

BOLETÍN DEL MONITOR / 27 de diciembre de 2021

Descentralización: la dimensión espacial del proceso constituyente

Número 21

Monitor Constitucional CEP

En esta edición del Boletín analizamos el concepto de descentralización, otro de los seis enfoques del mecanismo de transversalización que ha diseñado la Convención Constitucional (CC). A diferencia de otros enfoques, como plurinacionalidad, género, derechos humanos e inclusión, el de descentralización no fue contemplado en el diseño de la CC. Sin embargo, el proceso constitucional se ha caracterizado por un ímpetu regionalista. Por lo pronto, fue una simbólica coincidencia el hecho de que las elecciones de convencionales constituyentes se realizaron al mismo tiempo que las de gobernadores regionales. Y ha existido cierta reciprocidad entre las autoridades regionales y las de la CC. Tempranamente la Mesa Directiva se reunió con ellos y han celebrado convenios para sesionar en sus respectivas regiones.

Considerando lo anterior, en esta edición del Boletín del Monitor Constitucional comenzamos por reseñar los principales aspectos de la elección de gobiernos regionales. Luego revisamos la introducción del concepto de descentralización durante la etapa provisoria de la CC, incluyendo la creación de una comisión especial. A continuación nos enfocamos en la descentralización en la etapa permanente de la CC, según las definiciones, usos y conceptos relacionados con la descentralización provenientes de los reglamentos permanentes. También revisamos las primeras propuestas de normas constitucionales que tocan la materia. Por último, hacemos algunas observaciones.

1 / Descentralización política: la accidentada primera elección de gobernadores regionales



LOS GOBIERNOS REGIONALES ESTÁN COMPUESTOS POR DOS ÓRGANOS

PRINCIPALES: los gobernadores regionales, que ejercen funciones ejecutivas, y los consejos regionales, órganos colegiados cuyas funciones son normativas, resolutivas y fiscalizadoras. A partir de 2013, junto con modificar el número y distribución de consejeros regionales por provincia, la generación del consejo regional comenzó a realizarse por sufragio popular.

Luego fue el turno de las y los gobernadores regionales. El año 2017 se aprobó la reforma constitucional que permitiría su elección popular cada cuatro años. Una de las novedades a destacar de la elección de gobernadores es la posibilidad de ganar dicha elección obteniendo la mayoría relativa, no absoluta. Es decir, obteniendo más del 40% de los votos. De lo contrario, corresponde realizar una segunda votación entre las dos candidaturas más votadas.

Por otra parte, las figuras de los Intendentes Regionales y Provinciales, representantes del gobierno central en las regiones y provincias, fueron sustituidas por los nuevos cargos de Delegados Presidenciales Regionales y Delegados Presidenciales Provinciales, nombrados y removidos por el Presidente de la República. Y en cuanto a las competencias de los gobiernos regionales en relación con el gobierno central, se estableció un procedimiento para transferir en forma temporal o definitiva desde ministerios y servicios públicos aquéllas en materia de ordenamiento territorial, fomento de actividades productivas, y desarrollo social y cultural. Estas adecuaciones legales fueron realizadas el año 2018 (para una explicación sobre la puesta en marcha de este proceso de transferencia de competencias, **ver Insumo Constitucional N°3**).

Para la elección de gobernadores regionales los partidos políticos o las coaliciones de partidos podían realizar elecciones primarias voluntarias, las cuales estaban previstas para el domingo 7 de junio de 2020, para luego realizar la elección de gobernadores el 25 de octubre de 2020. Las nuevas autoridades regionales asumirían el 6 de enero de 2021.

Con todo, la crisis sanitaria producto del brote de coronavirus (Covid-19) requirió postergar en varias ocasiones su elección, al igual que la realización del plebiscito de entrada con el que se daba inicio a un eventual proceso constituyente, previsto originalmente 26 de abril de 2020. Finalmente las elecciones de gobernadores y de convencionales (además de alcaldes y concejales) se realizaron los días 15 y 16 de mayo de 2021. Y la segunda vuelta para la elección entre las dos primeras mayorías de gobernadores regionales por no haber alcanzado el 40% de los votos se realizó el 13 de junio de 2021 en la gran mayoría de las regiones del país (exceptuando las regiones de Valparaíso, Aysén y Magallanes). Este proceso electoral culminó con la renovación de los consejos regionales el 21 de noviembre de 2021, junto con las elecciones presidenciales y parlamentarias.

Volviendo a la simultaneidad entre los procesos constituyente y de descentralización política, las y los nuevos gobernadores asumieron sus cargos el 14 de julio de 2021, es decir, tan solo diez días después de la instalación de la CC.

2 / La descentralización en la etapa provisoria de la Convención



“DESCENTRALIZACIÓN” HA SIDO UNO DE LOS TÉRMINOS INVOCADOS

frecuentemente en el lenguaje de la CC. Esto ha obedecido, en parte, a la reivindicación territorial de la mayoría de las y los convencionales constituyentes, provenientes de regiones distintas a la Metropolitana y, a su vez, a un diagnóstico crítico generalizado sobre la centralización del poder político. No obstante su uso intensivo, su conceptualización ha sido más bien dispar.

Se usó como **criterio de corrección** para la integración de las Vicepresidencias Adjuntas y coordinaciones de las comisiones provisorias. Aquéllas debían integrarse siguiendo los criterios de corrección plurinacional, género y **descentralización**. Esto último fue entendido en el sentido de que **“al menos tres de tales convencionales deberán provenir de regiones distintas de la Metropolitana”**. La aplicación de este criterio, sin embargo, no debía alterar la paridad de género en la integración de la Mesa Directiva. Y se exceptuaron de él las dos vicepresidencias adjuntas de

escaños reservados. En cuanto a las coordinaciones de las comisiones provisorias, compuestas por duplas paritarias, se exigió que al menos uno de sus integrantes viniera de una región distinta de la Metropolitana.

El término descentralización también fue usado como criterio para otorgar la palabra en el Pleno, en las comisiones provisorias y para organizar audiencias públicas. Asimismo, fue un **objetivo a cumplir** por las comisiones provisorias en su trabajo. Así, por ejemplo, la propuesta de la Comisión de Reglamento debía considerar normas relativas a la descentralización. La Comisión de Derechos Humanos, por su parte, debía “asegurar la pertinencia cultural y territorial para incorporar tanto las diversas realidades a lo largo y ancho de todo el territorio como la diversidad de sus habitantes”. Y, entre los principios que debían guiar la integración y funcionamiento de la Comisión de Participación Indígena, figuraba el de descentralización.

Otras dos comisiones provisorias tuvieron una regulación que consideró con mayor densidad normativa la descentralización. El caso más palmario fue el de la Comisión de Descentralización, cuyo objetivo principal era llevar adelante “el proceso constituyente de **modo descentralizado**, con plena inclusión de las regiones”. Para cumplir con esto, se le fijaron tareas específicas:

- Proponer directrices para llevar a cabo la descentralización en aspectos como la participación, el funcionamiento, el financiamiento, los contenidos y las comunicaciones con perspectiva territorial y descentralizada. Especial atención debía prestar a la autonomía de las comunidades y los territorios indígenas.
- Proponer mecanismos de despliegue territorial de la CC, trasladando el funcionamiento del proceso constituyente, ya sea de sus sesiones, comisiones u otras instancias similares, a todas las regiones del país.
- Canalizar desde diversas instituciones regionales, tales como municipalidades, gobernaciones regionales, universidades, entre otras, apoyos o alianzas técnicas que contribuyan a la labor de la CC.
- Garantizar y generar insumos que contribuyan a la discusión sobre temas relacionados a la descentralización y equidad territorial dentro de la CC, con perspectiva plurinacional y plurilingüe, considerando las particularidades y características de la diversidad de los habitantes del país.
- Generar una propuesta de comisión o subcomisión temática de Descentralización.

Asimismo, y en relación con el objetivo de proponer directrices para materializar la descentralización de la CC, se dispuso que esta comisión debía trabajar con la Comisión de Participación Popular. Esta

debía presentar una propuesta reglamentaria de participación popular con enfoque de equidad territorial, para lo cual también tuvo objetivos específicos a cumplir:

- Proponer el insumo de reglamento de participación popular con mecanismos de vinculación e incidencia integrando la diversidad territorial.
- Evaluar y proponer mecanismos de despliegue territorial de la CC a regiones distintas de la Metropolitana, trasladándose a zonas periféricas urbanas, zonas rurales y extremas, que garantizaran una presencia institucional real y material del proceso constituyente en los territorios del país.
- Proponer mecanismos y requisitos mínimos de despliegue de los y las convencionales en sus propios territorios o distritos.
- Canalizar desde diversas instituciones regionales, tales como municipalidades, gobernaciones regionales, universidades, entre otras, apoyos o alianzas técnicas que contribuyan a la labor de la CC.

De este modo, ambas comisiones provisorias compartieron objetivos específicos tendientes a profundizar la descentralización del propio proceso constituyente. Asimismo, cabe notar la incorporación del término “equidad territorial” (a veces de la mano de “justicia territorial”) como complemento del de descentralización. Veamos ahora el uso de este último en la etapa permanente de la CC.

3 / La descentralización en la etapa permanente



COMO ERA DE ESPERARSE, EL TÉRMINO DESCENTRALIZACIÓN QUEDÓ PLASMADO en los cinco reglamentos permanentes de la CC. Y con múltiples usos. Por lo pronto, los mismos de la etapa provisorio: como criterio para otorgar la palabra y conceder audiencias públicas, como deber de desplazarse por el país, y como criterio de integración y corrección para la Mesa Directiva, comisiones temáticas y sus subcomisiones. En esto último hay sólo una diferencia

con la etapa provisoria: en las coordinaciones de las comisiones temáticas ahora no se exige que un integrante provenga de una región distinta a la Metropolitana.

Además, los reglamentos permanentes han agregado los siguientes usos nuevos:

- Como principio rector.
- Como un tema mínimo a discutir para la elaboración de normas constitucionales.
- Como enfoque de transversalización.

Examinemos ahora con más detalle este término en la actual etapa permanente de la CC.

La descentralización como principio rector

Al igual que otros términos que hemos venido revisando en el Boletín del Monitor Constitucional como, por ejemplo, plurinacionalidad o paridad, la descentralización también ha sido elevada a la categoría de principio rector de la CC.

El Reglamento General lo define como el “principio que asegura el **traspaso de competencias y recursos desde el nivel central a los diversos territorios del país**, incluyendo los territorios indígenas. Los órganos de la Convención, sus decisiones y este Reglamento garantizan, respetan y promueven una efectiva descentralización del proceso constitucional, incluyendo en él a las personas chilenas residentes en el extranjero. La Convención **deberá propiciar la participación popular descentralizada a lo largo de todo el territorio nacional**, incluyendo a la población migrante, territorios indígenas y de chilenas y chilenos en el exterior”.

El Reglamento General, además, define un principio conexo a descentralización, que es la **equidad territorial**: “dimensión espacial de la justicia social que propende a una configuración geográfica asegurando las acciones y medidas eficaces para lograr el funcionamiento, integración y participación incidente y efectiva en todo el proceso constituyente, involucrando a todas las personas de los distintos territorios, incluidos los territorios indígenas”.

Por su parte, el Reglamento de Participación Popular repite lo establecido por el Reglamento General en el sentido de que existe un deber de propiciar la participación popular en distintos territorios (nacional o con residencia en el extranjero), y de velar por instancias presenciales en zonas de difícil accesibilidad, bajo la idea de descentralización, equidad y justicia territorial.

Finalmente, el Reglamento de Asignaciones consagra los principios de descentralización y de equidad territorial sin ofrecer una definición de ellos, pero los aplica en las asignaciones adicionales

para los y las convencionales que provengan de distritos que superen los 30.000 kilómetros cuadrados o comprendan las provincias de Arica, Parinacota, Chiloé y Palena.

Una Convención itinerante

La CC ha decidido poder sesionar en cualquier territorio del país, sin perjuicio de que sus sedes oficiales sean el edificio que el Congreso Nacional tiene en Santiago y, en la misma ciudad, el Palacio Pereira. Esto corre tanto para el Pleno como para las comisiones temáticas.

En cuanto a las Comisiones temáticas, el Reglamento General dispone que ellas “podrán acordar sesionar en cualquier otro territorio, incluyendo los territorios indígenas (...) con aprobación de la mayoría absoluta, considerando criterios de **descentralización intrarregional y priorizando localidades que no posean la característica de ser capitales provinciales o regionales**, particularmente a aquellas rurales de difícil acceso”. Para cumplir con ello, “**procurarán** sesionar al menos una vez al mes en un lugar distinto del ex Congreso Nacional o el Palacio Pereira, de conformidad al cronograma general de la Convención”.

El Pleno, por su parte “(...) debe sesionar al menos dos veces fuera de la ciudad de Santiago. La gestión será responsabilidad de la Mesa Directiva o en quien ésta la delegue”. En su momento, esta norma produjo un problema práctico debido a que la Mesa Directiva decidió unilateralmente el lugar donde sesionar, en circunstancias que sólo se le atribuye la facultad de gestionar dicha decisión ([ver aquí Boletín N°14](#)). Con todo, la opción de la Mesa Directiva se mantuvo y el Pleno sesionó en el mes de noviembre de 2021 en la Región de Biobío.

Fruto de este problema práctico, la Mesa Directiva solicitó, vía oficio, a la Comisión de Forma de Estado “definir los criterios con que se deberá determinar la región a la que la Convención deba trasladarse en otras oportunidades”. Cumpliendo el encargo, esta comisión propuso mecanismos que tienen a la vista el criterio general del Reglamento General en el sentido de priorizar lugares que no sean capitales regionales y provinciales. Pero también propuso excepciones, en el sentido de preferir estas capitales, entre otras razones, por las facilidades de acceso, conexión, o por problemas de aislamiento o barreras naturales ([ver aquí este oficio](#)).

Otra modalidad itinerante de la CC son las semanas territoriales. Estas buscan promover el trabajo territorial descentralizado de los y las convencionales. Deben llevarse a cabo una vez al mes a fin de “(...) materializar y cooperar con la participación popular e indígena” y de “(...) promover y participar de actividades orientadas a la rendición de cuentas, a la difusión de la labor de la Convención Constitucional”. Además, terminada la semana territorial y en un plazo máximo de 15 días, cada

convencional deberá presentar un informe a la Secretaría de Participación Popular dando cuenta de las actividades realizadas y de cómo estas contribuyen a los objetivos descritos.

Con todo, el 22 de diciembre de 2021 los y las convencionales constituyentes votaron a favor de permitir la alteración de las semanas territoriales, en razón del escaso tiempo que les va quedando para cumplir con el trabajo encomendado ([ver aquí propuesta aprobada](#)). Así, a sugerencia de la Mesa Directiva o de 30 convencionales, de manera fundada, se someterá a votación del Pleno la decisión de “(...) reestructurar, suspender, dividir o reagendar una semana territorial”. Asimismo, se ha permitido que durante las semanas territoriales se pueda funcionar y sesionar de forma telemática. En una edición anterior del Boletín adelantamos el riesgo que esta itinerancia representa para el cumplimiento del objetivo de la CC en el breve plazo que tiene ([ver aquí ese Boletín](#)).

Delineamiento de la descentralización en las Comisiones Temáticas

Hemos mencionado que uno de los objetivos específicos de la Comisión provisoria de Descentralización era proponer reglamentariamente una comisión o subcomisión temática de descentralización. De este modo, el Reglamento General dispuso la creación de la Comisión de Forma de Estado.

La Comisión temática de Forma de Estado tiene por objeto principal la de proponer al Pleno una “norma constitucional que aborde la forma de Estado y estructura organizacional del mismo, así como la división, ordenamiento y funcionamiento territorial, administrativo, político, fiscal, legislativo u otro ámbito que la comisión determine”. También, “una norma constitucional que aborde **temáticas relacionadas con la autonomía territorial y local, es decir, la descentralización propiamente tal, tanto en los ámbitos jurídico, económico, administrativo, fiscal, tributario y político, entre otros**; así como los distintos órganos que integrarán su estructura funcional, y nuevas instituciones vinculadas a justicia territorial o creación de normativas locales, de ser necesario”.

En particular, la Comisión temática de Forma de Estado deber tratar las siguientes materias mínimas:

- Estructura organizacional y descentralizada del Estado.
- Organización territorial interior del Estado y división político-administrativa con enfoque ecosistémico.
- Mecanismos de equidad territorial y justicia ambiental.
- Gobiernos locales.
- Autonomías territoriales e indígenas.

- Territorios insulares y zonas extremas.
- Ruralidad.
- Integración de las personas chilenas residentes en el extranjero.

Una de las peculiaridades de esta Comisión temática es que se encuentra guiada por principios que le son aplicables únicamente a ella, y no a las restantes comisiones restantes. En materia de descentralización, los principios que la rigen son:

Ver Cuadro

4 / La descentralización en las iniciativas de normas constitucionales



AL CIERRE DE ESTA EDICIÓN DEL BOLETÍN, se han presentado las primeras iniciativas de normas constitucionales relativas a la descentralización, tanto por convencionales como por la ciudadanía.

Respecto a las propuestas de norma constitucionales iniciadas por convencionales, la propuesta que “incorpora normas constitucionales al Capítulo I de la Nueva Constitución”, hace referencia a la descentralización en los siguientes términos:

*“Artículo 7.- Chile es un **Estado política, administrativa y fiscalmente descentralizado**, de acuerdo a lo que disponen la Constitución y las leyes, y propenderá a una relación de colaboración entre los territorios y al desarrollo equitativo, solidario y armónico de estos”.*

Una segunda propuesta de convencionales se refiere al tipo de Estado por medio del cual se organizaría en el país en la futura Constitución, el que sería un Estado Regional:

“Chile es un Estado Regional conformado por entidades territoriales autónomas, en un marco de equidad y solidaridad entre todas ellas, preservando la unidad e integridad del Estado. El

Estado promoverá la cooperación, desarrollo armónico, adecuado y justo entre las diversas entidades territoriales, atendiendo especialmente a aquellas ubicadas en territorios insulares y zonas extremas.”

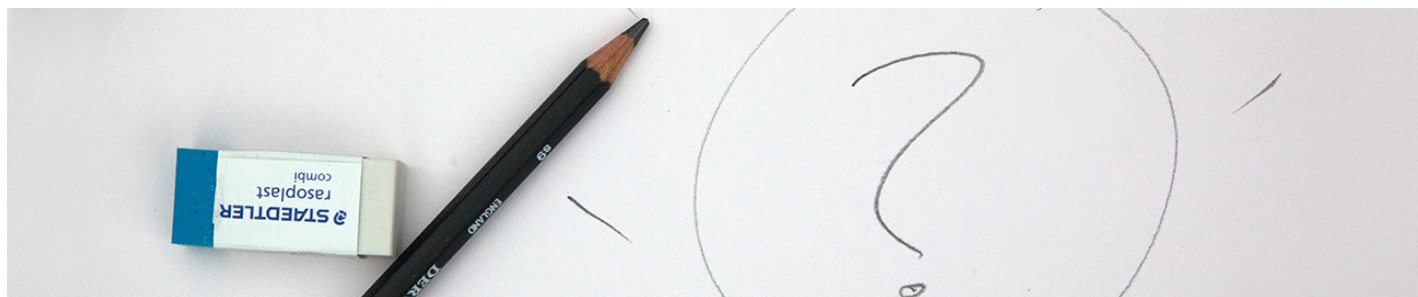
Conforme a esta última propuesta la división territorial del país consideraría las siguientes unidades: regiones autónomas, comunas, territorios insulares, autonomías territoriales indígenas y territorios especiales. Las dos primeras reciben un tratamiento institucional constitucionalmente reforzado, ya que tanto las regiones autónomas como las comunas gozan de “personalidad jurídica, estatuto y patrimonio propio, con las potestades y competencias necesarias para autogobernarse, teniendo como límite sólo el interés general y la delimitación de competencias establecidas de acuerdo con la Constitución y la ley”. Sobre los otros territorios, la propuesta no provee de contenidos específicos, aunque sí impone criterios sustantivos para la creación, modificación, delimitación y supresión de entidades territoriales (“criterios históricos, geográficos, sociales, culturales, ecosistémicos y económicos”) y procedimentales, (garantizando “la participación popular, democrática y vinculante de sus habitantes”).

Asimismo, se han presentado las siguientes iniciativas populares de normas relativas a la descentralización:

- Descentralización efectiva de los poderes del Estado. Propone “que los distintos poderes del estado se distribuyan a lo largo de Chile para promover la movilidad, equidad y desarrollo de todas las regiones”.
- Descentralización, autonomía e independencia de las regiones. Se propone que las regiones sean libres e independientes en la toma de decisiones, apoyándose en el poder central económicamente.
- Soberanía regional para un desarrollo nacional. Se propone regularizar la normativa territorial actual de cada región y comuna, así como potenciar los gobiernos regionales y comunales, y, en materia tributaria, que las actividades económicas-productivas tributen en la región respectiva.

5 / Observaciones





LA DESCENTRALIZACIÓN ES UNO DE LOS CONCEPTOS MÁS REFERIDOS EN LOS REGLAMENTOS de la CC, tanto en los provisorios como en los permanentes. Si bien la cantidad de referencias a la descentralización y a sus términos conexos (equidad y justicia territorial) parece algo excesiva, al menos hay coherencia entre ellas. Quizás esto se explica por el hecho de tratarse de un concepto más operacional y algo más concreto que, por ejemplo, derechos humanos, género, inclusión o plurinacionalidad.

A esto cabe sumar la cercanía con el proceso de descentralización política en ciernes en el país. Así, es posible encontrar en los reglamentos permanentes de la CC una noción de transferencias de competencias que es análoga a la que usan la Constitución y la ley desde 2017 para el tránsito desde el nivel central al regional.

Algo similar ocurre con la primera iniciativa de norma presentada por convencionales que usa el concepto de descentralización. Su fórmula evoca al artículo 3° de la Constitución vigente (“El Estado de Chile es unitario. 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”). Tanto la propuesta como la norma transcrita mantienen lo relativo al desarrollo equitativo y solidario. Con todo, hay diferencias importantes: no se refiere al tipo de Estado (unitario, regional o federal) ni a la desconcentración administrativa, habla de “territorios” en general sin desagregar su división interior (regiones, provincias, comunas u otras unidades), y reemplaza el deber de promover el fortalecimiento de la regionalización por el de propender hacia a una relación de colaboración entre los territorios.

La propuesta de Estado Regional viene a complementar algunos de estos vacíos, como la inclusión de una tipología de unidades para la división administrativa del país (“entidades territoriales”). Con todo, también es posible encontrar elementos de continuidad con la Constitución vigente, como la mantención de las regiones y comunas, los deberes de equidad y solidaridad o la referencia a territorios especiales. Lo mismo puede decirse sobre el deber de preservar la unidad e integridad del Estado, para que la mayor autonomía de las entidades territoriales no degenera en secesionismo.

