

DESCENTRALIZACIÓN EN LA NUEVA CONSTITUCIÓN

Luces y sombras de un complejo proceso

Heinrich von Baer v.L.
Profesor Titular y exRector Universidad de La Frontera
Past-President Fundación Chile Descentralizado

En el debate político predominantemente polarizado, la descentralización no ha estado en el foco de la controversia, porque desde un comienzo ha logrado un acuerdo bastante transversal y amplio entre las fuerzas políticas participantes de este segundo tiempo constitucional.

Luces

De hecho, en la Comisión Experta, la gran mayoría de nuestras propuestas de descentralización enviadas y presentadas presencialmente, han sido acogidas y aprobadas, con algunas lamentables excepciones finalmente excluidas o debilitadas en la última fase por la mayoría del Consejo Constitucional.

En efecto, a gran diferencia de la Constitución vigente, el Proyecto Constitucional contiene un importante conjunto, ciertamente perfectible, de normas habilitantes para un efectivo avance del tan necesario proceso descentralizador del país. Bien realizado, ello permitiría que Chile deje de ser el país más centralizado de América Latina y de la OCDE, de situarse en el último lugar del ranking de las decisiones locales y regionales de inversión pública de decisión subnacional en relación al omnipotente gobierno central, y de tener, en un mismo país y sistema político, muchos municipios con hasta 10 menos recursos por habitante que otros pocos muy bien dotados.

En lo que sigue destacaremos algunas de las normas constitucionales finalmente aprobadas en el Proyecto Constitucional, en nuestra opinión muy importantes para el avance proceso descentralizador:

1. Consagra el modelo de Estado “unitario y descentralizado”, como modelo intermedio entre el actual modelo en extremo centralizado, vertical, sectorializado y dinámicas de desarrollo del S.21, y el modelo de Estado federal, modelo por bastante tiempo más adecuado a la realidad presente-futura de nuestro país. |
2. Instituye el carácter de “gobierno” local a las Municipalidades (Nota: en la actualidad son meras “administradoras” locales), y reconoce al alcalde como máxima autoridad de la comuna.
3. Dota de autonomía a los gobiernos locales y regionales, en el ámbito de sus respectivas competencias.
4. Circunscribe a las provincias a una división solo administrativa del territorio, cuyas autoridades realizarán solo funciones administrativas de gobierno interior.
5. Coordinación multinivel:

- 5.1. Crea el Consejo de Gobernadores Regionales, como instancia de participación y coordinación entre los gobernadores, y el Presidente de la República, a la que éste deberá concurrir a lo menos dos veces al año.
- 5.2. Crea el Consejo de Alcaldes, como instancia de carácter consultivo y representativo, a la que deberá concurrir, a lo menos dos veces al año, el respectivo gobernador regional.
6. Autoriza la creación de Territorios Estratégicos para el desarrollo del país, por su importancia geopolítica, baja densidad poblacional, escasa conectividad y recursos naturales, para autorizar en ellos beneficios económicos directos o indirectos, o incentivos tributarios. (Nota: esto es importante particularmente para las regiones del Chile austral Aysén y Magallanes, y esperamos también, para diversas comunas relativamente aisladas y poco integradas en su acceso a oportunidades del desarrollo regional y nacional).
7. Consagra un conjunto de muy importantes Principios Constitucionales de Descentralización, como son:
 - a) Radicación preferente: de las funciones públicas en el nivel local sobre el regional, y éste sobre el nacional.
 - b) Pertinencia territorial
 - c) Heterogeneidad del territorio nacional y de sus comunas y regiones (Nota: en reemplazo de la actual lógica *antinatural*, de uniformidad y homogeneidad imperante en el modelo vigente).
 - d) Prohibición para ejercer tutela al gobierno central a los gobiernos local y regional, y de éstos entre sí.
 - e) Mandata a la ley para observar criterios objetivos y predefinidos en las transferencias y asignaciones de recursos públicos en los gobiernos regionales y locales, las que deberán ser fundadas (Nota: ello reduce el nivel de discrecionalidad en la asignación de recursos del gobierno nacional a los regionales o locales de diferente signo político).
8. Instituye (por primera vez) a la Descentralización Fiscal, mandatando al Estado para promover la conectividad y el desarrollo armónico, equitativo y solidario entre las regiones y comunas. Para tales efectos, deberá adoptar medidas para disminuir los desequilibrios económicos y sociales existentes entre ellas, resguardando que todas las personas y comunidades tengan acceso a igual nivel y calidad de servicios públicos, especialmente en infraestructura pública, sin distinción del lugar en que habiten.
9. Autoriza a la creación de mecanismos, instrumentos y fondos que aseguren la compensación económica interterritorial en las transferencias fiscales a gobiernos regionales y locales. La ley contemplará, entre otros, los siguientes mecanismos:
 - a) De financiamiento basal para entidades regionales, municipales, territorios especiales y existencia de territorios estratégicos para el desarrollo del país.
 - b) De solidaridad basados en la equidad territorial.
 - c) Compensatorios por externalidades negativas, destinados a regiones y comunas que sufran consecuencias ambientales o sociales producto del desarrollo de determinadas actividades.

10. Establece que la Ley de Presupuestos deberá propender a que, progresivamente, una parte significativa del gasto público sea ejecutado a través de los gobiernos regionales y locales, debiendo para ello fijar metas anuales para su efectivo cumplimiento.
11. Faculta a los gobiernos regionales y locales para contratar empréstitos, acotados a proyectos específicos de desarrollo e inversión, no a gastos corrientes (Nota: por ejemplo, con organismos internacionales de financiamiento, para la construcción de obras de gran escala y costo financiero, en alianza entre varias comunas o regiones).
12. En materia de Descentralización Administrativa, define que toda creación, ampliación o traspaso de competencias a gobiernos regionales y locales, deberá contemplar siempre la asistencia técnica, el personal y el financiamiento suficiente y oportuno para su adecuado ejercicio.
13. Instituye, explícitamente, la Responsabilidad Fiscal, haciendo responsables a las autoridades del gobierno nacional, regional y comunal, del buen uso de los recursos públicos, respetando los principios de suficiencia, coordinación, equilibrio presupuestario, solidaridad y equidad territorial, sostenibilidad y eficiencia económica.
14. Consagra importantes mecanismos de Participación, como son:
 - a) Iniciativas ciudadanas de ley
 - b) Facultad para participar en el proceso de generación de leyes
 - c) Foros de deliberación ciudadana
 - d) Plebiscitos locales y regionales
 - e) Habilita formas digitales de participación.
15. Faculta al Tribunal Constitucional para resolver, en conformidad con esta Constitución, las contiendas de competencia que pudieran suscitarse entre las autoridades nacionales, regionales, provinciales y comunales.
16. Faculta a los Consejos de Gobernadores Regionales y los Consejos de Alcaldes para requerir al Tribunal Constitucional resolver cuestiones de constitucionalidad que se susciten durante la tramitación de proyectos de ley relativos a la creación, ampliación o traspaso de recursos a los gobiernos regionales y locales.

Sombras:

Entre los aspectos negativos del Proyecto Constitucional debemos consignar:

- 1) Exime del pago del impuesto patrimonial a los propietarios de la primera vivienda (Nota: norma tributaria muy preocupante, la que además de no corresponder al ámbito de una Constitución implica un muy severo riesgo de adicional deterioro del ya precario financiamiento de los municipios, particularmente los más pobres).
- 2) A diferencia de lo que se consagra para los alcaldes, el Proyecto no reconoce a los Gobernadores Regionales la condición de autoridad máxima de la región, no obstante ser

electos y legitimados democráticamente por la ciudadanía, manteniendo la innecesaria actual dualidad de mando con el Delegado Presidencial.

- 3) Establece que en cada región, dos o más comunas podrán constituir un área metropolitana conforme a los requisitos y criterios que determine la ley institucional, la que determinará la autoridad a cargo de su administración (Nota: ello implicaría crear una innecesaria cuarta autoridad, adicional al alcalde, gobernador regional, Presidente de la República. Según lo propusimos en la Comisión Presidencial de Descentralización del 2014, las áreas metropolitanas debieran recaer en la competencia directa de los Gobernadores Regionales, en coordinación con los alcaldes de la región respectiva, sin crear una cuarta autoridad con todo el costo burocrático asociado a la misma y las consiguientes sobreposiciones de competencias).
- 4) Autoriza que dos o más regiones, con continuidad territorial, podrán constituir *macrozonas* conforme a los requisitos y criterios que determine una ley institucional. Esta ley determinará la autoridad a cargo de la administración de esa macrozona (Nota: ello implicaría crear una innecesaria nueva autoridad de carácter suprarregional. Una solución más moderna, simple y potenciadora del desarrollo sería autorizar la creación de alianzas estratégicas interterritoriales entre comunas y regiones de intereses afines, incluyendo fronteras con países vecinos, sin imponerles la condición de continuidad territorial, ni menos la de crear otra nueva autoridad).
- 5) En las medidas de Descentralización Fiscal, elimina la propuesta facultad de las comunas y regiones de aplicar sobretasas a determinados tributos.

Temuco, noviembre 25, 2023