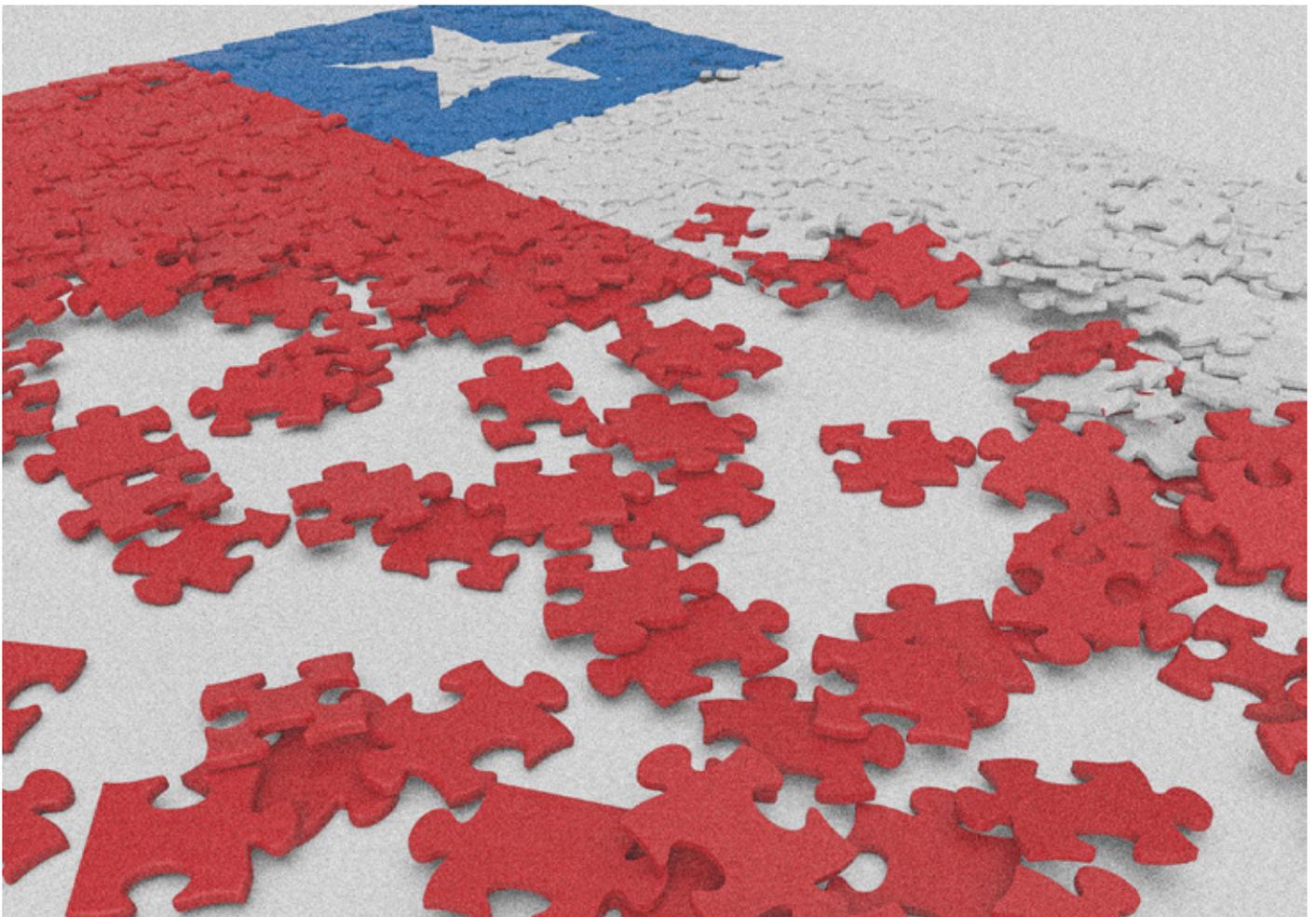


10 PUNTOS CRÍTICOS

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.
- Sin embargo, la Convención desoyó las recomendaciones de 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 que podría terminar 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 forma un territorio único e indivisible, lo consagra como un “Estado Regional”.
- Así, Chile sería 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.

- 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”.

- Se debilita el poder del gobierno central en los territorios, relegando su rol a un segundo plano y poniendo en duda cómo se evitarán excesos de burocracia y descoordinación administrativa y fiscal.

- Asimismo, la propuesta crea nuevas instituciones, sin que quede claro su integración ni si sus cargos serán remunerados.

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 están reconocidos en una serie de otras normas de la propuesta, siendo una consecuencia directa de la plurinacionalidad.

- Mediante las ATI se busca establecer territorios en donde los distintos pueblos indígenas puedan autogobernarse.
- 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.
- Así, las ATI no solo amenazan con acentuar los conflictos y la fragmentación social, sino que también terminarán aislando a nuestros pueblos indígenas, fraccionando la unidad nacional.

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).
- 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.
- 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.

- Por otro lado, se les otorgan amplias facultades económicas a las entidades territoriales, como la capacidad de crear e imponer tasas y contribuciones, 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.

- Que los gobiernos regionales y locales puedan endeudarse y crear empresas podría resultar contradictorio con el principio de responsabilidad fiscal y de libre competencia que la misma propuesta consagra.

- 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.

- 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 la oportunidad para haber disminuido el número de regiones en vez de aumentarlo, tal como se ha propuesto por expertos de diversas sensibilidades políticas.

- La creación de más regiones atomiza nuestro territorio, debilitando cada vez más a estas entidades, ya que se redistribuyen los mismos recursos en fracciones más pequeñas.

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. 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.
- 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 y otras lo impedirán. Existirán así, no solo muchos conflictos de competencias, sino que también muchas inequidades en el ejercicio de estas mismas.
- Se complejiza la coordinación entre las diversas entidades territoriales, 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.

- Existirá una enorme judicialización de los conflictos competenciales interterritoriales, lo cual no solo atochará a la Corte Constitucional, 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 político-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 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”), el cual excluye materias de extrema relevancia para los habitantes de regiones, como lo son el orden público y las materias laborales, entre otras.

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 deberá contar con el consentimiento previo de dichos pueblos.
- No queda claro cómo se deberá prestar dicho consentimiento, ni el proceso que lo regulará, pero esta norma se traduce en un verdadero poder de veto para los pueblos indígenas, que dificultará 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 (...)”.
- 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. Por otra parte, las unidades vecinales serán establecidas por las comunas autónomas en la forma en que lo disponga la ley. Las uniones comunales (agrupaciones de juntas de vecinos de una misma unidad comunal) podrán existir sólo entre juntas de vecinos de sectores rurales.
- Lo anterior desconoce que las juntas de vecinos son la base fundamental de nuestra organización territorial y constituye una verdadera vulneración a la libertad de asociación.
- Con la propuesta, las juntas de vecinos se verán disminuidas frente al poder de los alcaldes.