

Descentralización en el anteproyecto constitucional: avances y propuestas de mejora

Maximiliano Duarte C.
Director de Estudios P!ensa

P!ensa

Temas

- a. Aspectos superados de la propuesta de la Convención
- b. Descentralización administrativa (artículo 129 del Anteproyecto)
- c. Instancias de coordinación multinivel (artículo 127 del Anteproyecto)
- d. Descentralización fiscal

1. Aspectos superados de la fallida Convención

I) Normas sobre forma de estado y organización territorial que potencialmente intensificaban los conflictos territoriales

- a. Autonomías territoriales indígenas
- b. Consentimiento de pueblos originarios o “veto indígena”
 - Conflicto plan regulador El Quisco
 - Reclamación uso de borde costero en Coronel
- a. Libertad sindical sin límites (“huelga política”) – negociación sectorial y territorial
- d. Fragmentación regional (región de Aconcagua y Chiloé)
- e. Limitación del número de juntas de vecinos a una por cada unidad vecinal

II) Decisiones que afectaban particularmente a las regiones

- a. Eliminación estado de emergencia y referencia al terrorismo como acto esencialmente contrario a los DDHH.
- b. Prohibición de ejecución de penas por privados (7 de 8 cárceles concesionadas están fuera de la RM)

2. Descentralización administrativa o funcional

- a. La descentralización administrativa dice relación con la transferencia de competencias desde el nivel central hacia los gobiernos subnacionales, diferenciándose de la descentralización política y fiscal.**

- a. La fuente normativa del proceso de traspaso de competencias está en el artículo 114 de la Constitución y en la ley 21.074 (año 2018) que establece un párrafo 2° “de la transferencia de competencias” en el título 2 de la ley 19.175 para traspasar competencias a los gobiernos regionales en materia de ordenamiento territorial, fomento productivo y desarrollo social y cultural. En el anteproyecto se encuentra en el artículo 129.**

Artículo 114 Constitución vigente

La ley orgánica constitucional respectiva determinará la forma y el modo en que el **Presidente de la República transferirá** a uno o más gobiernos regionales, en carácter temporal o definitivo, una o más competencias de los ministerios y servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa, en **materias de ordenamiento territorial, fomento de las actividades productivas y desarrollo social y cultural.**

Artículo 129 Anteproyecto

1. La ley institucional deberá establecer la forma y el modo en que se transferirán las competencias a los gobiernos regionales y municipalidades, así como las causales que habiliten al nivel nacional para ejercerlas en subsidio. Serán de competencia del nivel nacional todas aquellas funciones que no estén entregadas de manera expresa, sea por la Constitución o la ley, al ámbito de competencias de los gobiernos regionales y municipalidades
2. Los gobiernos regionales y locales podrán solicitar al Presidente de la República la transferencia de competencias, conforme al procedimiento que establezca la ley institucional

Diferencias:

- La Constitución vigente explicita que es el PdIR quien traspasa competencias a los niveles subnacionales, habilitando la transferencia de competencias a través de acto administrativo (Decreto Supremo).
- Delimita el universo de materias que pueden ser transferidas por acto administrativo solo a aquellas relacionadas a ordenamiento territorial, fomento productivo y desarrollo social y cultural.

2. Descentralización administrativa o funcional

Sugerencias:

1. Explicitar que solo el Presidente puede transferir competencias a los gobiernos subnacionales vía decreto supremo.
2. Mantener un listado taxativo de materias que pueden ser transferidas por decreto supremo, pero ampliándolo a salud, educación, medioambiente, transporte y fomento de la participación.
3. Establecer un deber del Estado de publicar un listado con las competencias transferidas a través del mecanismo de traspaso de competencias.
4. Restringir las transferencias de competencias diferenciadas (que solo benefician a uno o algunos gobiernos regionales o municipalidades) solo al nivel regional y a solicitud de los gobiernos regionales.
5. Incorporar disposición transitoria para asegurar avances en materia de descentralización, idealmente con plazo de presentación y aprobación de proyectos de ley (las leyes de descentralización suelen “entramparse”; ej: transferencia de competencia al nivel municipal, art. 118 CPR).

3. Instancias de coordinación

Artículo 123

1. El territorio de la República se organiza en regiones, provincias, comunas y territorios especiales.
2. Esta organización tendrá como objetivo la integración armónica y el desarrollo sostenible del país, y observará los principios de solidaridad y equidad territorial, pertinencia territorial, radicación preferente, **coordinación** y asociatividad, responsabilidad fiscal y prohibición de tutela.
3. Los gobiernos regionales y gobiernos locales o municipalidades cuentan con las atribuciones necesarias para cumplir cabalmente con sus fines en los términos establecidos por la Constitución y la ley, para lo cual gozan de personalidad jurídica y patrimonio propio, debiendo actuar armónicamente para la realización de sus fines. Las provincias constituyen una división del territorio, cuyas autoridades realizan solo funciones administrativas de gobierno interior.

6. En cada región, dos o más comunas podrán constituir un área metropolitana conforme a los requisitos y criterios que determine la ley. Esta determinará la autoridad a cargo de la administración de las áreas metropolitanas, sus atribuciones y forma de **coordinación** con el gobierno regional y las municipalidades que la conformen.

Artículo 6

1. El Estado de Chile es unitario y descentralizado de conformidad a la Constitución y la ley. Su propósito es promover el desarrollo nacional, regional y local, asegurando la **coordinación** entre los distintos niveles.
2. Los gobiernos regionales y comunales serán autónomos para la gestión de sus asuntos en el ejercicio de las competencias en la forma que determine la Constitución y la ley. La ley promoverá el fortalecimiento de la descentralización del país y el desarrollo equitativo y solidario entre las regiones, provincias y comunas que integran el territorio nacional, con especial atención a las regiones extremas.

Artículo 128

Ningún nivel de gobierno podrá ejercer tutela sobre otro, sin perjuicio de la aplicación de **coordinación**, asociatividad y de solidaridad. Las competencias transferidas de un gobierno regional o a una municipalidad no podrán ser revocadas, salvo la

Importancia de la coordinación multinivel:

- 1. Permite la acción estatal eficaz para enfrentar problemas que exceden los límites administrativos.**
- 2. Restringe efecto *Nimby*.**
- 3. Permite prevenir conflictos de competencias (positivos y negativos).**

3. Instancias de coordinación

1. El anteproyecto contempla dos instancias de coordinación:

- Consejo de Alcaldes
- Consejo de Gobernadores

2. Los reconoce como instancias de coordinación “horizontal”, lo que trae dos inconvenientes:

- Deberán coexistir con dos organizaciones que ya cumplen esa función (AChM; Agorechi).
- Desconoce la importancia de la coordinación multinivel.

Artículo 127

1. Los organismos e instituciones del Estado, en sus diversos niveles de gobierno, deberán actuar de manera coordinada y colaborativa para la consecución de sus fines, fomentando la cooperación y evitando la duplicidad o interferencia de sus funciones. Los servicios públicos dependientes del gobierno nacional deberán coordinarse con los gobiernos regionales y las municipalidades respectivas, en conformidad a la ley.

2. La ley institucional establecerá fórmulas de asociación y cooperación entre las municipalidades y gobiernos regionales para los fines que les son comunes y de dichas entidades con los servicios públicos.

3. El Consejo de Gobernadores es una instancia de coordinación entre los gobiernos regionales para los fines previstos en el artículo 123.

4. El Consejo de Alcaldes es una instancia de carácter consultivo y representativo de todas las comunas de la región respectiva. Deberá abordar sus problemáticas, promover una coordinación efectiva entre los distintos órganos con presencia regional y fomentar una cooperación eficaz entre los gobiernos locales.

5. La ley institucional regulará el funcionamiento de estos consejos.

3. Instancias de coordinación

Sugerencias:

1. **Reconocer los Consejos de Alcaldes y Consejos de Gobernadores como instancias de coordinación multinivel, estableciendo un mínimo de sesiones al año.**

-Consejo de Alcaldes: instancia de coordinación entre los alcaldes de una región y el respectivo gobernador regional (quien lo preside).

-Consejo de Gobernadores: instancia de coordinación entre los gobernadores regionales y el Presidente (Ej: conferencia de presidentes en España y Alemania).

2. **¿Recentralización de competencias?** Cambio de paradigma donde la descentralización es la regla general y la centralización es la excepción. (Ej: España y estado de excepción constitucional de alarma). Una alternativa conservadora podría ser la revocación de competencias transferidas por decreto supremo a través del mecanismo de traspaso de competencias.

4. Descentralización fiscal

Aspectos positivos:

1. Principio de responsabilidad fiscal.
2. Principio de progresividad en el gasto público subnacional (ley de presupuestos).
3. Se mandata al legislador a establecer mecanismos de compensación por externalidades negativas.
- 3. Permite la generación de recursos propios vía sobretasas y empréstitos.***
- 4. Se establece obligatoriedad de atender a criterios objetivos para las transferencias y asignaciones de recursos.***

Observaciones

Artículo 145

Los gobiernos regionales y locales podrán contratar empréstitos, en conformidad a los requisitos y límites que disponga la Constitución y la ley. Los recursos obtenidos por esta vía deberán estar destinados a financiar proyectos específicos y en ningún caso podrán ser destinados a financiar gastos corrientes.

1. **Amplitud de la finalidad “proyecto específico”.**
2. **Habilitación legislativa muy laxa. El proyecto de la Convención establecía mayores restricciones al endeudamiento (restricción en períodos electorales y límite máximo como porcentaje del presupuesto anual).**

Observaciones

3. ¿Es suficiente con que los criterios de transferencia sean objetivos y predefinidos? Ojo con los criterios “absolutos”.

Ej: Distribución FNDR Ley 20.035 y Decreto 232.

TITULO II

Distribución del 90% del F.N.D.R.

Párrafo 1°

Variables, Fuentes de Información y Actualización

Artículo 3°.- El noventa por ciento del Fondo Nacional de Desarrollo Regional se distribuirá, entre las regiones, considerando las variables y ponderaciones siguientes:

1. La Población en Condiciones de Pobreza e Indigencia, medida en términos absolutos y relativos, con un 55%.

Distribución Regional del FNDR

Región	Promedio 1991 - 2005	Promedio 2006 - 2010	Promedio 2010 - 2014	Promedio 2006 - 2017
TARAPACÁ	6,8%	6,6%	7,2%	7,0%
ANTOFAGASTA	6,7%	7,6%	7,6%	7,4%
ATACAMA	7,0%	4,7%	4,7%	4,7%
COQUIMBO	8,3%	7,1%	6,4%	6,5%
VALPARAÍSO	6,5%	6,6%	7,2%	7,0%
O'HIGGINS	7,5%	5,8%	6,2%	6,0%
MAULE	8,3%	6,8%	6,9%	6,8%
BÍO - BÍO	8,5%	10,9%	11,5%	11,2%
ARAUCANÍA	8,9%	7,3%	8,6%	8,6%
LOS LAGOS	8,9%	15,3%	13,4%	14,1%
AYSÉN	8,9%	3,7%	4,1%	4,3%
MAGALLANES	7,7%	3,9%	4,2%	4,4%
METROPOLITANA	6,1%	13,5%	12,1%	12,0%
TOTAL	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: Franken (2005) para 1991-2005 y Subdere ejecución presupuestaria FNDR 2017.

Distribución 2017 del 90% del FNDR por región y según indicador (%)



Fuente: Dipres (2017) Financiamiento de los Gobiernos Regionales en Chile.

P!ensa