



f /asuntospublicos

@ced\_cl

## Novedades

15/12/2017

Política

Descentralización y nueva Constitución

11/12/2017

Economía

Fracaso de las encuestas políticas y necesidad de regulación

04/12/2017

Política

La competencia por lucrar como motor del capitalismo

27/11/2017

Política

Los Paisajes de Conservación, futuros sostenedores ecológicos del SNAP: Experiencias en Chile

20/11/2017

Política

Los Paisajes de Conservación, futuros sostenedores ecológicos del SNAP: Institucionalidad

14/11/2017

Economía

Los fantasmas del Proyecto MILENIO

## Acerca de

Este informe ha sido preparado por el Consejo Editorial de asuntospublicos.cl.

©2000 asuntospublicos.cl. Todos los derechos reservados.

Se autoriza la reproducción, total o parcial, de lo publicado en este informe con sólo indicar la fuente.

# Informe 1321

## Política

15/12/2017

Descentralización y nueva Constitución<sup>1</sup>

Esteban Szmulewicz Ramírez<sup>2</sup>

### 1. La descentralización como cuestión constitucional

La Constitución de 1980, a pesar de las numerosas reformas, no ha logrado producir patriotismo constitucional, esto es, cristalizar la cultura política compartida del país y servir como instrumento para la cohesión social. Lo anterior se debe, por un lado, a que la Constitución se redactó en el periodo autoritario, mediante un proceso cerrado y excluyente, que culminó en un plebiscito fraudulento. Por otro lado, en su contenido, se trata de un texto que "no da el ancho" para el país y los problemas del siglo XXI: no abre espacios a la ciudadanía, otorga a la minoría política un excesivo poder de veto en la toma de decisiones, y pone trabas al rol del Estado en la economía. Una Constitución debería ser una casa común y no un elemento de división, en donde la forma de organizar el poder político en el territorio, las competencias administrativas y los recursos fiscales es un aspecto central.

La descentralización, particularmente a nivel regional, ha sido una preocupación de primer orden en los debates políticos recientes. Ha figurado de manera importante en los programas de las candidaturas presidenciales de las elecciones recientes. Así ha sido en el caso de las candidaturas de Eduardo Frei Ruiz-Tagle el año 2008, la presidenta Bachelet el año 2013, e incluso varias candidaturas presidenciales el año 2017, sobre todo las de Carolina Goic y Alejandro Guillier, todas las cuales han propuesto diversas reformas constitucionales y legales. A su vez, el Informe del Instituto Nacional de Derechos Humanos del año 2013 recalcó que la población que habita en lugares distintos a Santiago reclama un acceso más justo a bienes públicos como la salud, educación, vivienda, conectividad y transporte, y protección ante la contaminación y cuidado del medio ambiente. De acuerdo a una consulta realizada en las regiones de Aysén, Antofagasta y Los Ríos, en ellas se señala que una mayor descentralización contribuiría a resolver los problemas de desarrollo de cada localidad<sup>3</sup>. El informe de la misma institución del año 2016 apuntó a las graves diferencias entre regiones en cuanto al acceso y calidad del derecho humano a la salud. Finalmente, cabe destacar la importancia de la Comisión Asesora Presidencial, liderada por Esteban Valenzuela y Heinrich Von Baer, que entregara a la Presidenta de la República su informe con un conjunto de propuestas a fines del año 2015.

<sup>1</sup> Corresponde a una versión ampliada de la presentación del autor en el lanzamiento del libro "¿Qué políticas públicas para Chile?", en la Universidad Católica del Norte, Coquimbo, el 8 de Noviembre de 2017.

<sup>2</sup> Abogado, Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales (UACH), Master en Ciencia Política (UAB) y Master en Política Comparada (LSE). Académico de la Escuela de Derecho-Coquimbo, Universidad Católica del Norte. Profesor de Derecho Constitucional, Universidad Alberto Hurtado. Investigador Asociado del Centro de Estudios del Desarrollo (CED).

<sup>3</sup> INDH "Informe Anual 2013, Situación de los Derechos Humanos en Chile". Santiago, Instituto Nacional de Derechos Humanos, 2013, p. 39.

Por otro lado, también ha surgido esta temática a la luz de la etapa participativa del proceso constituyente desarrollado durante el año 2016. En este sentido, en cuanto a las conclusiones de los Encuentros Locales Autoconvocados (ELAs), que fueron la primera etapa de participación ciudadana para el proceso constituyente, cabe destacar que en la categoría “Instituciones” el “Gobierno Regional” figura en el lugar 6° a nivel nacional, mientras que en la categoría de los principios y valores, la “descentralización” aparece como la 5ª mención prioritaria para los participantes a nivel nacional. Si se desglosa por regiones la información de los ELAs, se observa que para la región de Coquimbo, por ejemplo, el “Gobierno Regional” figura como la segunda prioridad de la ciudadanía que participó, y el principio de la descentralización en el 3er lugar de las menciones, al tiempo que aparece el “Gobierno local/Municipal” como una de las prioridades de dicha región<sup>4</sup>. Parece plausible concluir que en esta región, y seguramente en varias más, tanto la temática de la descentralización, como la centralidad de los gobiernos regionales y locales para ello, figuran con mayor importancia que en los promedios nacionales.

De esta forma, la organización territorial del Estado se ha encontrado en el centro de los debates políticos y ciudadanos en los últimos años. De hecho, la intensidad de las demandas ha derivado en cuestionamientos a las bases de dicho diseño, lo que ha redundado en reformas constitucionales, mas no en un proyecto constitucional compartido en relación al modelo de distribución territorial del poder político. En este sentido, cabe referirse a continuación a la reciente reforma constitucional al capítulo XIV de la Constitución, sobre Gobierno y Administración Interior del Estado.

## 2. Los avances recientes en materia de descentralización y su impacto hacia el futuro

Mediante la reforma constitucional de la Ley N° 20.990, publicada el 5 de enero de 2017, se suprimió el cargo de Intendente y se creó el Gobernador Regional, electo a través de sufragio universal en votación popular, lo cual constituye una reforma democratizadora y con eventuales ribetes de descentralización política de gran envergadura para nuestro país.

Así, la administración superior de cada región reside en un Gobierno Regional, el cual estará constituido por un Gobernador Regional y el Consejo Regional. El Gobernador Regional será el órgano ejecutivo del Gobierno Regional, correspondiéndole presidir el Consejo Regional, y la coordinación, supervigilancia o fiscalización de los servicios públicos que dependan o se relacionen con el Gobierno Regional, además de ejercer las funciones y atribuciones que la ley orgánica constitucional determine. Esta autoridad será elegida por sufragio universal en votación directa. Durará en el ejercicio de sus funciones por el término de cuatro años, pudiendo ser reelegido consecutivamente sólo para el período siguiente.

Por otro lado, el nuevo artículo 115 bis establece al Delegado Presidencial Regional, que reemplaza a los actuales Intendentes. En cuanto a sus funciones, si bien no habla de la función de gobierno, como lo hacía el antiguo artículo 111, sí se alude a que “ejercerá las funciones y atribuciones del Presidente de la República en la región, en conformidad a la ley”, siendo su “representante natural e inmediato”.

---

<sup>4</sup> Toda la información relativa a los resultados de la etapa participativa del proceso constituyente puede consultarse en <http://www.sistematizacionconstitucional.cl>.

Por otra parte, se fortalecen las atribuciones fiscalizadoras del Consejo Regional y se mandata la transferencia de competencias del Presidente de la República a uno o más Gobiernos Regionales en el artículo 114 constitucional. Esta transferencia puede ser temporal o definitiva, y debe referirse a una o más competencias de los ministerios y servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa, en materias de ordenamiento territorial, fomento de las actividades productivas y desarrollo social y cultural. Este artículo de la Constitución, que ya se había reformado el año 2009, se implementa en el proyecto de ley de fortalecimiento de la regionalización, actualmente en tramitación en el Congreso, aunque persisten algunas incertidumbres, por ejemplo, el propio concepto de “ordenamiento territorial” no está claro desde el punto de vista constitucional ni administrativo.

Todo lo anterior, debe leerse en conjunto con la disposición vigésimo octava transitoria de la Constitución, que establece que la primera elección de Gobernadores Regionales “se verificará en la oportunidad que señale la ley orgánica constitucional”, proyecto de ley actualmente en discusión en el Congreso<sup>5</sup>, y “una vez promulgada la ley que establezca un nuevo procedimiento de transferencia de las competencias a las que se refiere el artículo 114”, nuevo procedimiento que se encuentra en tramitación legislativa<sup>6</sup>. Se agrega que “Los gobernadores regionales electos, desde que asuman, tendrán las funciones y atribuciones que las leyes otorgan expresamente al intendente en tanto órgano ejecutivo del gobierno regional”.

No cabe duda de la importancia de esta reforma constitucional, en cuanto introduce la figura de los Gobernadores Regionales electos de manera democrática, lo sitúa al centro de los Gobiernos Regionales, reconduciendo a la figura de representación presidencial en la región, el Delegado Presidencial Regional, a aspectos relativos a la coordinación de servicios públicos a nivel regional. Al mismo tiempo, se robustece el rol fiscalizador de los Consejos Regionales, al tiempo que las reformas legales en etapa final de tramitación robustecen las funciones de los Gobiernos Regionales, por ejemplo con la introducción del Plan Regional de Ordenamiento Territorial vinculante, lo relativo a elaborar y aprobar su proyecto de presupuesto, y en cuanto al procedimiento de transferencia de competencias hacia los Gobiernos Regionales desde el nivel central. Será muy importante observar la manera en que en definitiva el legislador concrete las competencias del Gobierno Regional, respecto de lo cual el proyecto de fortalecimiento de la regionalización constituye un importante avance, y las atribuciones y responsabilidades del Gobernador Regional. Lo anterior es motivo de cierta preocupación atendido lo ocurrido a propósito de la primera elección del Presidente del Consejo Regional, toda vez que a pesar de haberse dispuesto constitucionalmente su nombramiento por parte de los Consejeros Regionales, no se realizaron a tiempo las adecuaciones legales para precisar las atribuciones y competencias de esta autoridad, y éstos comenzaron a asumir sus funciones en marzo de 2014, sin tener claridad respecto de ellas, lo cual contradice principios básicos del derecho público, y tuvo que ser subsanado posteriormente mediante una modificación de la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> Esta materia se refiere al proyecto de ley que regula la elección de gobernadores regionales y realiza adecuaciones a diversos cuerpos legales (Boletín N° 11200-06), que se tramita en paralelo al proyecto sobre fortalecimiento de la regionalización, y que se encuentra actualmente en Comisión Mixta, restando aún el acuerdo en cuanto a la duración del período de los actuales Consejeros Regionales en relación a la elección que se celebraría el año 2020. Lo anterior por cuanto, de ser así, los Consejeros Regionales electos el año 2017 tendrían una duración inferior a los 4 años que les corresponderían.

<sup>6</sup> El día 12 de diciembre de 2017 se aprobó en la Cámara de Diputados el informe de la Comisión Mixta, a fin de resolver las diferencias entre dicha Corporación y el Senado (Boletín N° 7963-06).

<sup>7</sup> Cazor, Kamel (2014). “La inconstitucionalidad por omisión del legislador, a propósito de la elección directa de los Consejeros Regionales”, en Asociación Chilena de Derecho Constitucional, Gobierno. Presidente de la República. Libro homenaje al profesor Hernán Molina Guaita. Santiago, Editorial Jurídica de Chile.

Dicho lo anterior, a mi juicio esta reforma constitucional podría conducir a una descentralización política, toda vez que las autoridades ejecutivas regionales serán electas por la ciudadanía y no podrán ser removidas por el nivel central. Tampoco estarán, en el desempeño de sus funciones, afectas a órdenes o instrucciones. Si bien estos cambios constitucionales deben ir acompañados de las necesarias adecuaciones legales, de políticas públicas y de potenciamiento de las capacidades regionales que permitan a las nuevas autoridades asumir y ejercer en plenitud las atribuciones y responsabilidades que se les otorgan, cabe reconocer que se carece aún de un acuerdo amplio de las fuerzas políticas, que debería quedar plasmado en la Constitución, en torno a un cambio del modelo de Estado, hacia un Estado unitario con descentralización política.

Finalmente, corresponde observar la relación entre estas reformas de descentralización política y otras instituciones constitucionales, dado que este proceso debe concebirse como parte de una ingeniería constitucional mucho más compleja, de ahí la importancia de situar el debate en el plano constitucional. Es evidente que existe una relación entre la extensión que pueda tener un proceso de descentralización política con la forma de gobierno que se adopte (presidencialismo, semi-presidencialismo o parlamentarismo), pues no es indiferente a estos efectos si la función de gobierno se asigna a una autoridad o ésta resulta ser dual, asunto que se altera en nuestro orden a partir de la reforma constitucional de 2017. También existen relaciones entre la descentralización política y la naturaleza unicameral o bicameral del Congreso Nacional. En efecto, debe apreciarse en uno u otro contexto si amerita que una cámara sea representativa en términos paritarios a nivel territorial y que éste coincida con una comunidad regional<sup>8</sup>. En suma, la distribución territorial del Estado es parte de la ingeniería constitucional y, por ende, no se la puede diseñar al margen del resto de las variables, particularmente si se refiere a la descentralización política.

### 3. La descentralización como proceso

Dicho lo anterior, cabe distinguir las tres dimensiones de la descentralización: política, administrativa y fiscal. La descentralización política se caracteriza por una distribución de competencias entre poder central y colectividades regionales, reconocimiento de potestades normativas y de gobierno a órganos descentralizados, los cuales tienen legitimidad democrática directa. Se distingue entre descentralización política en un Estado unitario y el Estado federal, por lo siguiente: en la descentralización política existen controles de tutela, en un Estado Federal no. Por otra parte, no cabe a las entidades descentralizadas un papel en cuestiones de interés general, ni existen órganos jurisdiccionales autónomos del nivel regional. A su vez, la descentralización administrativa consiste en la distribución de las competencias administrativas, por medio de órganos dotados de personalidad jurídica para cumplir sus actividades. Finalmente, la descentralización fiscal se refiere a la transferencia de la toma de decisiones en materia de ingresos y gastos públicos a las unidades subnacionales.

En relación con esto, la secuencia que se siga en la adopción de diferentes dimensiones de la descentralización repercute en el balance de poder entre el centro y la periferia, así como en los efectos de las políticas públicas implementadas. Como señala Tullia Falletti, en Argentina, por ejemplo, el haber procedido primero a una descentralización administrativa, pero no fiscal, sólo contribuyó a acrecentar el poder del nivel central. Al contrario, los casos de Colombia y Brasil muestran que partir por la descentralización política genera empoderamiento y coordinación de las fuerzas descentralizadoras, que empujan luego a una mayor descentralización fiscal. Finalmente, se produjo la descentralización

<sup>8</sup> Augusto Quintana, "Los dilemas que ofrece un proceso de descentralización política". Manuscrito sin publicar.

administrativa. En estos dos casos, se redundó en un fortalecimiento de las autoridades subnacionales, especialmente los alcaldes<sup>9</sup>. Ahora bien, el proceso de descentralización no es lineal, ya que puede experimentar retrocesos. Cabe preguntarse, en consecuencia, ¿cuál es la secuencia que está siguiendo el proceso chileno y cuáles serían sus efectos esperables?

#### 4. El debate sobre descentralización y desarrollo territorial

Como se señaló al comienzo, el carácter multicausal y endémico del centralismo en Chile, caracterizado por una desconcentración administrativa del Estado, con escasas innovaciones sustanciales, en extremo fragmentaria y carente de una estrategia de largo plazo, ha derivado o al menos no ha sido un factor corrector de las fuertes disparidades inter e intrarregionales que existen en nuestro país, vulnerando con ello el desarrollo territorial equitativo. Desde el punto de vista constitucional, esta relación entre descentralización y desarrollo ha cobrado particular relevancia al reconocer al desarrollo armónico y equitativo de regiones, provincias y comunas como un principio que guía la acción de los órganos del Estado, en el artículo 3° de la Constitución, lo cual es coherente con los tratados internacionales sobre derechos humanos en cuanto a que se reconoce a las diferencias en el acceso y calidad de los derechos en función del territorio como un factor de discriminación. De esta forma, a mi juicio, el Estado de Chile no debe ser neutro en materia de desarrollo territorial, ya que por mucho que su falta de acción pareciera revelar imparcialidad, lo cierto es que de facto se termina manteniendo y perpetuando el status quo del centralismo.

En esta línea, la apuesta por una mayor descentralización descansa en el supuesto de que existen formas de organizar el Estado que permitirían distribuir territorialmente elementos críticos para el desarrollo como la riqueza, las oportunidades laborales, la oferta de bienes públicos e incluso la población, aún en los casos en que su asignación no dependa directamente de la acción estatal. Sin embargo, la performance de las políticas descentralizadoras en materia de desarrollo territorial equitativo no es una cuestión pacífica en la doctrina<sup>10</sup>. Existe evidencia de que una mayor descentralización fiscal puede limitar el rol equalizador y compensador del nivel central, lo que en escenarios de alta heterogeneidad productiva (como sería el caso en nuestro país) puede empeorar las desigualdades interregionales e intrarregionales existentes. Otro riesgo de procesos de descentralización parciales o mal implementados es el de aumentar la burocracia y la duplicidad de funciones en el sector público, incrementando los costos de transacción para la provisión de bienes públicos en el nivel subnacional. A lo que puede sumarse un mayor riesgo de corrupción, ya que al dispersar la autoridad se puede tornar más difícil el monitoreo de las autoridades y el uso de los recursos públicos.

Como contrapartida, también existen argumentos que respaldan el vínculo entre descentralización y desarrollo territorial equitativo. Por un lado, la descentralización produce ganancias de eficiencia de las políticas públicas, por una mejor asignación de recursos desde los niveles locales y regionales, dado el mejor conocimiento de las preferencias de los ciudadanos, así como la posibilidad de que estos voten con los pies, en la búsqueda de aquellos lugares que mejor se adapten a ellas. Esta mayor eficiencia se reforzaría en contextos de mayor autogobierno y elección de autoridades por la, también, mayor rendición de cuentas por

---

<sup>9</sup> Falletti, T. (2005). "A sequential theory of decentralization: Latin American cases in comparative perspective". *American Political Science Review*, 99, N° 3.

<sup>10</sup> Para un desarrollo más completo de las ideas que aparecen en este párrafo y los dos siguientes, véase Szmulewicz, Esteban y Saffirio, Ignacio (2017), "Propuestas para una descentralización coherente con la equidad territorial", en Javier Cifuentes, Claudio Pérez y Sebastián Rivera (editores), *¿Qué políticas públicas para Chile? Propuestas y desafíos para mejorar nuestra democracia*, Santiago, Centro de Estudios del Desarrollo.

parte de las autoridades subnacionales, al tiempo que las políticas adaptadas a las particularidades territoriales aumentan la legitimidad de la toma de decisiones.

De esta forma, más que observar unilateralmente las bondades de la descentralización, cabe tener presente que estos procesos, para ser exitosos, deben realizarse de manera integral, como ha señalado la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos: los procesos de descentralización, para ser exitosos, requieren, por un lado, de una mayor coordinación y distribución de competencias y responsabilidades entre las distintas instancias de gobierno y, por otro, de la asignación de recursos económicos y humanos suficientes, sin los cuales se pueden crear situaciones de inequidad entre los habitantes de diferentes regiones. Esto último es particularmente importante en nuestro contexto caracterizado por fuertes disparidades territoriales, tanto entre regiones como al interior de las mismas, lo cual en un escenario de descentralización de las fuentes de ingreso a nivel regional, por ejemplo mediante impuestos a actividades económicas de impacto regional o de la capacidad de gasto, podría conducir a reproducir o incluso exacerbar las desigualdades regionales. De ahí entonces que es necesario generar, al mismo tiempo, mecanismos de solidaridad hacia las regiones más empobrecidas, a través de un Fondo de Convergencia Territorial y también de una política especial para las zonas o territorios rezagados<sup>11</sup>. Como se ve, no existe una relación lineal entre descentralización y desarrollo territorial equitativo, sino que ello dependerá más bien de las concretas medidas que se emprendan, de la articulación y coordinación entre ellas, mecanismos de solidaridad entre los territorios, y la generación de adecuadas capacidades para la implementación de las reformas, a fin de que se produzca un proceso integral, ordenado, gradual y responsable.

## 5. Conclusiones

A pesar de su importancia para la ciudadanía y del discurso público favorable, se ha avanzado poco en estos años en materia de descentralización regional, por lo cual cobra aún más importancia tanto la reforma constitucional en materia de elección directa del Gobernador Regional, como los proyectos casi finalizados en su tramitación legislativa que regulan dicha elección como el fortalecimiento de la regionalización.

Si lo que se persigue es reducir las fuertes asimetrías a nivel territorial en las oportunidades para el desarrollo, la Constitución, las leyes y las políticas públicas deben mirar a fortalecer las capacidades regionales y locales para abordar el traspaso de competencias y recursos financieros, reconocer la heterogeneidad de realidades territoriales, y establecer la gradualidad en la puesta en marcha del traspaso de competencias a los Gobiernos Regionales y de recursos financieros para hacerse responsables de estas nuevas tareas.

Lo anterior obliga, a mi juicio, a pensar en la descentralización como un desafío país que no se agota en una sola dimensión, sino que requiere la acción conjunta y coordinada de una serie de medidas de descentralización política, administrativa y fiscal, y también de fortalecimiento de las capacidades locales y regionales de conducción política y técnica. A su vez, importa observar la secuencia de las medidas y su adecuada implementación. Las reformas constitucionales realizadas y los proyectos de ley en curso

---

<sup>11</sup> Otras propuestas interesantes en esta materia, que planteara la candidatura presidencial de la senadora Carolina Goic, consisten en una ley de rentas regionales, que reconozca fuentes de financiamiento propias para los Gobiernos Regionales (por ejemplo, a través de la tributación a las empresas en el lugar en donde realizan sus actividades productivas); atracción y retención de capital humano avanzado en las regiones del país, mediante la acción coordinada del Gobierno central, los Gobiernos Regionales, las Universidades regionales y el sector productivo a nivel regional; entre otras medidas.

---

representan desarrollos históricos, aun cuando insuficientes. A mi juicio, esta mirada integral a la descentralización requiere un pacto constitucional en torno a un Estado unitario descentralizado, con el traspaso de ciertos ámbitos competenciales a los Gobiernos Regionales y aseguramiento de fuentes de financiamiento para dichas responsabilidades, todo lo cual teniendo como objetivo el desarrollo territorial equitativo de nuestro país. El debate sobre una nueva Constitución abre una oportunidad y un camino posible: habilitar y establecer las bases de un proceso de efectiva descentralización política, administrativa y financiera a nivel regional, con una mirada integral, gradual y responsable.