

DESCENTRALIZACIÓN *con* PARTICIPACIÓN en la NUEVA CONSTITUCIÓN

Un aporte a la base fundamental
“Estado unitario y descentralizado”
del “Acuerdo por Chile” para el
nuevo proceso constituyente



Eduardo Castillo
María Ignacia Jiménez
Leonardo Letelier
Guillermo Pérez

Natacha Pino
Esteban Szmulewicz
Ismael Toloza
Heinrich von Baer

Editores:
Heinrich von Baer
Nicolás Bravo

CHILE SERÁ DESCENTRALIZADO, O NO SERÁ DESARROLLADO, es la convicción que comparte un grupo plural de ocho autores, convocados y coordinados por la Fundación Chile Descentralizado... Desarrollado, para aportar propuestas constitucionales actualizadas de Descentralización con participación a la oportunidad que abre el «Acuerdo por Chile» de bases institucionales para un nuevo proceso constituyente aprobadas por el Congreso Nacional.

En el Marco ético-político que lo inspira, este aporte propone instituir:

- **UN NUEVO MODELO DE ESTADO: UNITARIO-DESCENTRALIZADO.** Unitario en lo esencial —sobre un solo territorio, único e indivisible—, e integralmente descentralizado, con comunas y regiones dotadas de poder político, facultades y recursos de decisión autónoma, en el ámbito de sus competencias, capaces de asegurar servicios básicos de calidad a todos sus habitantes, y
- **UN NUEVO MODELO DE DEMOCRACIA: REPRESENTATIVA Y PARTICIPATIVA.** Consagra la participación como principio rector de la nueva Constitución, perfeccionando nuestra debilitada actual democracia representativa y la complementa y dinamiza con más y mejores espacios de participación de la sociedad civil y ciudadanía en todos los poderes, organismos y niveles territoriales del Estado.

Para ello, se circunscribe exclusivamente a dos dimensiones altamente interdependientes — Descentralización y participación—, aportando una breve descripción conceptual y fundamentación de cada propuesta, así como la respectiva norma constitucional.

Con el patrocinio de la Universidad de La Frontera y la Fundación Konrad Adenauer, esta propuesta ahora se pone a disposición de los 24 integrantes de la Comisión Experta y de los 50 consejeros constitucionales que resulten electos, así como en general del conocimiento y debate político, académico y ciudadano de este nuevo proceso constituyente.

ISBN: 978-956-09198-3-0



9 789560 919830

DESCENTRALIZACIÓN
***con* PARTICIPACIÓN**
en la NUEVA CONSTITUCIÓN

2023

Fundación Chile Descentralizado...Desarrollado
Avenida Francisco Salazar 01145, Temuco www.chiledescentralizado.cl
Marzo, 2023

ISBN: 978-956-09198-3-0

Editores

Heinrich von Baer
Nicolás Bravo

Diseño y diagramación

Angelo Escobar

Corrección y producción

Andrea Rubilar Urra
www.cielosurediciones.cl



CC BY-NC : Esta licencia permite a los reutilizadores distribuir, remezclar, adaptar y construir sobre el material en cualquier medio o formato solo con fines no comerciales, y solo siempre y cuando se dé la atribución al creador.

PARTE I: PRESENTACIÓN	1
PARTE II: MARCO ÉTICO – POLÍTICO	4
PARTE III: PROPUESTAS	6
1. Nuevo modelo de Estado: unitario-descentralizado	6
1.1. Definición del Estado de Chile: un modelo integral de descentralización política, administrativa y fiscal	6
2. Gobierno y administración interior del Estado descentralizado	9
2.1. Comunas: gobiernos locales	10
2.2. Provincias: gobierno interior	12
2.3. Regiones: gobierno regional	13
2.4. Asociatividad para el desarrollo local y regional	18
3. Principios constitucionales de descentralización	20
3.1. Principios de descentralización política y administrativa	20
3.2. Principios de descentralización fiscal y equidad territorial	26
4. Mecanismos de resolución de conflictos de competencia entre los niveles local, regional y central	37
5. Participación	38
5.1. Nuevo modelo mixto de Democracia: representativa-participativa	38
5.2. Principios constitucionales de participación	39
5.3. Los instrumentos de participación	43

PARTE I: PRESENTACIÓN

NUESTRA PRIMERA PROPUESTA CONSTITUCIONAL: EL GRUPO DE LOS 23. Como respuesta al proceso constituyente iniciado con el acuerdo político del 15 de noviembre 2019, la FUNDACIÓN CHILE DESCENTRALIZADO...DESARROLLADO decidió convocar en enero de 2020 a un grupo plural de personalidades de distintas visiones de sociedad, relacionadas a diferentes disciplinas, regiones e instituciones, con el fin de entregar al país un conjunto de propuestas constitucionales, en dos dimensiones altamente interdependientes:

DESCENTRALIZACIÓN Y PARTICIPACIÓN. Todos los 23 integrantes de este grupo entendíamos que el proceso constituyente no solo era una oportunidad histórica, sino que también, una responsabilidad histórica a la que debíamos hacer nuestro mejor aporte¹.

NUESTRO APORTE AL SEGUNDO TIEMPO CONSTITUYENTE: Una versión integrada, actualizada y abreviada. En el marco del reciente «acuerdo por Chile» de bases institucionales para un nuevo proceso constituyente aprobadas por el Congreso Nacional, como directiva de la FUNDACIÓN CHILE DESCENTRALIZADO...DESARROLLADO, y previa consulta con los coordinadores de las seis anteriores comisiones, hemos decidido aportar al debate político, académico y ciudadano de este nuevo proceso con una nueva propuesta constitucional bajo el título:

1 Integrantes del GRUPO DE LOS 23. Este grupo fue coordinado por el entonces presidente nacional (hoy past-president) de la Fundación Chile Descentralizado, Heinrich von Baer, e integrado por miembros de la Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional del año 2014, como son los juristas Humberto Nogueira, Alejandro Ferreiro, Juan Andrés Varas y Luis Hernández Olmedo; el economista regional, Ismael Toloza (actual presidente nacional de la FUNDACIÓN CHILE DESCENTRALIZADO...DESARROLLADO) y la especialista en desarrollo local y participación; María Ignacia Jiménez. Otros eran colaboradores de recientes libros e iniciativas de la fundación, como son los economistas Andrea Repetto, Leonardo Letelier y Diego Portales; la socióloga, Violeta Montero; el historiador, Armando Cartes y los juristas Tomás Jordán, Esteban Szmulewicz, Felipe Paredes, Maximiliano Duarte, Eduardo Castillo, Estefanía Esparza y Raúl Allard; los sociólogos, Rodrigo Márquez y Gonzalo Delamaza, el cientista político, José Hernández y el exintendente y académico, Egon Montecinos. El trabajo de edición estuvo a cargo de Heinrich von Baer; Nicolás Bravo, cientista político; y Ana María Silva, abogada.

DESCENTRALIZACIÓN CON PARTICIPACIÓN EN LA NUEVA CONSTITUCIÓN

Un aporte al componente «Estado unitario-descentralizado» del «acuerdo por Chile» para el nuevo proceso constituyente.

Apremiados por los muy estrechos tiempos establecidos para el inicio y desarrollo de este segundo proceso constituyente, hemos convocado y constituido a un pequeño y calificado grupo plural de ocho personalidades para asumir esta urgente tarea, integrado por los siguientes coautores:

Eduardo Castillo, profesor de Derecho Administrativo, Universidad Católica de Temuco, coautor del GRUPO DE LOS 23, ex convencional constituyente del año 2021-2011.

María Ignacia Jiménez, trabajadora social, Magister en Asentamientos Humanos y Medio Ambiente; integrante de la Comisión Asesora Presidencial de Descentralización y Desarrollo Regional (2014), coautora del GRUPO DE LOS 23.

Leonardo Letelier, ingeniero comercial, doctor en Economía, experto en descentralización fiscal, decano de la Facultad de Gobierno de la Universidad de Chile, coautor del GRUPO DE LOS 23.

Guillermo Pérez, abogado, investigador del Instituto de Estudios de la Sociedad, IES, doctorante de la Universidad de Texas en Austin.

Natacha Pino, ingeniera industrial, magister en Ingeniería Avanzada, rectora de la Universidad de Aysén, encargada de la Comisión de Igualdad de Género del Consejo de Rectores, presidenta de la Agrupación de Universidades Regionales, AUR.

Esteban Szmulewicz, profesor de Derecho Constitucional, Universidad Católica del Norte, sede Coquimbo, coautor del GRUPO DE LOS 23, doctorante de la Universidad de Leiden, Países Bajos.

Ismael Toloza, doctor en Economía Regional, coordinador de Descentralización Fiscal de la Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional (2014) y del GRUPO DE LOS 23.

Heinrich von Baer, exrector de la Universidad de La Frontera; vicepresidente de la Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional (2014); past-president FUNDACIÓN CHILE DESCENTRALIZADO... DESARROLLADO; coautor y editor del GRUPO DE LOS 23.

Respecto de la anterior, esta nueva versión es, necesariamente:

Abreviada: circunscrita exclusivamente a las dimensiones «Descentralización» y Participación.

Integrada: para cada propuesta reúne una breve descripción conceptual, fundamentación y la respectiva norma constitucional.

Actualizada: al marco referencial del componente Estado unitario-descentralizado del acuerdo por Chile del nuevo proceso constituyente.

Destinatarios del informe. Los principales destinatarios de esta nueva contribución son: los 24 miembros de la «Comisión experta» designados por ambas ramas del Congreso Nacional.

Las futuras candidaturas al «Consejo Constitucional», particularmente los/as consejeros constitucionales que resulten electos.

Las diferentes instancias de asesoría política y técnica del nuevo proceso constituyente.

Centros de estudio de políticas públicas, de regiones y nacionales.

Medios de comunicación regionales y nacionales.

Los 16 capítulos regionales y sitio web de la FUNDACIÓN CHILE DESCENTRALIZADO...DESARROLLADO.

Otras instituciones académicas, públicas y sociales que lo soliciten.

Con la esperanza que la nueva Constitución de Chile sienta las bases para lograr un desarrollo humano territorialmente equilibrado, justo y digno, para todos los habitantes y en todas las localidades de nuestro país, ahora entregamos esta nueva propuesta al conocimiento y debate político, académico y ciudadano, para un buen desarrollo y final resultado del tan esperado proceso constituyente de nuestro país.

FUNDACIÓN CHILE DESCENTRALIZADO... DESARROLLADO

Heinrich von Baer v.L.
Past-president

Ismael Toloza B.
Presidente nacional

PARTE II: MARCO ÉTICO – POLÍTICO

El Chile que tenemos. Sabemos que los talentos humanos lamentablemente se distribuyen en forma estadísticamente normal en la población, pero nos preocupa que en nuestro país no se distribuyan en forma normal las oportunidades para desarrollar esos talentos en plenitud, las que están severamente limitadas por la cuna en la que una persona nace y el lugar donde vive. También sabemos y nos preocupa que Chile todavía sea el país más centralizado de América Latina y de la OCDE, con un Estado vertical, sectorializado, burocrático e ineficiente, excesivamente distante de los gobernados, realidad que limita severamente nuestras perspectivas de alcanzar el desarrollo. De hecho, nuestro Estado es cada vez más obsoleto y disfuncional para las dinámicas del siglo XXI, las que requieren de una distribución mucho más horizontal del poder, del conocimiento y de las oportunidades de desarrollo.

El Chile que queremos. Como visión proponemos pensar y construir un país con equilibrio y equidad, en lo político, social, territorial y ambiental, es decir, un país bueno para vivir —no solo para algunos— sino que para todos sus habitantes —y no solo en algunas— sino que en todas sus localidades y regiones: un Chile justo, digno y desarrollado del siglo XXI, en el que caben e interactúan colaborativamente proyectos políticos y de desarrollo territorial diversos.

Hacia un nuevo pacto. Para ello, proponemos construir un NUEVO PACTO POLÍTICO, con un NUEVO TRATO, social y territorialmente equilibrado y equitativo, capaz de reducir nuestras severas desigualdades sociales y territoriales —las que se potencian y retroalimentan recíprocamente, reforzando el círculo vicioso de nuestro subdesarrollo—, y capaz de superar la pobreza y de fortalecer y recuperar nuestra democracia para la ciudadanía.

Marco estratégico. Como marco estructurante para el conjunto de nuestras propuestas constitucionales proponemos:

UN NUEVO MODELO DE ESTADO: UNITARIO-DESCENTRALIZADO. Unitario, solo en lo esencial —sobre un solo territorio, único e indivisible— e integralmente descentralizado, con comunas y regiones dotadas de poder político, facultades y recursos de decisión autónoma —en el ámbito de sus competencias—, capaces de asegurar servicios básicos de calidad a todos sus habitantes en materia de salud, educación, seguridad, vivienda, transporte, conectividad, cultura, deporte y recreación. Corresponderá a la ley determinar los niveles esenciales de las prestaciones concernientes a los derechos civiles y sociales que deben ser garantizados en todo el territorio nacional.

UN NUEVO MODELO DE DEMOCRACIA: REPRESENTATIVA Y PARTICIPATIVA. Consagra la participación como principio rector de la nueva Constitución, perfecciona nuestra actual y debilitada democracia representativa y la complementa y dinamiza con más y mejores espacios de participación de la sociedad civil y ciudadanía en todos los poderes, organismos y niveles territoriales del Estado.

Punto de partida. No estamos partiendo de cero. Nuestra principal obra de referencia es el informe de la Comisión Asesora Presidencial de Descentralización y Desarrollo Regional del año 2014, los diferentes libros y seminarios de la FUNDACIÓN CHILE DESCENTRALIZADO... DESARROLLADO y variadas publicaciones y espacios de debate de universidades y centros de estudio.

Relación con forma de gobierno y rol del Estado central. Comprendemos que la profundidad del proceso de descentralización y de desarrollo territorial que consagre nuestra futura Carta Magna también dependerá del régimen político que ésta instituya: presidencialismo actual (incompatible con una Constitución integralmente descentralizadora); presidencialismo atenuado; semi-presidencial o parlamentario. Sin embargo, no hemos incluido propuestas sobre el futuro régimen político, ni sobre el rol que le corresponde al Estado y gobierno central y sus políticas públicas nacionales de apoyo al desarrollo de los gobiernos subnacionales y al avance del proceso descentralizador. Tampoco hemos desarrollado propuestas sobre los principios de representación poblacional y territorial, la forma de elección y las facultades descentralizadoras que debiera tener el futuro Senado, circunscribiéndonos exclusivamente a las dos dimensiones en las cuales decidimos centrar la presente propuesta: DESCENTRALIZACIÓN CON PARTICIPACIÓN.

PARTE III: PROPUESTAS

1. Nuevo modelo de Estado: unitario-descentralizado

- 1.1. *Definición del Estado de Chile: un modelo integral de descentralización política, administrativa y fiscal.*

Descripción conceptual

El Estado unitario, política, administrativa y fiscalmente descentralizado, significa la existencia de gobiernos regionales y locales autónomos, con personalidad jurídica, patrimonio y competencias propias, en el ámbito político, administrativo y fiscal. Dichos órganos garantizan la elección directa de sus autoridades y habilitan a una participación significativa de la ciudadanía local y regional en la formulación y ejecución de las políticas públicas de su competencia. Es un modelo de Estado en el que **caben e interactúan colaborativamente proyectos políticos y de desarrollo territorial diversos, con indivisibilidad de la soberanía territorial.**

En consecuencia, este nuevo modelo de Estado se diferencia del actualmente vigente (que es predominantemente uniforme, homogeneizante, vertical y sectorializado, y de descentralización exclusivamente administrativa), consagrando la diferenciación territorial con órganos regionales y locales dotados de autonomía política, facultades y recursos propios, en el ámbito de sus respectivas competencias.

Dentro de este marco jurídico, un modelo de Estado como el que se propone, al tiempo de garantizar la unidad del Estado, posibilita que las entidades territoriales y locales puedan decidir autónomamente sobre aspectos que conciernen a su respectiva realidad territorial —local o regional—, manteniendo las competencias del nivel central para aquellas materias que trascienden a los niveles local y regional.

Fundamentos

Una nueva relación entre territorio y poder

Una de las decisiones básicas de cualquier texto constitucional es la relación entre territorio y poder. Al respecto, la tradición constitucional chilena ha estado dominada por la figura del Estado unitario centralizado y por el presidencialismo, ambos caracterizados por una estructura jerárquica y piramidal, generadora de una severa e insostenible inequidad territorial. El modelo de Estado que se propone se basa en el principio de igualdad territorial del Estado de Chile, que significa que todos sus habitantes tienen iguales oportunidades, sin importar el lugar donde hayan nacido o decidan vivir.

Tránsito de un modelo de Estado unitario-centralizado a unitario-descentralizado

Existen diversas razones que justifican la necesidad de un efectivo tránsito del actual modelo de Estado altamente unitario-centralizado, a uno unitario integralmente descentralizado que reconozca a las autonomías regionales y locales. La principal razón es lograr un desarrollo económico, social, cultural y ambiental más equilibrado y justo, accesible a todas las personas, en todas las localidades del país, junto a una participación efectiva de las comunidades locales y regionales en los asuntos de interés público. Para ello, el Estado chileno necesita fortalecer las capacidades de sus municipalidades y de sus gobiernos regionales, mediante un proceso efectivo y sostenido de descentralización política, administrativa y fiscal.

Deficiencias del Estado centralizado

En un modelo de Estado unitario altamente centralizado como el chileno, las decisiones de mayor trascendencia se han adoptado permanentemente desde el centro político, a cientos o incluso miles de kilómetros de distancia, desfasadas en el tiempo y con deficiente información. Esto no solamente es poco razonable, sino que también ha resultado altamente perjudicial para la legitimidad de las instituciones. Prueba de ello son los frecuentes conflictos que durante las últimas décadas se han generado entre diferentes comunidades locales y las autoridades del nivel central, dando origen a complejas dinámicas de movilización social (Magallanes, Aysén, Calama, Isla de Pascua, Freirina, Corral, Quellón, Tocopilla, Chiloé, Quintero-Puchuncaví, Araucanía).

Fortalecimiento de nuestra democracia

La descentralización en los términos propuestos fortalece la democracia, pues permite definir con mayor precisión la función de cada autoridad, al mismo tiempo que garantiza una mayor proximidad geográfica y ciudadana entre representantes y electores, lo que facilita la gestión de los asuntos públicos.

Escasa responsabilidad política y bajo grado de rendición de cuentas de las autoridades regionales

En el modelo actual, la imposibilidad de generar recursos propios y/o decidir sobre materias fiscales y nivel regional, constituye una debilidad importante de nuestro marco institucional. La Constitución vigente limita en forma explícita dicha capacidad, al condicionar la creación de nuevos tributos y la propia recaudación de los impuestos por parte los gobiernos subnacionales (regiones). Este hecho produce una desconexión entre el desempeño de las autoridades regionales y la capacidad de los electores para penalizar (o premiar) una buena (o mala) gestión. Dicha restricción también limita la iniciativa de los gobiernos regionales, dado que cualquier iniciativa de gasto debe ir acompañada por un esfuerzo paralelo de obtener recursos adicionales desde el nivel 11 central. No obstante, la existencia de una fórmula y de un protocolo de votación técnica de los proyectos, el componente político de la decisión final está inmerso en la lógica de que tales recursos son del nivel central, siendo este último el que decide. La nueva Constitución debe mostrar flexibilidad en este aspecto, concediendo a las regiones al menos un mínimo de autonomía en este aspecto.

Propuesta de Norma Constitucional

El Estado de Chile es unitario, política, administrativa y fiscalmente descentralizado, que reconoce y promueve la autonomía territorial a través de gobiernos locales y regionales electos por la ciudadanía, dotados de personalidad jurídica propia, poder político, competencias y recursos de decisión autónoma en el ámbito de sus competencias, suficientes para alcanzar niveles de desarrollo humano en lo económico, social y cultural acorde a las necesidades de las comunidades locales y regionales. En Chile caben e interactúan colaborativamente proyectos políticos y de desarrollo territorial diversos, dentro del modelo de Estado unitario descentralizado y de indivisibilidad de la soberanía territorial.

El Estado de Chile se divide en regiones, provincias, territorios especiales, áreas metropolitanas y comunas, las que, a excepción de las provincias, contarán con autonomía política, administrativa y fiscal, en los asuntos de su competencia, dentro de los límites previstos por la Constitución y la ley. Esta última regulará las condiciones necesarias para crear nuevas divisiones político-administrativas, las que en todo caso deberán cumplir determinados estándares mínimos para ser creadas, teniendo en cuenta especialmente su viabilidad económica y sustentabilidad, y el sentir de las comunidades aludidas.

2. Gobierno y administración interior del Estado descentralizado: preserva la unidad del Estado, con autonomía de los gobiernos locales y regionales, en el ámbito de sus respectivas competencias.

Para el gobierno y la administración del Estado, el territorio de la República se divide en regiones, y éstas en comunas, dirigidas por autoridades electas, dotadas de competencias y autonomía. Para su gobierno interior se divide en provincias, cuya autoridad depende del gobierno nacional.

Estos órganos del Estado tienen funciones separadas, pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines. Las regiones y las comunas son entidades territoriales con autonomía política, administrativa y fiscal, según lo regulen la Constitución y la ley. Estas últimas dos entidades tendrán el derecho a gobernarse por autoridades propias, ejercer las competencias que les correspondan, administrar los recursos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, establecer y/o recaudar los tributos u otros ingresos en el ámbito que señale la ley. Las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación intergubernamental, concurrencia y subsidiariedad territorial en los términos que establezca la ley.

Preservando la unidad del Estado de Chile, sobre un territorio nacional único e indivisible, la Constitución consagrará la autonomía política, administrativa y fiscal de los gobiernos locales y los gobiernos regionales en el ámbito de las competencias que defina la ley, dotando a ambas entidades de las atribuciones necesarias para cumplir cabalmente roles de gobierno local y regional. Por su parte, las provincias mantendrán las funciones de gobierno interior.

Las entidades territoriales regionales y locales dispondrán de potestad reglamentaria en las materias de su competencia, de acuerdo con la Constitución y la ley.

Propuesta de Norma Constitucional

El Estado de Chile preserva su unidad sobre un territorio nacional único e indivisible, cuya organización territorial se compone por regiones, provincias y comunas. La Constitución consagrará la autonomía política, administrativa y fiscal de las municipalidades y gobiernos regionales en el ámbito de las competencias que defina la ley, dotando a ambas entidades de las atribuciones necesarias para cumplir cabalmente roles de gobierno local y regional, para lo cual contarán con personalidad jurídica y patrimonio propios, debiendo colaborar armónicamente para la realización de sus fines. Por su parte, las provincias constituyen una división político-administrativa del territorio, cuyas autoridades realizan solo funciones administrativas de gobierno interior.

Los gobiernos regionales y las municipalidades se gobernarán por autoridades propias electas directamente por la ciudadanía, ejercerán las competencias que les correspondan, administrarán los recursos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, y establecerán y/o recaudarán los tributos u otros ingresos en el ámbito que señale la ley. Las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación intergubernamental, concurrencia y subsidiariedad territorial en los términos que establezca la ley.

Los gobiernos regionales y las municipalidades tienen y ejercen la potestad reglamentaria en las materias de su competencia, de acuerdo con la Constitución y la ley.

2.1. *Comunas: gobiernos locales*

Autoridades y órganos del gobierno comunal

La presente propuesta representa uno de los cambios más significativos del actual ordenamiento de gobierno y administración interior del Estado, por cuanto amplía el actual rol de mera administración local de las municipalidades, al de gobierno local. Así, las municipalidades adquieren la condición de órganos de gobierno local, que se constituyen en la entidad territorial llamada comuna. Tienen autonomía política, administrativa y fiscal en los asuntos de su competencia. La estructura orgánica del gobierno local la conforman el concejo municipal como órgano normativo, resolutorio y fiscalizador y la alcaldía como órgano ejecutivo, con las funciones y atribuciones que les señale la ley.

En la actualidad todas las municipalidades del país, sin distinción de su tamaño y capacidad, están dotadas solamente de un rol de administraciones locales, pero carecen de competencias propias de gobierno local, realidad que las debilita severamente en su capacidad de gestión para atender las oportunidades de desarrollo y demandas de sus respectivas comunidades locales.

Además, la experiencia internacional comparada demuestra que en los países hoy descentralizados las municipalidades efectivamente son «gobiernos locales» dotados de las facultades y recursos necesarios para resolver de un modo directo las necesidades y problemas de sus respectivas comunidades, siendo el órgano del Estado más cercano a éstas.

Lo anterior también se presenta en el caso de países con un modelo de Estado unitario y descentralizado, análogo al que se propone instituir en la nueva Constitución de Chile, como es el caso de Francia, Italia, Colombia, Perú, Ecuador, entre otros, los que garantizando la autonomía de los gobiernos locales y regionales, resguardan la respectiva unidad nacional.

Propuesta de Norma Constitucional

Las municipalidades son órganos de gobierno local en el ámbito territorial de las comunas y tienen por objeto promover el desarrollo, la economía local y la prestación de los servicios públicos de su responsabilidad, en armonía con las políticas y planes nacionales y regionales de desarrollo, y tendrán las siguientes atribuciones:

- Determinar y aprobar su organización interna y las plantas de funcionarios.
- Formular y aprobar sus presupuestos con la participación de la población y rendir cuenta anualmente de la ejecución del presupuesto bajo su responsabilidad, conforme a la ley.
- Aprobar los instrumentos de planificación municipal que establezca la ley, acordados con la sociedad civil y en coordinación con los planes regionales y sectoriales.
- Administrar su presupuesto, patrimonio, bienes y rentas.
- Crear, suprimir, reducir o condonar los tributos que disponga la ley, con la finalidad de promover el desarrollo integral de la comuna. La ley podrá autorizar que determinados tributos nacionales puedan estar afectos total o parcialmente al presupuesto de los gobiernos locales.
- Organizar, reglamentar y administrar los servicios públicos locales de su responsabilidad.
- Fomentar la democracia y la participación ciudadana a través de los mecanismos e instrumentos que establezca la Constitución y las leyes.

- Fomentar la innovación y la competitividad, las inversiones y el financiamiento para la ejecución de proyectos y obras de infraestructura local.
- Desarrollar, en forma compartida con el nivel regional y central, actividades y/o servicios en materia de educación, salud, vivienda, saneamiento, medio ambiente, sustentabilidad de los recursos naturales, transporte colectivo, circulación y tránsito, turismo, conservación de monumentos arqueológicos e históricos, cultura, recreación y deporte, u otras, conforme a la ley.
- Implementar las políticas públicas en el territorio de la comuna, con la debida transferencia de recursos económicos y humanos desde el nivel de gobierno central o regional que proponga dicha política pública.
- Promover y constituir alianzas estratégicas interterritoriales de gestión autónoma basadas en intereses comunes, así como de cooperación internacional en consonancia con la política de relaciones exteriores definida por el país.
- Ejercer la potestad reglamentaria en las materias y bajo las condiciones que establezcan la Constitución y las leyes.
- Ejercer las demás atribuciones inherentes a su función, conforme a la ley.

Los gobiernos locales son fiscalizados por sus propios órganos contralores internos y por los organismos que tengan tal atribución por mandato constitucional o legal, y están sujetos al control y supervisión de la Contraloría General de la República, la que realizará un sistema de control descentralizado y permanente.

2.2. Provincias: gobierno interior

Autoridades y órganos de la administración provincial

Las autoridades de nivel provincial serán de carácter administrativo y designadas por el presidente de la República. Serán unidades administrativas, no gozarán de autonomía política ni tendrán cuerpo colegiado alguno. Dichas autoridades ejercerán sus funciones administrativas de coordinación con los organismos públicos que tengan relación con la seguridad interior del Estado y la extranjería. En cada región habrá una o más provincias, las cuales serán dirigidas por un delegado presidencial provincial.

Propuesta de Norma Constitucional

En cada región habrá una o más provincias, según lo determine la ley, las que serán unidades administrativas de gobierno interior, dirigidas por un delegado presidencial provincial o regional si se trata de la capital provincial que coincide con la capital de la misma región, cuyas atribuciones serán determinadas por la Constitución y la ley.

Las autoridades de nivel provincial serán de carácter administrativo y designadas por el presidente de la República. Dichas autoridades ejercerán sus funciones administrativas en coordinación con los organismos públicos que tengan relación con la seguridad interior del Estado y la extranjería y tendrán las siguientes atribuciones:

- a) Cumplir y hacer cumplir la Constitución, las leyes y los decretos del gobierno central.
- b) Ejercer las funciones administrativas excepcionales en materia de seguridad interior que le delegue el presidente de la República.
- c) Coordinar con el gobernador regional las acciones y recursos para enfrentar emergencias.

2.3. Regiones: gobierno regional

Autoridades y órganos del gobierno regional

En cada región habrá un gobierno regional, el cual estará integrado por el gobernador regional y los consejeros regionales, cuyo número estará establecido de acuerdo con la ley. Estas autoridades serán electas popularmente e integrarán un órgano colegiado llamado Consejo Regional, el cual será presidido por el gobernador regional, sin derecho a voto. Este consejo gozará de autonomía política y administrativa, será responsable de la debida administración y ejecución del presupuesto regional, ejercerá facultades de fiscalización sobre la administración del gobierno regional, y sobre los servicios públicos desconcentrados con presencia en la región, relacionadas a las competencias y actuaciones de éstos en el ámbito de la región respectiva. La ley deberá disponer la creación de mecanismos, procedimientos y órganos de coordinación entre los gobiernos regionales y los servicios públicos desconcentrados territorialmente, en las materias que corresponda. El gobierno regional tendrá como órgano de participación ciudadana de la sociedad civil al Consejo Regional de la Sociedad Civil, con las atribuciones que la ley establezca.

Propuesta de Normativa Constitucional

Los gobiernos regionales son personas jurídicas de derecho público con competencias y patrimonio propio, que tienen autonomía política, administrativa y fiscal en el ámbito de sus competencias, las que incluyen la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio. Sus autoridades ejercen funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad con la acción municipal, de intermediación entre el gobierno central y la región y de prestación de los servicios que determinen la Constitución y las leyes.

El gobierno regional estará integrado por el gobernador y el consejo regional, cuyo número de integrantes estará establecido por la ley. Estas autoridades serán electas por sufragio universal de los ciudadanos de la región, de conformidad con la ley.

El gobernador regional constituye el ejecutivo del gobierno regional y ejercerá la presidencia del consejo regional sin derecho a voto y sus competencias estarán determinadas en la Constitución y la ley.

El consejo regional constituye un órgano colegiado del gobierno regional, cuyas competencias son de carácter normativo, resolutivo y de fiscalización del gobernador regional y de la administración de la región. Los miembros del consejo regional tendrán derecho a una remuneración por las sesiones correspondientes y estarán amparados por un régimen de prestaciones y seguridad social, en los términos que fije la ley.

La ley deberá disponer la creación de mecanismos, procedimientos y órganos de coordinación y colaboración entre los gobiernos regionales y los servicios públicos nacionales desconcentrados territorialmente, en las materias que corresponda. Asimismo, la ley deberá establecer los mecanismos de coordinación y colaboración de los gobiernos regionales con las municipalidades.

El gobierno regional tendrá como órgano de participación ciudadana de la sociedad civil al Consejo Regional de la Sociedad Civil, con las atribuciones que establezca la ley.

El gobierno regional tendrá competencias, entre otros ámbitos, en materia de ordenamiento territorial, desarrollo económico productivo, desarrollo social y cultural, gestión de capital humano, ciencia tecnología e innovación, desarrollo territorial y sustentabilidad ambiental, de conformidad a la ley.

Una ley orgánica regulará las atribuciones resolutorias de gobierno y administración, normativas, financieras y fiscalizadoras que ejercerán el gobierno regional y sus órganos, entre las cuales se considerarán:

1) Atribuciones de gobierno y administración:

- a) Ejercer autónomamente acciones de gobierno en el ámbito de sus competencias, de acuerdo con la Constitución y la ley.
- b) Elaborar y aprobar las políticas públicas de alcance regional y local, así como la planificación estratégica respectiva.

Los instrumentos que se aprueben con este propósito tendrán carácter vinculante y obligarán a todos los servicios públicos y autoridades con presencia en el territorio.

- c) Ejercer autónomamente la administración de todos los servicios públicos de su dependencia.
- d) Disponer de medidas de coordinación de los órganos de la administración centralizada del Estado que tengan presencia en el respectivo territorio.
- e) Garantizar y promover la participación ciudadana y de la sociedad civil en los ámbitos establecidos en la Constitución y la ley.
- f) Desarrollar, en forma coordinada y compartida con el nivel local y central, actividades y/o servicios en materia de educación, salud, vivienda, saneamiento, medio ambiente, sustentabilidad de los recursos naturales, transporte colectivo, circulación y tránsito, turismo, conservación de monumentos arqueológicos e históricos, cultura, recreación y deporte, u otras, conforme a la ley.
- g) Otras atribuciones establecidas por la ley.

2) Atribuciones normativas

- a) Ejercer la potestad reglamentaria en todas aquellas materias propias de su competencia de acuerdo con la Constitución y la ley. Para estos efectos dictará los reglamentos, resoluciones e instrucciones necesarias para el ejercicio de sus atribuciones, los que estarán sometidos a la Constitución, los tratados internacionales ratificados por Chile y las leyes que se encuentren vigentes. Las normas dictadas en virtud de la potestad reglamentaria del presidente de la República no podrán modificar ni derogar las establecidas por la potestad reglamentaria regional o local en el ámbito propio de las competencias de estas últimas.

- b) Los órganos de la administración regional que determine la ley podrán dictar instrucciones dirigidas al funcionamiento interno de la administración regional.

3) Atribuciones financieras

- a) Elaborar y aprobar el presupuesto, en conformidad con la Constitución y la ley. Este estará integrado por los recursos que provengan de la ley de presupuesto general del Estado, la recaudación de los tributos regionales y locales, los nacionales de afectación regional y los instrumentos financieros de deuda pública.
- b) Crear, suprimir, reducir o condonar los tributos que disponga la ley. La ley podrá autorizar que determinados tributos nacionales puedan estar afectos total o parcialmente al presupuesto de los gobiernos regionales.
- c) Emitir títulos y bonos de deuda pública² con sujeción a las condiciones del mercado financiero, de conformidad con una ley de quorum calificado que fije las respectivas condiciones y restricciones.
- d) Administrar autónomamente los fondos y programas en el marco de sus competencias, en conformidad a la Constitución y la ley. Serán atribuciones del gobernador regional:
 - a) Cumplir y hacer cumplir la Constitución, las leyes, los decretos del gobierno central, y las políticas y reglamentos emanados del gobierno regional.
 - b) Dirigir las políticas públicas regionales, coordinar la acción administrativa de la región y actuar en su nombre como gestor y promotor del desarrollo integral de su territorio, de conformidad con la Constitución y las leyes.
 - c) Dirigir los servicios públicos regionales y coordinar los servicios públicos nacionales desconcentrados con presencia en la región, y a los descentralizados en las condiciones convenidas con el respectivo ministro o con el presidente de la República.

2 Esta emisión de deuda estará debidamente acotada, de conformidad a lo que disponga la ley, la que establecerá al menos las siguientes regulaciones, según se indica en la siguiente sección 3.2.4. del principio constitucional «Autonomía fiscal regional y local» de la presente propuesta:

- a) la prohibición de destinar los fondos recaudados mediante emisión de deuda o empréstitos al financiamiento de gasto corriente.
- b) los mecanismos que garanticen que la deuda sea íntegra y debidamente servida por el deudor.
- c) la prohibición del establecimiento de garantías o cauciones del fisco.
- d) el establecimiento de límites máximos de endeudamiento como porcentaje del presupuesto anual del gobierno regional y municipal respectivo y la obligación de mantener una clasificación de riesgo actualizada.
- e) restricciones en períodos electorales.

- d) Convocar a lo menos cuatro gabinetes regionales al año para que dichos servicios den cuenta de la ejecución presupuestaria sectorial y de la contribución al cumplimiento de la Estrategia Regional de Desarrollo y demás instrumentos de planificación regional.
- e) Presentar oportunamente al Consejo Regional los proyectos de presupuesto regional, Estrategia Regional de Desarrollo y Plan de Ordenamiento Territorial, así como las políticas y planes de desarrollo económico y social, y las obras públicas que deriven de ellos. Los planes de ordenamiento territorial de cada región deberán coordinarse con la Política Nacional de Ordenamiento Territorial.
- f) Proponer al Consejo Regional la forma, modalidad y mecanismos de participación ciudadana a nivel regional.
- g) Convocar al Consejo Regional a sesiones ordinarias y extraordinarias.
- h) Nombrar las jefaturas de los servicios públicos traspasados a las regiones o creados en estas.
- i) Ejercer las funciones administrativas que sean traspasadas desde la administración central a las regiones.
- j) Promover y constituir, en conjunto con una o más regiones, alianzas estratégicas interterritoriales de gestión autónoma basada en intereses comunes y de cooperación internacional en consonancia con la política de relaciones exteriores definida por el país.
- k) Integrar y presidir el Comité de Emergencia Regional, convocando a los servicios públicos descentralizados y desconcentrados que lo integran, a fin de preparar el plan regional de emergencia y acciones preventivas en torno a la materia³.
- l) Solicitar la transferencia de competencias, con acuerdo del Consejo Regional.
- m) Las demás que le señalen la Constitución y las leyes.

Serán atribuciones del Consejo Regional.

- a) Reglamentar el ejercicio de las funciones del gobierno regional en conformidad con la Constitución y las leyes.
- b) Aprobar el presupuesto regional propuesto por el gobernador regional, en consulta con los órganos de participación ciudadana contemplados en la Constitución y las leyes.

3 Eduardo Castillo precisa que el gobernador regional coordina los servicios públicos regionales.

- c) A iniciativa del gobernador regional, aprobar la Estrategia Regional de Desarrollo, el Plan Regional de Ordenamiento Territorial, las políticas públicas regionales y fiscalizar el cumplimiento de éstas.
- d) A iniciativa del gobernador regional, imponer, reducir o condonar los tributos que disponga la ley.
- e) Desarrollar alianzas estratégicas interterritoriales en acuerdo con el gobernador regional, y con sujeción a los requisitos que establezca la ley.
- f) Elaborar políticas de seguridad y prevención de emergencias pertinentes al territorio y realidad regional, en colaboración con el gobernador regional.
- g) Fiscalizar a los servicios públicos regionales centralizados y descentralizados que operen en la región. Para ejercer esta atribución podrá solicitar informes y requerir a los secretarios regionales ministeriales y directores regionales de servicios públicos para que concurran a las sesiones del consejo e informen sobre materias vinculadas al ejercicio de sus funciones.
- h) Proponer moción de censura respecto de los secretarios ministeriales regionales a las respectivas autoridades centrales por asuntos relativos al ejercicio de sus funciones, con los requisitos y condiciones que disponga la ley.
- i) Concurrir, en conjunto con el gobernador, en la solicitud al gobierno central, de transferencias de competencias a la región.

2.4. Asociatividad para el desarrollo local y regional

El cumplimiento de las funciones que corresponden tanto a los gobiernos regionales como a las municipalidades puede requerir de esfuerzos conjuntos que se prolongan en el tiempo y en tal caso es necesario tener una institucionalidad que facilite la ejecución de planes, proyectos, estudios, programas que involucren a más de una entidad territorial. La vocación productiva común, la existencia de recursos naturales existentes en regiones o comunas contiguas, compartir una identidad (por ejemplo campesina, portuaria, limítrofe, extrema u otra) son factores que inciden en la agrupación de entes territoriales.

En Chile la asociación, tanto de gobiernos regionales como de las municipalidades, está contemplada en la Constitución Política de 1980 y hace un distingo entre los dos niveles.

La Constitución entrega a la ley la autorización para que los gobiernos regionales y las empresas públicas pueden asociarse con personas naturales o jurídicas para propiciar actividades sin fines de lucro, pueden agregar que deben ser sin fines de lucro. De hecho la Ley N° 18.175, Orgánica

Constitucional de Gobiernos Regionales, contiene esa autorización que ya se está utilizando en varios de ellos, principalmente con las agencias o corporaciones de desarrollo regional.

En el caso de las municipalidades la Constitución autoriza la asociación entre ellas en conformidad a la ley. Asimismo, la Constitución prevé que puedan constituir corporaciones o fundaciones de derecho privado sin fines de lucro con fines deportivos, artísticos, culturales o de fomento de obras de desarrollo comunal o productivo. La Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades regula estas materias.

Como se aprecia, en ambos casos existen limitaciones que en algunos casos se han superado, de hecho, como es el caso de la Asociación de Gobernadores Regionales que no está contemplada en norma constitucional ni legal. Tampoco existen asociaciones de gobiernos regionales, como sí las hay de municipalidades.

El otro déficit dice relación con la posibilidad de asociarse con privados pues ella solo está prevista para los gobiernos regionales y las empresas públicas y solamente para realizar actividades sin fines de lucro que contribuyan al desarrollo regional. Esta limitación debe ser superada a nivel constitucional autorizando tanto a gobiernos regionales y municipalidades para que, ya sea en forma individual o asociada (entre gobiernos regionales, entre gobiernos regionales y municipalidades, entre municipalidades y en todos los casos con o sin privados), pueden constituir empresas para proveer alguno de los servicios que la ley les encomienda. Una mirada de largo plazo debe favorecer la asociatividad entre los entes subnacionales entre sí y entre estos y el sector privado para abordar adecuadamente y a satisfacción de las necesidades de la población. Una ley marco deberá regular la constitución, institucionalidad, aportes, el control de la gestión y de los recursos, el gobierno corporativo y mecanismos participación de la comunidad, de las empresas que se formen.

Lo anterior sin duda requerirá del fortalecimiento de las asociaciones de los entes regionales y municipales, de sus equipos y de la probidad y transparencia en la gestión de ambos.

Propuesta de Norma Constitucional

Los gobiernos regionales y las municipalidades podrán asociarse con personas naturales o jurídicas a fin de propiciar actividades e iniciativas sin fines de lucro que contribuyan al desarrollo regional y local. Las entidades que al efecto se constituyan se regularán por el derecho común.

Los gobiernos regionales y locales podrán establecer empresas, o participar en ellas, ya sea individualmente o asociadas entre ellas o con otras entidades públicas o privadas, a fin de cumplir con las funciones que les asignan la Constitución y las leyes. Las empresas tendrán personalidad jurídica y patrimonio propios y se regirán por las normas del derecho común. Una ley marco regulará los requisitos y procedimientos para constituir o asociarse a estas empresas.

Igualmente, podrán existir asociaciones de gobiernos regionales y de municipalidades para los fines que les son propios y suscribir convenios con fines de inversión pública de común interés para fines de desarrollo regional

3. Principios constitucionales de descentralización

3.1. Principios de descentralización política y administrativa

3.1.1. *Autonomía: política, administrativa y fiscal de los gobiernos regionales y las municipalidades, en el ámbito de sus competencias*

Descripción conceptual

Este principio constitucional significa el reconocimiento de la capacidad de autogobierno de los gobiernos regionales y de las municipalidades.

El autogobierno se entiende dentro del marco de las competencias que se le asignan a cada nivel, evitando el control jerárquico del nivel central y reconociendo la dimensión política de la descentralización. Lo anterior es sin perjuicio de la necesaria tutela jurídica y financiera por parte del nivel central. Con ello se evita que el término «autonomía» se interprete de una manera extrema que pueda resultar incompatible con la unidad del Estado.

Es necesario equilibrar la autonomía con la debida coordinación y articulación entre los distintos niveles de gobierno.

Fundamentos

Nuestra actual Carta Magna no reconoce plenamente el principio de autonomía política, administrativa y fiscal de los gobiernos regionales y las municipalidades en el ámbito de sus competencias. En efecto, esta solo dispone en su artículo 110 que «para el gobierno y administración interior del Estado el territorio de la República se divide en regiones y éstas en provincias. Para los efectos de la administración local, las provincias se dividirán en comunas».

Es decir, el constituyente relega el rol de las municipalidades al de un mero agente administrador de las decisiones que se adoptan por el gobierno central. El principio de autonomía rompe este paradigma, asignándole a todas las unidades subnacionales un rol protagónico en la elaboración de programas y propuestas de desarrollo para su territorio, dentro del marco de sus competencias.

Propuesta de Norma Constitucional

El Estado de Chile se organizará territorialmente en regiones y comunas. En el marco de la Constitución y la ley, estas entidades gozarán de autonomía política, administrativa y financiera para la gestión de sus asuntos, dentro la esfera de sus competencias, las cuales se regirán por los principios de subsidiariedad territorial, diferenciación territorial y equidad, prohibición de tutela y coordinación. En ningún caso el ejercicio de la autonomía podrá vulnerar el principio de unidad del Estado.

3.1.2. *Subsidiariedad Territorial*⁴: *prioridad del nivel local sobre el regional, y de éstos sobre el nacional*

Descripción conceptual

Este principio constitucional significa que cada función pública debe radicarse en aquel nivel donde ésta se ejerce mejor o igual, priorizando el nivel local sobre el regional y éste sobre el nacional. Solo aquellas funciones que no pueden ser asumidas adecuadamente por el nivel local o regional deben recaer en la competencia del gobierno central.

4 El principio de «subsidiariedad territorial» se debe entender en su expresión vertical ascendente, a diferencia del concepto de «Estado subsidiario» en su relación con el mercado.

Fundamentos

En complemento del principio de autonomía, el principio de subsidiariedad territorial establece una preferencia de gestión de los asuntos públicos al nivel más descentralizado posible. Sin perjuicio de lo anterior, se justifica que el gobierno central actúe de manera subsidiaria cuando es necesario apoyar a los territorios que presenten dificultades en la gestión de sus asuntos.

Propuesta de Norma Constitucional

Las funciones públicas deberán radicarse en el nivel político-administrativo que pueda ejercerla de mejor manera, priorizando el nivel local sobre el regional y éste último sobre el nacional, sin perjuicio de aquellas competencias que la propia Constitución o las leyes reservan al nivel nacional. Solo aquellas funciones que no pueden ser asumidas por el nivel local o regional deben recaer en la competencia del gobierno central. La ley deberá establecer el modo en que se transferirán las competencias a los niveles subnacionales, así como las causales que habiliten al nivel central para ejercerlas en subsidio.

3.1.3. *Diferenciación Territorial: tratamiento diferenciado según realidades locales y regionales diversas*

Descripción conceptual

Este principio constitucional significa sustituir la uniformidad homogeneizante que actualmente rige la institucionalidad, las políticas y los instrumentos públicos, por una adecuación diferenciadora a realidades subnacionales diversas en tamaño, capacidades, características naturales y culturales existentes entre las comunas y sus municipalidades; las regiones y sus gobiernos regionales.

Fundamentos

Chile se caracteriza por su amplia y rica diversidad geográfica, climática, productiva, social, étnica y cultural. Si bien todas las estructuras de gobierno subnacional deben contar con un marco común de herramientas para llevar a cabo sus programas, este principio permite que sobre dicho piso se puedan incorporar diferenciadamente determinadas competencias, recursos, beneficios tributarios o modalidades de participación ciudadana, que, reconociendo las particularidades territoriales, generen mayores posibilidades de desarrollo.

Propuesta de Norma Constitucional

El Estado de Chile reconoce la heterogeneidad de sus territorios y velará por su desarrollo equitativo y solidario, para lo cual deberá generar políticas públicas diferenciadas y transferir recursos y competencias exclusivas que mejor se ajusten a las necesidades y particularidades territoriales. Corresponderá a la ley establecer los criterios y los modos a través de los cuales se podrán generar diferencias territoriales, así como los mecanismos de solidaridad y equidad que compensen las desigualdades entre los distintos niveles de gobierno.

3.1.4. *Prohibición de Tutela: impide que el gobierno central decida sobre las competencias propias de los gobiernos locales y regionales, y de éstos entre sí*

Descripción conceptual

Este principio constitucional significa que el nivel central está impedido de ejercer tutela respecto de las atribuciones de los gobiernos regionales y municipales, y estos últimos están impedidos de ejercer tutela entre sí. Lo anterior, sin perjuicio del control jurídico y financiero que efectúen el o los órganos del nivel central y el Tribunal Constitucional.

Fundamentos

Para una correcta implementación del proceso de descentralización en la futura Carta Magna, resulta clave que las unidades subnacionales cuenten con la plena confianza para poder ejercer sus atribuciones de manera autónoma, sin tutelajes discrecionales desde el nivel central que puedan interferir en el funcionamiento descentralizado de los gobiernos regionales y locales, así como de otros servicios públicos e instituciones del Estado que se descentralicen.

La desconfianza hacia la labor de las regiones y comunas por parte del Estado central —expresada en diversas formas de tutelaje—, ha sido una característica que ha entorpecido el buen avance del proceso descentralizador, y por lo que es necesario que a nivel constitucional se deje de manifiesto el rechazo a esta mala práctica.

Propuesta de Norma Constitucional

Ninguna entidad territorial podrá ejercer tutela sobre otra, sin perjuicio de los conflictos de competencias que serán resueltos por el órgano encargado de dirimirlos en conformidad a la Constitución y las leyes. Las competencias transferidas de forma definitiva a una entidad territorial, local o regional no podrán ser revocadas, salvo excepciones legales.

3.1.5. *Coordinación y leal colaboración: acciones comunes y colaborativas entre gobierno nacional, regional y local*

Descripción conceptual

Este principio constitucional significa que cuando el ejercicio de una competencia requiera de la acción concertada de varias entidades territoriales autónomas (municipalidades, gobiernos regionales), la ley establecerá las modalidades para que dichas entidades organicen sus acciones de interés común en forma lealmente colaborativa.

Este principio de colaboración es amplio, pues no reduce la colaboración entre las entidades territoriales a una figura jurídica específica, sino que ordena al legislador facilitar su organización a través de distintas modalidades de acción. Significa instaurar un sistema integrado y coherente de instituciones u órganos de cooperación entre los distintos niveles de gobierno: entre el nivel nacional y el nivel regional; entre el nivel nacional, el nivel regional y el nivel local; entre las autoridades ejecutivas de los gobiernos regionales; y entre el nivel regional y el nivel local, en cada región^{5,6}. Implica la necesidad de identificar claramente los ámbitos de competencias de cada

5 Por ejemplo, la creación de consejos de alcaldes y alcaldesas que deberán constituirse en cada región, con carácter consultivo al Gobierno Regional respectivo.

6 A modo de ejemplo se puede mencionar la propuesta de crear un «Consejo de gobernaciones», indicado en el Artículo 230 de la rechazada propuesta constitucional, el que creaba una instancia de coordinación formal entre el Ejecutivo y los gobiernos regionales, que señalaba:

1. El Consejo de gobernaciones, presidido por el presidente de la República y conformado por las gobernadoras y los gobernadores de cada región, coordinará las relaciones entre la administración central y las entidades territoriales, velando por el bienestar social y económico equilibrado de la República en su conjunto.
2. Son facultades del Consejo de gobernaciones:

- a) Coordinar, complementar y colaborar en la ejecución de políticas públicas en las regiones.
- b) Conducir la coordinación económica y presupuestaria entre la Administración central y las regiones autónomas.
- c) Debatir sobre las actuaciones conjuntas de carácter estratégico, que afecten a los ámbitos competenciales estatal y regional, así como velar por el respeto de las autonomías de las entidades territoriales.

nivel de gobierno⁷. A partir de este principio de cooperación y leal colaboración, se reconoce el poder sustitutorio del nivel central que tiene por objeto apoyar y cooperar en las tareas de las unidades territoriales subnacionales (regiones y comunas) en las cuáles éstas requieran de la colaboración del nivel central, así como en aquellas en que —en función de criterios objetivos y claros establecidos en la ley—, sea necesaria la intervención del nivel central con miras a asegurar el interés general y bien común.

Fundamentos

Los distintos gobiernos subnacionales pueden tener fines compartidos cuya consecución requiera de una institucionalidad articuladora, integrada y coherente que favorezca la coordinación y leal colaboración entre los mismos. En el caso de Chile esta necesidad ha sido reconocida solo tímidamente por el legislador. A modo de ejemplo, la ley 21.074 modificó el artículo 100 de la ley 19.175, permitiendo que los gobiernos regionales puedan asociarse entre ellos y con otras personas jurídicas para constituir corporaciones y fundaciones sin fines de lucro que contribuyan al desarrollo regional.

El objetivo de coordinación es especialmente relevante para el caso de los gobiernos de las áreas metropolitanas creadas en la ley 21.074. Esta ley simplemente permite la coordinación del gobernador regional con los alcaldes de las comunas integrantes del área metropolitana, pero cualquier alcalde puede restarse de dicha coordinación sin mayores consecuencias. Por lo tanto, es importante y pertinente crear incentivos que favorezcan una coordinación institucional, entre otros, mediante transferencias fiscales que premien las iniciativas colaborativas entre comunas de una región y entre regiones, o la creación de un fondo que fomente tales iniciativas.

-
- d) Velar por la correcta aplicación de los principios de equidad, solidaridad y justicia territorial y de los mecanismos de compensación económica interterritorial, en conformidad con la Constitución y la ley.
 - e) Convocar encuentros sectoriales entre entidades territoriales.
 - f) Acordar la creación de comisiones o grupos de trabajo para el estudio de asuntos de interés común.
 - g) Las demás que establezcan la Constitución y la ley.»

7 Estos desarrollos son coherentes con lo plasmado en constituciones de otros países, que tienen en común su forma de Estado unitaria y descentralizada, entre otros, Colombia, Portugal y Francia.

Propuesta de Norma Constitucional

Cuando el ejercicio de sus competencias lo requiera, las municipalidades, los gobiernos regionales y el gobierno central actuarán de manera coordinada y lealmente colaborativa, evitando la duplicidad de funciones, en conformidad a los mecanismos de un sistema integrado y coherente de instituciones que establezca la ley.

La ley permitirá que los gobiernos regionales y municipales se asocien y organicen acciones de manera conjunta, cuando exista la necesidad de satisfacer intereses comunes.

3.2. *Principios de descentralización fiscal y equidad territorial*

Las siguientes propuestas de principios constitucionales de descentralización fiscal están dirigidas a asegurar que la Carta Magna garantice un desarrollo social y territorial armónico y equitativo del país, y por ende de sus habitantes, mediante una distribución equitativa de los recursos públicos, independiente del lugar del territorio en el cual hayan nacido o vivan.

Para el cumplimiento de este objetivo se desarrolla la descripción conceptual y los fundamentos de los siguientes principios constitucionales:

1. Equidad y solidaridad interterritorial
2. Suficiencia en el financiamiento de competencias
3. Interdicción de la arbitrariedad presupuestaria
4. Autonomía fiscal regional y local
5. Responsabilidad fiscal
6. Coordinación fiscal

3.2.1. *Equidad y solidaridad interterritorial: Compensación económica que asegura igualdad en la provisión de bienes públicos de similar calidad*

Descripción conceptual

Este principio constitucional significa promover el desarrollo social y territorial armónico y la cohesión e integración social de todas las localidades del país, sin distinción de su condición urbana o rural. Para ello instituye instrumentos de compensación económica entre territorios, discrimi-

nando positivamente en la asignación de recursos públicos de acuerdo con el menor desarrollo relativo de un determinado lugar. De este modo se asegura por parte del Estado una adecuada equidad horizontal en la provisión de bienes públicos y servicios de similar calidad, cantidad y pertinencia cultural, a todos los habitantes de los diferentes territorios subnacionales.

Fundamentos

Desde hace muchos años se vienen generando en Chile diferentes propuestas con el objetivo de mejorar la equidad y la solidaridad interterritorial del país. Es así como el estudio SUBDERE (2011) en el capítulo «Gestión fiscal descentralizada», presentó un análisis comparado que explica el principio de igualdad horizontal aplicado en países como Reino Unido, Canadá y Japón. Este principio establece que es responsabilidad del Estado dotar a todos los ciudadanos de la misma cantidad y calidad de bienes públicos, independiente del lugar del territorio en el cual se encuentren. Lo anterior, se concreta mediante transferencias diferenciadas, siendo un criterio la inversión per cápita mínima por habitante (Canadá), entregando el Estado central los recursos necesarios para cumplir con dicho principio en aquellas provincias y territorios⁸, cuyos ingresos autónomos no alcanzan a cubrir los montos de inversión per cápita.

En el caso de Chile, la introducción de este principio de equidad y solidaridad interterritorial tiene especial importancia para resolver con prontitud las siguientes problemáticas:

Desigualdades extremas de 10 y hasta 15 veces más recursos municipales per cápita para atender servicios básicos entre algunas comunas privilegiadas y muchas otras vulnerables, rurales o aisladas. Más aún, en la misma región Metropolitana, las comunas de Vitacura, Lo Barnechea, Las Condes y Providencia cuentan con presupuestos de aproximadamente un millón de pesos por habitante, mientras que Puente Alto, San Bernardo, La Pintana y Pedro Aguirre Cerda, no superan los ciento cincuenta mil pesos por habitante.

Una mayor ejecución presupuestaria desde los territorios posibilita mejorar la eficiencia en el uso de los recursos y la eficacia en la entrega de resultados, ya que recursos ejecutados desde los niveles locales disminuyen la burocracia de intermediación, acortando los ciclos desde el levantamiento de demandas hasta la provisión de soluciones públicas con mayor pertinencia. Ello evita la dispersión de recursos públicos y mejora los niveles de seguimiento y control de resultados que se realiza desde niveles más próximos a la ciudadanía.

Movilizaciones sociales locales generadas por la instalación de industrias o la explotación de recursos naturales han evidenciado la necesidad de instituir mecanismos de legítima devolución hacia los territorios donde se produce la riqueza (minera, forestal, energética, etc.). Estas acti-

8 Canadá se divide en 10 provincias y 3 territorios especiales.

vidades industriales pagan el mayor porcentaje de impuestos (ej. patentes comerciales) en las comunas donde se ubican sus casas matrices y directivos. Muchas de estas actividades generan externalidades negativas que afectan la calidad de vida de las comunidades locales (deterioro de caminos, contaminación en zonas de sacrificio, relaves mineros), las que requieren ser mitigadas. Esta devolución desde luego solo debe ser parcial, para lograr el objetivo de equidad y solidaridad interterritorial con aquellas localidades que no poseen recursos naturales. Como consecuencia de la marcada centralización de Chile, la base tributaria es muy disímil a lo largo del país: la región Metropolitana concentra aproximadamente el 72.6 % de la recaudación de IVA y el 76,5 % de la recaudación de impuesto de primera categoría.

Propuesta de Norma Constitucional

El Estado asegura el desarrollo armónico, equitativo y solidario entre las regiones y comunas de Chile.

Todas las personas tendrán acceso a igual nivel y calidad de servicios públicos, sin distinción del lugar que habiten en el territorio. Las transferencias fiscales a los gobiernos subnacionales deberán cumplir con esta compensación económica interterritorial. La ley dispondrá la creación de instrumentos que aseguren el cumplimiento de este principio. Los territorios donde se produce la explotación de recursos naturales que generan externalidades negativas, deberán ser compensadas en la forma y el grado que determine la ley.

3.2.2. *Suficiencia en el financiamiento de competencias: creación o extensión de competencias de los gobiernos regionales y locales, acompañada siempre de recursos humanos y financieros suficientes y oportunos para su adecuado cumplimiento*

Descripción conceptual

Este principio constitucional significa asegurar que, cuando el gobierno nacional crea o amplía una competencia, así como cuando transfiere competencias y atribuciones hacia los gobiernos regionales y las municipalidades, estas creaciones, ampliaciones o transferencias deben contemplar siempre la totalidad de los recursos financieros y humanos necesarios para su buen ejercicio.

Fundamentos

La Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional (2014) en su informe final «Propuesta de Política de Estado y Agenda para la Descentralización y el Desarrollo Territorial de Chile: Hacia un país desarrollado y justo», en su página 29, referida a «Principios Constitucionales del Estado Descentralizado», establece el principio de «suficiencia en el financiamiento de competencias» como criterio orientador del proceso descentralizador.

De la misma manera, el informe final de la mesa técnica presidencial en Descentralización, (junio a octubre 2019), establece textualmente que se debe introducir «un mecanismo de transferencia de competencias, que significará el traspaso de funciones o responsabilidades desde órganos del gobierno central a los gobiernos regionales en los ámbitos de ordenamiento territorial, fomento productivo y desarrollo social y cultural, lo cual significará el traspaso de personal y recursos para la ejecución de estas nuevas responsabilidades en las regiones. Al respecto, la mesa estima que es necesario aclarar la forma de incorporación de estos recursos al presupuesto regional...» (p. 27)

Propuesta de Norma Constitucional

La creación, ampliación o traspaso de toda competencia, función o atribución desde el gobierno central a los municipios o a los gobiernos regionales, debe ir acompañada siempre de la totalidad de los recursos humanos y financieros suficientes y oportunos para su adecuado ejercicio.

3.2.3. *Interdicción de la arbitrariedad presupuestaria: transferencias a los gobiernos regionales y locales conforme a criterios de asignación presupuestaria predefinidos, objetivos y cuantificables.*

Descripción conceptual

Este principio constitucional significa que las transferencias no condicionadas y condicionadas desde rentas generales (Estado central) a los gobiernos regionales y las municipalidades se deben realizar conforme a una fórmula de asignación con criterios presupuestarios predefinidos, objetivos y cuantificables, los que deben resguardar la equidad e igualdad de acceso a servicios públicos de calidad en el territorio, y nunca aplicarse de manera discrecional.

Fundamentos

Emilio Pineda, economista experto en descentralización fiscal del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en su artículo «Claves para una Descentralización Efectiva y Fiscalmente Responsable» contenido en el libro «El Arranque de la Descentralización: desatando las amarras del centralismo chileno» (2016), señala la importancia de que las transferencias de recursos no sean discrecionales. Si éstas lo fueran, se genera un incentivo negativo favoreciendo una constante negociación política de regiones y municipios con el gobierno nacional, no conducente a un gasto subnacional eficiente. Las regiones que son más exitosas en obtener recursos mediante estas negociaciones normalmente son las más poderosas, de gran peso demográfico o mejor vinculadas políticamente, lo que atenta contra la eficiencia y la equidad entre regiones.

En este contexto, la existencia de fondos de distribución discrecional del Estado de Chile hacia los gobiernos regionales y las municipalidades acentúa las inequidades territoriales, generando clientelismo, pudiendo alterar el buen funcionamiento de la democracia. A modo de ejemplo, este tipo de recursos discrecionales existen en la propia Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, asociados a los programas de Mejoramiento Urbano (PMU), programas de Mejoramiento de Barrios (PMB), programas de Tenencia Responsable de Mascotas, etc., debiéndose redistribuir descentralizadamente, según el nivel más adecuado para su ejecución, hacia las municipalidades y los gobiernos regionales.

De igual manera, la Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional (2014), en su informe final (p.30) señala: «resulta necesario elevar a rango constitucional la interdicción de la arbitrariedad presupuestaria en las transferencias no condicionadas desde rentas generales a los gobiernos regionales, de modo que los criterios de asignación presupuestaria sean predefinidos, objetivos y cuantificables. La misma Constitución debiese explicitar tales criterios, por ejemplo, cantidad de población y su condición socioeconómica, fórmulas de compensación de rezagos en infraestructura o conectividad, variables geopolíticas predefinidas y otras a precisar».

La propuesta regulación de la no discrecionalidad en las transferencias cobra aún mayor importancia en la nueva institucionalidad subnacional descentralizada, dado que se producen situaciones concretas en las que la afinidad política del gobernador regional es distinta a la del gobierno central. En consecuencia es necesario cerrar los espacios de discrecionalidad arbitraria en las transferencias a regiones para evitar castigar a las regiones opositoras y favorecer a las afines. Para que ello sea eficaz, debe consagrarse a nivel constitucional este principio de no discrecionalidad, de modo que las mayorías parlamentarias no puedan abusar de las minorías opositoras expresadas en algunos gobiernos regionales. (Ferreiro, 2019).

Propuesta de Norma Constitucional

La ley de presupuestos de la Nación asignará los recursos necesarios para el funcionamiento e inversiones de los gobiernos regionales y las municipalidades bajo criterios objetivos y predefinidos que respondan a conceptos de equidad demográfica, socioeconómica y de acceso a servicios públicos de calidad en el territorio. Sin embargo, la ley podrá establecer transferencias especiales por razones de aislamiento o emergencia, las que en ningún caso podrán establecer discriminaciones arbitrarias entre las distintas regiones y territorios del país.

3.2.4. *Autonomía fiscal regional y local: financiamiento de los gobiernos regionales y locales mediante transferencias, coparticipación en el rendimiento de tributos y endeudamiento regulado*

Descripción conceptual

Este principio constitucional significa ampliar las transferencias y la coparticipación de los gobiernos regionales y locales en la recaudación fiscal y autorizarlos para asumir endeudamientos acotados y debidamente regulados, dirigidos exclusivamente a inversiones de gran escala y complejidad, generadoras de nuevas oportunidades de desarrollo. La ley definirá los destinos, montos, plazos y demás límites admisibles para dichos endeudamientos, así como la instancia facultada para la aprobación y fiscalización de estos.

Fundamentos

Del total de la recaudación fiscal en Chile, solo un 16,5 % es realizada a nivel subnacional, siendo el promedio de la OCDE un 28,9 %⁹. Por su parte la participación de los gobiernos subnacionales en la inversión pública es encabezada por Canadá con un 95 %, siendo el promedio de la OCDE un 58,8 %, mientras que Chile se encuentra en el último lugar con solo un 12 % (OCDE 2016)¹⁰. Dada esa realidad, sería muy deseable aumentar el financiamiento autónomo de los gobiernos regionales, ya sea por la vía de transferencias no condicionadas, o mediante la coparticipación en la recaudación fiscal de impuestos calificados. Ello a su vez abre la posibilidad de analizar y discu-

9 Libro Más allá de Santiago: Descentralización fiscal en Chile, Centro de Políticas Públicas UC, Santiago 2020, p.36.

10 Datos OCDE (2016) y "Subnational Government Structure and Finance", OECD Regional Statistics (database), <http://doi.org/10.1787/05fb4b56-en>

tir eventuales tributos regionales y locales¹¹, y/o permitir que sus autoridades puedan establecer sobre tasas en ciertos tributos ya existentes, tales como el impuesto de primera categoría. Esto podría concederles algún grado de control sobre la actividad económica que desean potenciar en el territorio y fortalecer la rendición de cuentas de las autoridades elegidas ante sus electores. En la misma dirección, la posibilidad que los gobiernos regionales y locales puedan emitir deuda se constituye en una opción interesante. Esta es una práctica muy común en países desarrollados, tales como Alemania, Australia, Bélgica, Canadá, Corea, Dinamarca, España, Italia, México, Nueva Zelanda, Polonia, Suecia, Suiza, Turquía, entre otros (Pineda et.al., 2018)¹². Lo anterior supone, deseablemente, una mención genérica a nivel constitucional, y una regulación específica a través de una ley que defina las limitaciones fiscales sobre los gobiernos regionales, necesariamente precisas, al uso de esta facultad, con el objeto de minimizar los riesgos de sobreendeudamiento y de promover una gestión prudente de su potencial endeudamiento. Si bien las limitaciones normativas sobre el endeudamiento a nivel subnacional pueden no ser efectivas (Letelier, 2011)¹³, las restricciones sobre el uso de los recursos generados mediante operaciones de crédito si lo son (Cabacés, 2007)¹⁴. Tal es el caso de la llamada regla de oro en el diseño de las reglas fiscales subnacionales, en virtud de la cual solo se permite el endeudamiento para fines de inversión. Con igual finalidad, la Comisión Asesora Presidencial de Descentralización y Desarrollo Regional (2014) propuso «autorizar a los gobiernos regionales a endeudarse y/o emitir bonos, cuyo pago anual total de deuda no supere el 7 % del presupuesto anual» (p. 59). No obstante, este límite debiese establecerse respecto del tope de ingresos propios de los gobiernos regionales y locales, o de un porcentaje de ellos.

11 Ejemplo: tasa por facilidades y servicios turísticos de Quito, aplicada a los alojamientos turísticos, que va desde 1,5 a 5 US\$ por habitante/noche, y se destina a inversión en turismo en dicho municipio.

12 Emilio Pineda, Teresa Ter-Minassian, Ehtisham Ahmad, Leonardo Letelier, Ignacia Fernández; (2018); "Estrategia Integral para una Descentralización Efectiva y Fiscalmente Responsable: Evidencia de Chile", Capítulo 4, ¿Cómo asegurar una adecuada disciplina fiscal subnacional?, Banco Interamericano de Desarrollo, BID, código de publicación IDB-MG- 607. Washington D.C., p. 45. En: [ibit.ly/jS_C](https://doi.org/10.1017/9781107321112)

13 Letelier S. L. (2011) "Theory and Evidence of Municipal Borrowing in Chile", *Public Choice*, N. 146, pp. 395-411. <https://doi.org/10.1007/s11127-010-9596-7>

14 Cabacés F., Pascual P. y Vallés J. (2007) "The Effectiveness of Institutional Borrowing Restrictions: Empirical Evidence from Spanish Municipalities", *Public Choice*, Vol. 131, No. 3/4, pp. 293-313. En: <https://doi.org/10.1007/s11127-006-9116-y>

Propuesta de Norma Constitucional

Los gobiernos regionales podrán establecer impuestos y aplicar tasas en sus respectivos territorios conforme lo disponga la ley, la que podrá establecer además modalidades de distribución parcial de lo recaudado hacia las regiones o municipios más rezagados. La ley también regulará la definición del tipo de tributo, base y rangos de tasas máximas, y sobre tasas a impuestos nacionales que eventualmente se apliquen en un territorio respectivo. La aprobación de un impuesto regional corresponderá al Consejo Regional, a propuesta del ejecutivo del gobierno regional. Corresponderá al Concejo Municipal la aprobación de un impuesto local, a propuesta del alcalde, de conformidad a la ley.

Corresponderá al presidente de la República la iniciativa exclusiva para imponer, suprimir, reducir o condonar tributos de cualquier clase o naturaleza, establecer exenciones o modificar las existentes, y determinar su forma, proporcionalidad o progresión, salvo respecto de aquellos establecidos por los gobiernos regionales y municipalidades conforme a sus atribuciones.

Los gobiernos regionales y locales podrán emitir deuda en conformidad a lo que disponga la ley¹⁵, la que establecerá al menos las siguientes regulaciones:

la prohibición de destinar los fondos recaudados mediante emisión de deuda o empréstitos al financiamiento de gasto corriente.

Los mecanismos que garanticen que la deuda sea íntegra y debidamente servida por el deudor.

La prohibición del establecimiento de garantías o cauciones del fisco.

El establecimiento de límites máximos de endeudamiento como porcentaje del presupuesto anual del gobierno regional y municipal respectivo y la obligación de mantener una clasificación de riesgo actualizada.

Restricciones en períodos electorales.

15 Una ley de *quorum* calificado fijará las normas bajo las cuales los gobiernos regionales y las municipalidades puedan endeudarse.

3.2.5. *Responsabilidad fiscal: eficiencia, probidad, transparencia y rendición de cuentas en la gestión de competencias y recursos*

Descripción conceptual

Este principio constitucional significa asegurar la eficiencia, probidad, transparencia y rendición de cuentas en el ejercicio de la gestión de recursos y competencias, con el objeto de minimizar conflictos de intereses, tráfico de influencias y corrupción, en el ejercicio de las atribuciones de autoridades, cuerpos colegiados y funcionarios públicos.

Fundamentos

Para el buen cumplimiento de este principio es muy relevante crear y fortalecer capacidades locales y regionales de administración financiera, dirigidas a producir y proveer datos e indicadores con información confiable, oportuna y completa sobre las formas de gasto del dinero y los resultados asociados. En general, los efectos del gasto público pueden evaluarse indirectamente con base en los productos generados por la ejecución presupuestaria anual. Esto incluye aspectos tanto de cobertura como de calidad de los bienes y servicios provistos por el sector público (eficacia) y no con base en la ejecución del gasto, como regularmente sucede en Chile.

No obstante, la tendencia mundial y las orientaciones de modernización de la gestión pública han dado más énfasis a los resultados en la medición de la eficiencia del gasto público. Ello implica medir los efectos de este sobre las condiciones de vida de la población. Así por ejemplo, mientras el enfoque de eficacia se concentra en el porcentaje de niños vacunados, el enfoque de resultados (eficiencia) enfatiza la tasa de mortalidad infantil (Machado, BID)¹⁶. Un ejemplo de ello es el caso de Nueva Zelanda, y sus indicadores cualitativos de calidad de vida asociados a la ejecución del gasto público (Von Wolfersdorff, 2020)¹⁷.

Esto permite generar certeza presupuestaria subnacional y que efectivamente la ejecución del gasto pueda comenzar en el mes de enero de cada año. Ello ayuda a la transparencia y también se relaciona con disminuir la discrecionalidad en la asignación de recursos por parte de la institucionalidad central del Estado. La Comisión Asesora Presidencial de Descentralización (2014) indica la necesidad de contar con un presupuesto regionalizado, que contenga una desagregación regional de los presupuestos ministeriales, con el objeto de transparentar exactamente los montos con que cada región contará para el ejercicio de sus funciones durante el año presupuestario (p.63).

16 Documento, ¿Gastar más o gastar mejor? La eficiencia del gasto público en los países centroamericanos y República Dominicana. En: ibit.ly/SDDO

17 Entrevista realizada a Jeanette Von Wolfersdorff, directora ejecutiva de la Fundación Observatorio Fiscal, por Ismael Toloza con fecha 21 de agosto de 2020.

Según datos de la OCDE 2016, el porcentaje del gasto de los gobiernos subnacionales respecto del gasto total en Chile alcanza solo a un 13 %, en comparación con el promedio de la OCDE de 40 %. La citada Comisión Presidencial propuso alcanzar un gasto subnacional de 35 % en un plazo de cinco años. En consecuencia, una regulación de la responsabilidad fiscal debe abordar el establecimiento de estándares comunes de transparencia, de rendición de cuentas, de estandarización de la información, etc¹⁸.

Vinculado a la eficiencia del gasto público, proponemos además avanzar en la descentralización de las compras públicas en Chile, incorporando la posibilidad de convenios-marco regionales y de fortalecer la institucionalidad del sistema de compras, creando una Superintendencia de Compras Públicas que regule y supervigile la responsabilidad fiscal en dichos gastos. Esto posibilitaría una mayor pertinencia del gasto, involucraría con mayor fuerza a la MIPYME Regional y bajaría los precios por convenio marco. Ello implica modificar la ley de compras públicas N°19.886 (solo a modo de ejemplo: en el período 2010 al 2016, el 70 % de las compras públicas hechas en Chile fueron realizadas a proveedores de la región Metropolitana).

Propuesta de Norma Constitucional

Las autoridades son responsables por el buen uso de los recursos transferidos y generados a nivel subnacional, sobre la base de mecanismos de eficiencia, probidad, transparencia y rendición de cuentas conforme lo defina la ley, la que establecerá los mecanismos para hacer efectiva esta responsabilidad. La ley de presupuesto deberá asegurar el mayor porcentaje posible de gasto subnacional autónomo¹⁹.

Asimismo, dicha ley contemplará indicadores y metas de eficiencia de carácter público, asociados a resultados e impactos de la ejecución presupuestaria anual en el mejoramiento de la calidad de vida de la ciudadanía de las comunas y regiones.

La ley de presupuesto también establecerá una distribución de base regionalizada, sin perjuicio que el presupuesto de servicios, gobiernos regionales y municipios se pueda fortalecer con transferencias posteriores.

La Constitución establecerá la descentralización de las compras públicas la cual será regulada por la ley.

18 "Una condición de éxito en los procesos de descentralización fiscal, consiste en contar con marcos robustos de rendición de cuentas regionales y locales, dado que es muy importante saber con oportunidad en qué se gasta el dinero, quién lo gastó y que resultados estuvieron asociados a este gasto. En la medida que se pueda contar con esa información completa que sea estandarizada y comparable entre las distintas regiones, es mucho más sencillo para la sociedad, los mercados y el gobierno nacional, exigir cuentas a los gobiernos regionales y locales y por ende fomentar una efectiva gestión de gasto" (Emilio Pineda, 2016).

19 La Comisión de Descentralización Fiscal del GRUPO DE LOS 23 propuso un piso de a lo menos de 25 %. El promedio OCDE es de 27,4 % (Informe Grupo Banco Mundial, 2021).

3.2.6. *Coordinación fiscal: articulación multinivel e interinstitucional*

Descripción conceptual

Este principio constitucional significa que, para el logro de sus objetivos comunes, los distintos niveles del Estado deben trabajar coordinadamente entre sus diferentes organismos y niveles territoriales. Esto implica, por ejemplo, que el presupuesto nacional deberá distinguir entre las partidas que corresponden a su ejecución directa por el gobierno nacional y aquellas relacionadas a la ejecución autónoma por los gobiernos subnacionales, cuyas respectivas autoridades deben articularse coordinadamente para la adecuada formulación y ejecución de sus presupuestos.

Fundamentos

La consagración de este principio de coordinación multinivel es fundamental para lograr un uso más eficiente y mejor focalizado de los recursos públicos aplicados a nivel local y regional. Además, lograr una mejor coordinación entre los diferentes organismos y niveles del Estado, junto a una actitud colaborativa y de confianza recíproca entre ellos, reforzará el buen ejercicio de la autonomía fiscal de los gobiernos subnacionales. Lo anterior redundará también en una mejor dinámica de avance y resultados del proceso general de descentralización y desarrollo territorial en curso.

Propuesta de Norma Constitucional

Para el logro de sus objetivos comunes, los diferentes organismos e instituciones del Estado de nivel local, regional y nacional deben realizar su trabajo en forma coordinada y colaborativa.

4. Mecanismos de resolución de conflictos de competencia entre los niveles local, regional y central

Fundamento

La justicia constitucional tiene un rol clave en los ordenamientos constitucionales. Su objeto es resguardar la primacía de la Constitución, en especial, la limitación al poder, los frenos, pesos y contrapesos que ella determina. Los contenidos constitucionales dispuestos en ellos, en especial la distribución competencial del poder y el amparo de los derechos fundamentales, se ordenan como su función principal. Para este fin, se debe disponer en el órgano que ejerza la justicia constitucional y que resuelva estos dos ámbitos principales: los conflictos de competencias que se generarán en la nueva distribución territorial del poder, la tutela de los derechos fundamentales dispuestos y el derecho a la participación. Es por lo que se requiere radicar en los órganos que ejerzan la labor de velar por la primacía constitucional la facultad de conocer y resolver estos asuntos.

Propuesta de Norma Constitucional

El órgano encargado de la justicia constitucional (Tribunal Constitucional; tribunales superiores de justicia, Corte Suprema, tribunales contencioso-administrativos especializados, o algún modelo mixto que determine la Convención Constitucional) se abocará a resolver los conflictos jurídicos que se susciten entre los niveles local, regional y central de gobierno, en especial en los siguientes tres ámbitos de acción de la justicia constitucional:

1. Conocer y resolver de los conflictos de competencia entre los órganos del Estado, centrales o desconcentrados, y los gobiernos regionales y municipales, o entre gobiernos regionales y municipales, a solicitud de cualquiera de éstos.
2. Conocer y resolver sobre la inconstitucionalidad de uno o más preceptos de los reglamentos regionales. La cuestión podrá ser planteada por el presidente de la República o por un tercio de los integrantes en ejercicio de la Cámara de Diputados o del Senado.
3. Conocer y resolver conflictos constitucionales y el amparo del reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas:
 - a) Sobre el significado y alcance de la interculturalidad y el reconocimiento y aplicación de normas jurídicas indígenas.
 - b) El amparo de los derechos de los pueblos indígenas reconocidos en la Constitución.
4. Conocer y resolver el amparo del derecho a la participación ante el poder público y en los asuntos públicos. El establecimiento de la participación como derecho fundamental conllevará su tutela o amparo para tornarlo exigible ante el Estado.

5. Participación

5.1. Nuevo modelo mixto de Democracia: representativa-participativa

La democracia en Chile ha sido tradicionalmente entendida y practicada como una democracia meramente representativa, en la que el único rol que le corresponde a la ciudadanía es el de elección de sus representantes cada cierto período de tiempo. Adicionalmente, en Chile no se cuenta con instrumentos de democracia directa, y los instrumentos de democracia participativa solo se mantienen en el ámbito consultivo e informativo, sin vinculación con las decisiones públicas. Todo lo anterior configura una situación anómala, crecientemente cuestionada por la ciudadanía. En cambio en muchos países la democracia ha evolucionado, dando paso a modelos de «democracia participativa», definida como el uso de varias formas y niveles de democracia directa, aplicada tanto a nivel local, regional y nacional.

La expresión directa de la ciudadanía, así como su involucramiento de diversas formas en las decisiones públicas fue vista por la tradición liberal de la «democracia mínima» como una distorsión de la voluntad popular o un riesgo populista. No obstante, los últimos treinta años —si contabilizamos desde la Constitución brasileña de 1988 y la colombiana de 1991— han producido gran cantidad y variedad de innovaciones democráticas que enriquecen y complementan la representación. Al mismo tiempo han permitido una mejor canalización de las demandas ciudadanas y nuevos vínculos entre instituciones y ciudadanía. Si bien es cierto que en Chile se han introducido mecanismos legales de participación consultiva —Ley 20.500— es evidente que se requiere una respuesta política más integral y consistente en este ámbito.

En consecuencia, en la nueva Constitución es necesario consagrar un modelo mixto de democracia —mixto—, tanto representativa como participativa. Este modelo mixto de democracia está consagrado en las constituciones de diversos países, tales como Estados Unidos (California), Canadá, Alemania, Italia, España, Suiza, Australia, Nueva Zelanda, Uruguay, Colombia, Ecuador, entre otros.

En el caso de Chile, ello dará respuesta a la creciente demanda por el derecho a una participación ciudadana efectiva en los asuntos públicos, complementando y perfeccionando a la vez los clásicos mecanismo de representación ya existentes, logrando de este modo un equilibrio entre ambas dimensiones de la democracia y con ello una mayor legitimidad a la desprestigiada institucionalidad política vigente.

5.2. Principios constitucionales de participación

5.2.1. La participación como principio rector de la Constitución

Descripción conceptual

Este principio constitucional significa consagrar la participación como un principio rector sustancial de la nueva Constitución. Ello puede hacerse al comienzo de la Carta Magna donde se establecen sus valores o principios rectores y orientadores del ordenamiento constitucional. De esa manera se definirá la democracia como representativa y participativa, teniéndose a esta última como un nuevo principio superior para tener en cuenta en todo el ordenamiento constitucional. En consecuencia, los principios constitucionales deben reconocer que el ejercicio de la soberanía se realiza por el pueblo a través de los instrumentos de participación y de las elecciones periódicas que establezcan la Constitución y la ley. Además, debe reconocerse en el texto constitucional el deber del Estado de garantizar el derecho de las personas a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional, a través de los mecanismos que establezca la Constitución y la ley en todos los órganos del Estado y en todos sus niveles: local, regional y nacional.

Fundamentos

Para transitar de la actual democracia meramente representativa a una también participativa, es necesario consagrar y promover el derecho de participación a nivel de los primeros principios constitucionales, entendiendo dicho derecho en un sentido amplio: no solo limitado a su dimensión política, sino incluyendo además la participación ciudadana y de las instituciones de la sociedad civil en los asuntos públicos de interés local, regional y nacional.

Propuesta de Norma Constitucional

Chile es una república democrática y se sostiene en los valores de la libertad, igualdad, la justicia, el pluralismo y la participación.

El ejercicio de la soberanía se realiza por el pueblo a través de los instrumentos de participación y elecciones periódicas que fije esta Constitución y la ley.

Es deber del Estado asegurar el derecho de las personas a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional y promoverla a través de los mecanismos que establezca la Constitución y la ley en todos los órganos del Estado y en todos sus niveles: local, regional y nacional.

5.2.2. *El derecho a la participación en los asuntos públicos*

Descripción conceptual

Este derecho significa reconocer que todas las personas tienen derecho a participar en los asuntos públicos de su interés. Este se ejercerá ante los diferentes órganos y niveles de acción del Estado a través de los instrumentos que la Constitución y las leyes establezcan, facilitando los medios para que dicha participación sea posible, de manera incidente, comprensiva, abierta, inclusiva y oportuna. Así, el derecho a participar deberá ser cautelado por la acción del Estado y garantizado por medio de la acción de tutela constitucional.

Para dar realce y ordenar lo relativo a la participación en el texto constitucional, se deberá incorporar un acápite especial en la Constitución que, bajo la denominación «De la participación en los asuntos públicos» agrupe todos los temas relacionados con el estatus de la participación.

Los principales ámbitos de ejercicio de la participación que garantizará la Constitución serán, al menos, los siguientes: en la formación de la ley; en la formulación y aplicación de las políticas públicas, incluyendo el control ex ante y ex post; en lo electoral; en la reforma o cambio de la Constitución.

Fundamentos

La participación en los asuntos públicos debe ser establecida explícitamente como un derecho garantizado por el Estado puesto que —de no ser así— se podría impedir o coartar dicha participación cuando esta fuera considerada inconveniente para los intereses del Estado o de sus instituciones. En consecuencia, el derecho a la participación deberá quedar consagrado en los principios fundamentales que orientan la interpretación e implementación de la Constitución.

Propuesta de Norma Constitucional

Todas las personas tienen derecho a participar en los asuntos públicos. El derecho a la participación se ejercerá ante los órganos del Estado a través de los instrumentos que la constitución y las leyes establezcan. El derecho a participar deberá ser cautelado por la acción del Estado y protegido por medio de la acción de tutela constitucional.

5.2.3. *El deber de los poderes públicos de garantizar el derecho a la participación*

Descripción conceptual

Este principio significa que el Estado debe garantizar el ejercicio del derecho a la participación de manera efectiva en todas las instancias y niveles de su organización y que toda política pública e iniciativa legal incluirá instrumentos participativos en su generación, implementación, evaluación o control social. La forma de activación de los instrumentos que se establezcan deberá contemplar tanto la iniciativa de los ciudadanos como la de las autoridades según lo determine la ley. Significa asimismo, que todas las instancias del Estado tendrán la obligación de responder de manera fundada a las interpelaciones que se les hagan como resultado de los procesos de participación y de actuar de manera coherente con esos resultados. La ley establecerá las características y grados de obligatoriedad de los resultados de la participación, pudiendo variar entre aquellos instrumentos que serán incidentes o vinculantes, estableciendo las condiciones para cada caso. Igualmente podrá establecer otros ámbitos en los que se podrá ejercer la participación. En el caso que la participación no sea procedente por la naturaleza de la iniciativa, dicha excepción deberá ser fundada.

Fundamentos

Resulta imperativo para el Estado y todas sus instituciones, garantizar el derecho a la participación, considerando el claro anhelo ciudadano por lograr mayores y mejores instancias de participación. Esta demanda ha sido recurrentemente señalada en sucesivos documentos y propuestas, reforzado por las multitudinarias movilizaciones pacíficas en octubre de 2019, y se plantea ahora como uno de los mayores desafíos para la nueva institucionalidad del país y la sociedad chilena en su conjunto: garantizar el derecho a la participación ciudadana de forma efectiva en todos los poderes y niveles territoriales del Estado.

Propuesta de Norma Constitucional

Es deber del Estado establecer instrumentos de participación en los asuntos públicos, en todos sus órganos y niveles, en la forma que la ley establezca, facilitando los medios para que dicha participación sea posible, de manera incidente, comprehensiva, abierta, inclusiva y oportuna.

Los principales ámbitos de ejercicio de la participación que esta Constitución garantiza son, al menos, los siguientes: a) en la formación de la ley; b) en la formulación y aplicación de las políticas públicas, incluyendo el control ex ante y ex post; c) en lo electoral; d) en la reforma o cambio de la Constitución.

La ley establecerá otros ámbitos donde se podrá ejercer la participación, así como las características y grados de obligatoriedad de sus resultados; pudiendo variar entre aquellos instrumentos que serán incidentes o vinculantes, estableciendo las condiciones para cada caso. La forma de activación de los instrumentos que se establezcan deberá contemplar tanto la iniciativa de los ciudadanos como de las autoridades según lo determine la ley.

En general, toda política pública e iniciativa legal incluirá instrumentos participativos en su generación, implementación, evaluación o control social. En el caso que la participación no sea procedente por la naturaleza de la iniciativa, esto deberá ser fundado. Todas las instancias del Estado tendrán la obligación de responder de manera fundada a las interpelaciones que se les hagan como resultado de dichos procesos de participación, actuar de manera coherente con esos resultados y de acuerdo con el nivel de incidencia que la ley haya fijado para cada instancia»²⁰.

20 Para este inciso, Esteban Szmulewicz propone el siguiente texto alternativo: «Los órganos del Estado deberán dar respuesta fundada a las observaciones que se formulen en el marco de los procesos de participación y actuar de manera coherente con dichos resultados, en la medida y de acuerdo al alcance que fije la ley».

5.3. Los instrumentos de participación

Entre los instrumentos que la ley podrá establecer para ejercer el derecho a la participación en los asuntos públicos se contemplarán, al menos, los siguientes: consultas ciudadanas y plebiscitos en distintos niveles de gobierno; referendo ratificatorio o abrogatorio de leyes y para diferentes materias; iniciativa popular o ciudadana de ley; evaluación participativa ex ante de proyectos e iniciativas de interés público; y mecanismos de participación incidente en el sistema de reforma o cambio de la Constitución.

Propuesta de Norma Constitucional

Entre los instrumentos que la ley podrá establecer para ejercer el derecho a la participación en los asuntos públicos, se contemplarán, al menos, los siguientes:

- a) referéndums ciudadanos
- b) voto programático para la elección de los alcaldes y gobernadores regionales
- c) iniciativa y consulta ciudadana sobre proyectos de ley^{21, 22}
- d) participación en la elaboración de presupuestos comunales y regionales y de planes reguladores.
- e) fortalecimiento de las instituciones de la sociedad civil y de los medios de comunicación locales y regionales.

21 Guillermo Pérez sugiere eliminar la iniciativa popular de ley dado que sería bastante «inútil» como mecanismo de democracia directa; los proyectos de ley quedan en los despachos de los parlamentarios y suelen generar mucha frustración. David Altman, uno de los principales expertos en estos temas, ni siquiera considera mecanismos de democracia directa al referéndum revocatorio y la iniciativa popular de ley.

22 Esteban Szmulewicz señala «a propósito de la iniciativa ciudadana de ley, más allá de su utilidad o no (sobre lo cual hay debates en la literatura) le parece que es una de las herramientas de democracia semi-directa más complementarias con la democracia representativa y que permitan abrir el espacio deliberativo parlamentario, airearlo con temas que no se están tratando o no con la suficiente urgencia y prioridad, involucrando más próximamente a la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones. La mantendría de todas maneras».