas públicas tanto para las regiones como para las comunas. La propuesta carece de resguardos suficientes al efecto lo que amenaza los equilibrios macroeconómicos y la responsabilidad fiscal.
- Así, que los gobiernos regionales y locales puedan endeudarse (los controles establecidos son insuficientes) y crear empresas podría resultar contradictorio con el principio de libre competencia y responsabilidad fiscal que la misma propuesta consagra. Lo anterior, ya que se observa un sesgo al déficit en las unidades subnacionales, quienes asumen que el gobierno central soportará su insostenibilidad financiera, lo que se manifiesta en mayores gastos, menor recaudación o endeudamiento excesivo (también conocido como garantía estatal implícita) (CFA, 2022).
- Adicionalmente, se les atribuye a las Regiones y Comunas Autónomas un amplio catálogo de competencias, sin distinguir según las capacidades que estas efectivamente tienen para llevarlas a cabo. Esto -a diferencia del proceso de descentralización en curso- se implementaría

¹ Las delegaciones no podrán extenderse a materias de concurrencia presidencial necesaria (artículo 266); a la nacionalidad y ciudadanía; a las elecciones; a los ámbitos que sean objetos de codificación general; ni a la organización, atribuciones y régimen de los órganos nacionales o de los Sistemas de Justicia (artículo 276.3). La ley que delegue potestades legislativas a las regiones autónomas es de acuerdo regional (artículo 268.1 letra n). La Contraloría tomará razón de las leyes regionales, velando por que se ajusten a la ley delegatoria (artículo 276.5).

de manera uniforme y sin etapas progresivas de implementación, lo cual es especialmente complejo para las entidades más desfavorecidas.

- Por último, la propuesta genera incentivos perversos para las entidades territoriales, facilitando lo que se conoce como “pereza fiscal”. Lo anterior ya que se establece que “la Administración central deberá realizar transferencias directas incondicionales a las entidades territoriales que cuenten con ingresos fiscales inferiores a la mitad del promedio ponderado de estas” (Artículo 249.4), lo que terminará beneficiando a las entidades que no se esfuerzan por generar ingresos propios o por mantener arcas fiscales ordenadas, en desmedro de aquellas que sí lo hacen.

6. FRAGMENTACIÓN Y ATOMIZACIÓN TERRITORIAL CON LA CREACIÓN DE MÁS REGIONES

- Una de las normas transitorias de la propuesta compromete crear, previa ratificación vía “consulta vinculante”, las nuevas regiones autónomas de Chiloé y Aconcagua. De ser así, Chile pasaría a tener 18 regiones.
- La Convención desperdició una oportunidad única para haber reconfigurado nuestra ordenación territorial, disminuyendo el número de regiones en vez de aumentarlo, tal como se ha propuesto por expertos de diversas sensibilidades políticas. Haber mutado hacia un esquema de macro regiones que agruparan zonas con rasgos y características similares, hubiese permitido contrarrestar en mayor medida la predominancia que históricamente ha tenido la Región Metropolitana. Por otro lado, regiones más grandes hubiesen contribuido a evitar problemas propios de entidades territoriales pequeñas, como lo son el caudillismo y la captura política del Estado. Adicionalmente, menos regiones hubiesen permitido aliviar nuestra burocracia estatal, disminuyendo el gasto fiscal asociado a su gobierno y administración.
- Por el contrario, la creación de más regiones (y sin una evaluación previa de que ello responda a criterios mínimos de pertinencia), lo que hace es atomizar nuestro territorio, debilitando cada vez más a estas entidades -tanto política como financieramente-. Lo anterior, ya que se terminan redistribuyendo los mismos recursos en fracciones más pequeñas. Así, solo tendremos regiones más pequeñas y frente a Santiago más débiles, con menos recursos (humanos y financieros) y posibilidades de desarrollarse de manera plena.

7. CATÁLOGOS DE COMPETENCIAS AMBIGUOS Y LA AMENAZA DE PROLIFERACIÓN DE CONFLICTOS ENTRE ENTIDADES

- La propuesta contempla extensos -y confusos- catálogos de competencias para las comunas autónomas, regiones autónomas, asambleas regionales y gobiernos regionales. Dada la ambigüedad y extensión de estos listados, avizoramos que serán comunes los conflictos entre las distintas entidades territoriales; sobre todo considerando que se les entregan muchas competencias, pero no las mismas fuentes de recursos.
- Por otra parte, bajo el esquema de la propuesta, mayores atribuciones no se traducen necesariamente en mayor progreso para los territorios. Ejemplo de lo anterior es que se faculta a las regiones para “ejecutar obras públicas de interés”, siendo ello una competencia tradicionalmente de la administración central. Por lo tanto, mientras algunas entidades más desfavorecidas querrán que la administración central ejerza dicha competencia; otras lo

impedirán. Existirán así, no solo muchos conflictos de competencias, sino que también muchas inequidades en el ejercicio de estas mismas.

- Asimismo, se complejiza la coordinación entre las diversas entidades territoriales -que recurrirán a su “autonomía” para cada decisión del nivel central que les afecte o incomode-, así como el proceso de toma de decisiones para cualquier obra de desarrollo a ser ejecutada en el nivel local por parte de la administración central.
- En definitiva, observamos que existirá una enorme judicialización de los conflictos competenciales interterritoriales, lo cual no solo atochará a la Corte Constitucional (que deberá dedicar mucho tiempo a su resolución), sino que también terminará politizando dichas definiciones, perjudicando además el desarrollo de proyectos necesarios para el progreso.

8. LAS REGIONES COMO GRANDES PERDEDORAS SIN EL SENADO

- Con la eliminación del Senado, las regiones pierden un espacio de deliberación política-legislativa en donde actualmente tienen una representación mucho más equitativa, lo que se hace evidente sobre todo para las regiones con poblaciones pequeñas.
- La instancia que se crea en vez, y que en caso alguno podría considerarse un reemplazo del Senado pues su ámbito de acción es bastante distinto (“Cámara de las Regiones”), figura como una cámara con facultades legislativas muy debilitadas en comparación al Senado, interviniendo, por regla general, solo en un listado taxativo de materias (“leyes de acuerdo regional”). Sin embargo, dicho listado excluye materias de extrema relevancia para los habitantes de regiones, como lo son el orden público y las materias laborales, entre otras. Asimismo, se debilita su posición para ratificar los nombramientos de altas autoridades propuestas por el Presidente de la República en organismos relevantes para el buen funcionamiento de la democracia.

9. EL CONSENTIMIENTO INDÍGENA: PIEDRA DE TOPE AL DESARROLLO TERRITORIAL

- Si bien se discute el alcance de la norma que consagra el derecho al consentimiento libre, previo e informado de los pueblos y naciones indígenas “en aquellas materias o asuntos que les afecten en sus derechos reconocidos en esta Constitución” (artículo 191.2); no hay duda que dicha norma aplica plenamente en materia territorial.
- En este sentido, esta disposición implica que cada obra de desarrollo, política pública o decisión de autoridad (tanto del nivel central como regional y comunal) que afecte de alguna manera los derechos que la propuesta le reconoce a los pueblos indígenas (que son muchos y diversos) deberá contar con el consentimiento previo de dichos pueblos.
- No queda para nada claro cómo se deberá prestar dicho consentimiento, ni el proceso que lo regulará. Sin embargo, lo que sí es claro es que esta norma se traduce en un verdadero poder de veto para los pueblos indígenas, que no hará más que dificultar el desarrollo de las comunas y regiones al aportar grados de incerteza jurídica que afectarán nuestro desarrollo y progreso económico.

10. DESCENTRALIZACIÓN SÓLO HASTA LAS COMUNAS: JUNTAS DE VECINOS RESTRINGIDAS

- La propuesta constitucional señala que “las comunas autónomas establecerán territorios denominados unidades vecinales. Dentro de la unidad vecinal se constituirá una junta vecinal, representativa de las personas que residen en ella (...)” (artículo 210.1).
- Esto implica que, dentro de cada comuna autónoma podría existir tan solo una junta vecinal por unidad vecinal y no varias como lo permite la normativa vigente (Artículo, 37, Decreto 58 del Ministerio del Interior, 2019). Por otra parte, las unidades vecinales -y su número- serán establecidas por las comunas autónomas en la forma en que lo disponga la ley. Asimismo, las uniones comunales, que hoy corresponden a agrupaciones de juntas de vecinos de una misma unidad comunal, podrán existir sólo entre juntas de vecinos de sectores rurales.
- Lo anterior no solo desconoce que las juntas de vecinos son la base fundamental de nuestra organización territorial, sino que constituye una verdadera vulneración a la libertad de asociación. Lo anterior, ya que la propuesta limita el número de juntas de vecinos que podrán existir en el país, entregándole a la autoridad política el poder de definir el número de juntas de vecinos que podrá existir en cada comuna.
- Las juntas de vecinos comprenden una forma de participación esencial en la vida pública, sobre todo respecto a materias comunales. Sin embargo, con la propuesta se verán disminuidas frente al poder de los alcaldes, quienes, por medio de la modificación de las unidades vecinales, podrían terminar disolviendo o modificando las juntas de vecinos guiados por criterios políticos y discrecionales.