TEMAS PÚBLICOS
www.lyd.org
Nº 1504 - 1
16 de julio de 2021
ISSN 0717-1528

DESCENTRALIZACIÓN EN LA CONSTITUCIÓN: IDEAS PARA EL DEBATE

- La descentralización se ha instalado con fuerza en el debate constitucional. Sin embargo, ella debe entenderse no como un fin en sí mismo, sino como una herramienta para la modernización del Estado, acercando las decisiones a las personas o bien a los territorios donde se busca dar respuesta a un problema o carencia.
- Dado que se trata de un proceso continuo en el tiempo, la Constitución debe establecer determinados principios en materia de división territorial del Estado, en materia de financiamiento de los gobiernos subnacionales y en materia de competencias y atribuciones, así como también la generación de sus autoridades.
- Por último, debe tenerse claro que más allá de lo que diga la Constitución, serán las reformas legales, la transferencia de recursos y atribuciones desde el gobierno central a los gobiernos subnacionales los determinantes para avanzar hacia una mayor descentralización.

La descentralización siempre ha estado en el centro del debate público. Todos los programas de gobierno han planteado propuestas en la materia, sin embargo, poco se ha avanzado en forma concreta. Ahora, con el proceso constituyente *ad portas* se han generado grandes expectativas al respecto. Al igual que en muchos otros temas, se debe tener claro que más allá de lo que diga la Constitución, serán finalmente las reformas legales, la transferencia de recursos y atribuciones desde el nivel central a los gobiernos subnacionales los que determinarán si logramos avanzar o no hacia un país descentralizado.

Cabe recordar que fue la reforma constitucional aprobada en 1997, la que permitió que sean las propias municipalidades las que fijen sus plantas de funcionarios y remuneraciones que estaban fijadas por leyes desde el gobierno central. Pero recién el año 2016 se aprobó la ley que realmente las habilitó para ejercer esa facultad.

La Constitución debe establecer determinados principios en materia de división territorial del Estado, en materia de financiamiento de los gobiernos subnacionales y en materia de competencias y atribuciones, así como también la generación de sus autoridades. Se debe tener presente que la descentralización del Estado no es

ISSN 0717-1528

un fin en sí mismo, sino que se debe entender como una herramienta para la modernización del Estado, acercando las decisiones a las personas o bien a los territorios donde se busca dar respuesta a un problema o carencia. Por ello, la descentralización es un proceso permanente en el tiempo y la Constitución debe establecer determinados principios para ello.

En el mundo se pueden encontrar experiencias exitosas y deficientes en materia de descentralización. Reformas que efectivamente han permitido que el Estado entregue mejores respuestas a las demandas locales en forma descentralizada, pero también hay experiencias en las cuales la descentralización más bien ha replicado a nivel subnacional las falencias del gobierno central.

ESTADO UNITARIO O FEDERAL (REGIONAL)

El artículo 3° de la Constitución establece que nuestro país es unitario, definición heredada de constituciones anteriores. Además, establece que "la administración del Estado será funcional y territorialmente descentralizada, o desconcentrada en su caso, de conformidad a la ley. Los órganos del Estado promoverán el fortalecimiento de la regionalización del país y el desarrollo equitativo y solidario entre las regiones, provincias y comunas del territorio nacional".

En el debate se han planteado dos ideas fuerza al respecto. Mantener el carácter de Estado unitario pero descentralizado o bien adoptar la forma de un Estado federal que, aplicado a la realidad nacional, más bien se traduce en un Estado regional. Subyace a estas dos posturas la idea de contar con un Estado de dos o de tres niveles de gobierno. Así, un Estado unitario pero descentralizado se construye a partir de dos niveles de gobierno: el gobierno central y los gobiernos subnacionales. Estos últimos pueden estar conformados por distintos tipos de gobiernos subnacionales, dependiendo de su ámbito territorial, aplicado al caso chileno esto sería regional o comunal. Un Estado federal o regional, en cambio, implica contar con tres niveles de gobierno: el central, el intermedio (estados o regiones) y el municipal. Generalmente se ha observado que, en el caso de los estados federales o regionales, los procesos de descentralización se han orientado primero hacia los niveles intermedios y de ahí han avanzado hacia el nivel local. En el caso de los países unitarios, el nivel municipal cobra mayor relevancia en dicho proceso de descentralización[i].

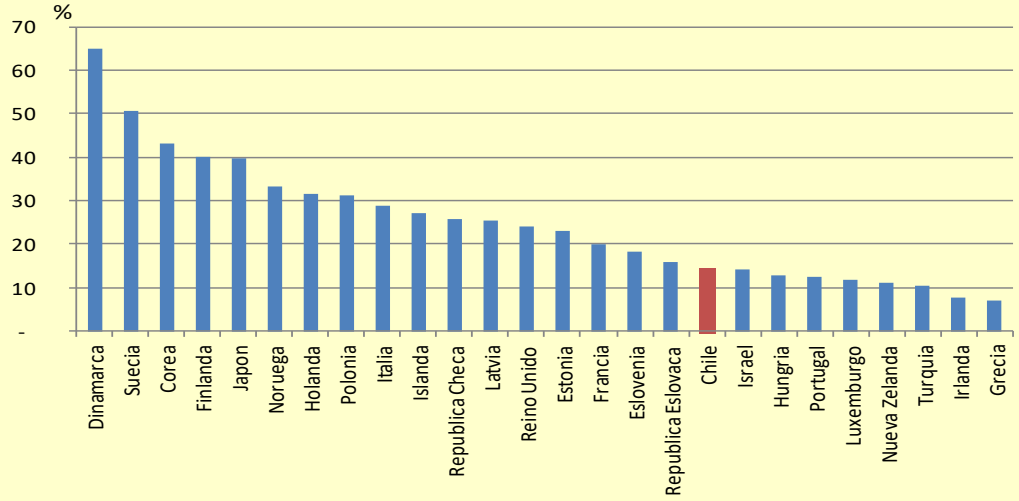
Cabe hacer presente que contar un Estado federal/regional o unitario descentralizado no determina el grado de descentralización de un país. Por ejemplo, cuando medimos el grado de descentralización en relación al gasto de los gobiernos

ISSN 0717-1528

subnacionales como % del total del gasto del gobierno general, observamos en el mundo que en ambos casos se observan países más o menos descentralizados. Por ejemplo, en Dinamarca -país unitario-, el gasto de los gobiernos subnacionales representa sobre el 60% del gasto del gobierno general, superior a otros países federales o regionales tales como Australia o Alemania (ver Gráfico N° 1).

LA FORMA DE ESTADO QUE HAN ADOPTADO LOS PAÍSES NO DETERMINA NI RESTRINGE LAS POSIBILIDADES DE AVANZAR EN DESCENTRALIZACIÓN

Gráfico N° 1. Gasto de gobiernos subnacionales como % del total de gasto del gobierno general, países unitarios



Fuente: Subnational Governments in OECD Countries: Key Data, 2018.

La forma de Estado que han adoptado los países tiene más bien un origen en su historia y características propias de cada uno y tal como se vio, no determina ni restringe las posibilidades de avanzar en descentralización.

Por ello, en línea con lo propuesto por la Comisión Asesora Presidencial convocada por la ex Presidenta Bachelet en su segundo gobierno y como indica Soto, S. (2020), la Constitución debe establecer que Chile es un país unitario y descentralizado e incorporar el principio de subsidiariedad vertical, como principio a observar en la asignación de tareas y responsabilidades a los diversos niveles de gobierno, definiendo que todo aquello que no puede realizar el nivel local, sea de atribución regional y lo que no puede ser ejecutado por el regional, por el gobierno central.

ISSN 0717-1528

DIVISIÓN TERRITORIAL

La actual Constitución establece en el artículo 110 que "La creación, supresión y denominación de regiones, provincias y comunas; la modificación de sus límites, así como la fijación de las capitales de las regiones y provincias, serán materia de ley orgánica constitucional". Ello ha dado paso a contar hoy con 16 regiones, 56 provincias y 346 comunas. Si bien se concuerda con este principio, se debe agregar que la ley debe fijar algunas condiciones objetivas mínimas que se deben cumplir para efectos de subdividir nuevos territorios o bien modificar sus límites. Ello, para evitar la atomización de las unidades territoriales, lo que eventualmente podría dificultar avanzar hacia una mayor descentralización.

TRES ÁMBITOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN

En términos generales, tres son los ámbitos en materia de descentralización y para cada uno de ellos la Constitución debe establecer principios generales en la materia.

1. Descentralización Política

La descentralización política tiene que ver con la generación de autoridades subnacionales. La última gran reforma constitucional en esta materia es de enero del 2017, cuando se aprobó la reforma constitucional que establece la elección directa de los gobernadores regionales. Un año después se aprobó la modificación a la ley orgánica constitucional de gobiernos regionales que efectivamente permite su elección, habiendo sido la primera elección a mediados de mayo de este año, y asumiendo sus funciones por primera vez durante este mes. En consecuencia, dado que esta es una reforma constitucional recientemente implementada, se asume que no habrá mayor debate al respecto[ii].

2. Descentralización Administrativa

La descentralización administrativa tiene relación con la distribución de competencias, atribuciones y funciones entre niveles de gobierno del Estado. La Constitución no determina un listado de competencias que debieran asumir los gobiernos regionales, sino que establece que el objetivo de los gobiernos regionales es el desarrollo social, cultural y económico de la respectiva región. Desde el año 2009 que la Constitución establece un mecanismo de transferencia de competencias desde el nivel central al regional, pudiendo ser temporal o definitivo, en materias de ordenamiento territorial, fomento de las actividades productivas y desarrollo social y cultural. Recién a comienzos del año 2019 se aprueba una modificación a la Ley Orgánica Constitucional de Gobiernos Regionales que permite la aplicación de esta reforma constitucional. Debido a que es una reforma más bien

ISSN 0717-1528

reciente que aún no se ha implementado en su totalidad, no debiera tener mayores modificaciones, excepto que se debe definir el órgano llamado a resolver las eventuales disputas de competencias y que debiera ser el Tribunal Constitucional o bien el órgano que asuma este rol en nuestro ordenamiento institucional. Ello, por cuanto los ámbitos de competencias están definidos en la Constitución.

En el caso de los municipios, la Constitución establece que su finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de la comuna. En materia de competencias, establece que será una ley orgánica constitucional la que las determine. Si bien desde una reforma constitucional del año 2007 se establece que será una ley la que determine la forma y el modo en que los ministerios, servicios públicos y gobiernos regionales podrán transferirle competencias, ya sea en forma provisoria o definitiva, a las municipalidades, en la ley orgánica de municipalidades ello no se encuentra normado y, en consecuencia, no se ha aplicado.

En el traspaso de competencias entre el nivel central y los municipios, la Constitución debe reconocer la heterogeneidad municipal que existe en el país, permitiendo que éste pueda ser diferenciado por tipo de comunas. Por ejemplo, si pensamos en temáticas relativas a gestión de ciudades (tránsito, regulación urbana, por ejemplo) sin duda que las atribuciones deben ser distintas si el área urbana se encuentra al interior de los límites de una comuna o si es un área metropolitana.

Adicionalmente, la Constitución debe entregar un marco legal que establezca claramente el ámbito de acción de los distintos niveles de gobierno y la relación entre ellos. Debe entregar a una ley con quorum supramayoritario la definición del mecanismo de resolución de conflicto entre los distintos niveles de gobierno y la interacción entre ellos.

3. Descentralización Fiscal

Chile se encuentra entre los países de la OCDE más centralizados. Pero a pesar de ello no es la Constitución la que debe establecer metas en esta materia ya que limitaría la acción de la política fiscal por parte de las autoridades económicas del país, si por ejemplo se establece una coparticipación de impuestos o bien se define un determinado porcentaje de gasto a nivel subnacional en relación al gobierno general. Si, por ejemplo, pensamos en lo sucedido este y el año pasado, donde se tuvo que realizar un ajuste importante a distintas partidas de gasto producto de la pandemia, reorientando recursos a sectores más prioritarios en este nuevo contexto, restricciones constitucionales en la materia hubieran complejizado dar una respuesta oportuna.

ISSN 0717-1528

Compartiendo la necesidad de poder avanzar y presionar por una mayor descentralización, la Constitución, por ejemplo, podría establecer que la Ley de Presupuestos de la Nación deberá explicitar la totalidad de recursos que se transferirán a los gobiernos regionales y municipios, de forma tal de poder tener un debate más informado cada año cuando se deba tramitar en el Congreso Nacional. Asimismo, debe establecer que las transferencias de recursos a los gobiernos regionales y municipios deben realizarse ya sea en la Ley de Presupuestos o en leyes permanentes, en base a criterios objetivos y verificables, sin espacios de discrecionalidad por parte de la autoridad central.

En el debate ha surgido la posibilidad de permitir que los gobiernos regionales fijen impuestos adicionales a los del gobierno central en sus territorios. Si bien entregar atribuciones en materia de ingresos y de gastos en una misma unidad de gobierno puede fortalecer el control ciudadano y el buen uso de los recursos, en el caso de nuestras regiones, dada la importante disparidad que tienen sus bases económicas, la mayoría de ellas no podrán recaudar una parte significativa de sus gastos, dependiendo de igual forma de las transferencias recibidas desde el gobierno central. Ello debilita uno de los principales argumentos a favor de la implementación de tributos regionales, pero a su vez impone mayores costos en el pago y recaudación de impuestos, al tener eventualmente 16 regímenes tributarios distintos en el país. En consecuencia, al menos en esta primera etapa, no se recomienda avanzar en materia de impuestos regionales, pero sí mantener lo que hoy establece la actual Constitución en su artículo 19 numeral 20 en cuanto a que la ley podrá autorizar gravar actividades o bienes que tengan una clara identificación regional o local, debiendo ser aplicados dentro de los marcos de la ley por las autoridades regionales o comunales para el financiamiento de obras de desarrollo.

Asimismo, hay quienes plantean la necesidad de permitir el endeudamiento de los gobiernos regionales en la Constitución. En la práctica, los gobiernos regionales por su naturaleza ya cuentan con un cierto tipo de endeudamiento. El principal destino de sus recursos son obras de inversión pública que generan compromisos de "arrastre", ya que la construcción de las mismas generalmente va más allá de un período presupuestario. En consecuencia, la Constitución debe establecer que una ley defina normas de responsabilidad fiscal, limitando estos compromisos de arrastre de forma tal que sean financiables en el tiempo.

PALABRAS AL CIERRE

La descentralización se ha instalado con fuerza en el debate constitucional buscando una mayor autonomía y mayores atribuciones para las regiones y municipios en

ISSN 0717-1528

relación al gobierno central. Dado que esto es un proceso continuo en el tiempo, la Constitución debe entregar determinados lineamientos y principios que se deben observar al respecto. Asimismo, debe tenerse presente que en el último tiempo se han formulado diversas reformas en la materia que aún están siendo objeto de implementación. Un proceso de descentralización mal implementado puede terminar por replicar las falencias que hoy presenta el gobierno central a escala regional o municipal, no traduciéndose en un mejor Estado para los ciudadanos.

---

[i] Fuente: Biblioteca Congreso Nacional, Serie Informes Nº14-20, 17-04-2020, "El debate sobre la forma del Estado chileno: alternativas en derecho comparado y revisión de propuestas constitucionales".

[ii] La Constitución establece que los gobernadores regionales serán elegidos cada 4 años, pudiendo ser reelegidos en forma consecutiva por un período. Resulta electo aquel candidato que obtenga el 40% o más de los votos válidamente emitidos, debiendo realizarse una segunda vuelta entre los dos candidatos más votados en caso que ninguno alcance ese umbral. Los Consejeros Regionales son electos cada 4 años, pudiendo reelegirse sucesivamente hasta por dos períodos.
En el caso de las comunas, la Constitución establece que los alcaldes y concejales serán elegidos por sufragio universal por períodos de 4 años y podrán ser reelegidos sucesivamente hasta por dos períodos.