

Descentralización con Participación

Raúl Allard
Armando Cartes
Eduardo Castillo
Gonzalo Delamaza
Maximiliano Duarte
Estefanía Esparza
Alejandro Ferreiro
José Hernández

Luis Hernández
María Ignacia Jiménez
Tomás Jordán
Leonardo Letelier
Rodrigo Márquez
Egon Montecinos
Violeta Montero
Humberto Nogueira

Felipe Paredes
Diego Portales
Andrea Repetto
Esteban Szmulewicz
Ismael Toloza
Juan Andrés Varas

Heinrich von Baer
Nicolás Bravo
Ana María Silva
Editores

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

Abril de 2021

ISBN: 978-956-7684-34-2

Editores

Heinrich von Baer
Nicolás Bravo
Ana María Silva

Diseño y diagramación

Pedro Díaz Muñoz

Corrección y producción

Andrea Rubilar Urra
www.cielosureediciones.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.

Contenido

PARTE I: PRESENTACIÓN	7
PARTE II: PROPUESTAS.....	11
1. NUEVO MODELO DE ESTADO: UNITARIO-DESCENTRALIZADO.....	11
1.1. Definición del Estado de Chile: un modelo integral de descentralización política, administrativa y fiscal	11
1.2. Marco jurídico y competencial para el gobierno local y regional.....	13
1.3. Reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas: principio de diversidad de pueblos	14
2. GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN INTERIOR DEL ESTADO DESCENTRALIZADO: PRESERVA LA UNIDAD DEL ESTADO, CON AUTONOMÍA Y COORDINACIÓN TERRITORIAL	17
2.1. Comunas: gobiernos locales.....	18
Autoridades y órganos del gobierno comunal	18
2.2. Provincias: gobierno interior	19
Autoridades y órganos de la administración provincial	19
2.3. Regiones: gobierno regional.....	19
Autoridades y órganos del gobierno regional.....	19
3. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES DE DESCENTRALIZACIÓN	20
3.1. Principios de descentralización política y administrativa.....	20
3.1.1. Autonomía: política, administrativa y fiscal de los gobiernos regionales y las municipalidades, en el ámbito de sus competencias	20
3.1.2. Subsidiariedad Territorial: prioridad del nivel local sobre el regional, y de éstos sobre el nacional.....	21
3.1.3. Diferenciación Territorial: tratamiento diferenciado según realidades locales y regionales diversas.....	22

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.....	22
3.1.5. Coordinación: acciones comunes y colaborativas entre gobierno nacional, regional y local.....	23
3.2. Principios de descentralización fiscal y equidad territorial.....	25
3.2.1. Equidad y solidaridad interterritorial: Compensación económica que asegura igualdad en la provisión de bienes públicos de similar calidad.....	25
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.....	27
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.....	28
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.....	30
3.2.5. Responsabilidad fiscal: eficiencia, probidad, transparencia y rendición de cuentas en la gestión de competencias y recursos.....	33
3.2.6. Coordinación fiscal: articulación multinivel e interinstitucional.....	35
4. MECANISMOS DE RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS DE COMPETENCIA ENTRE LOS NIVELES LOCAL, REGIONAL Y CENTRAL.....	36

5. PARTICIPACIÓN	38
5.1. Nuevo modelo mixto de Democracia: representativa-participativa	38
5.2. Principios constitucionales de participación	39
5.2.1. La participación como principio rector de la Constitución	39
5.2.2. El derecho a la participación en los asuntos públicos	40
5.2.3. El deber de los poderes públicos de garantizar el derecho a la participación	41
5.3. Los instrumentos de participación	42
ANEXO 1.	
PROPUESTA DE INSTANCIAS DE PARTICIPACIÓN DURANTE EL PROCESO CONSTITUYENTE	43
ANEXO 2.	
EL GRUPO DE LOS 23:	
PLURAL, MULTIDISCIPLINARIO, MAYORITARIAMENTE REGIONAL	45

PARTE I: PRESENTACIÓN

Génesis de la iniciativa. 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 con 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 integrantes del GRUPO DE LOS 23 entendemos que el proceso constituyente no es solo una oportunidad histórica, también es una responsabilidad histórica, en la que estamos llamados a hacer nuestro mejor aporte.

Integrantes del GRUPO DE LOS 23. Nuestro grupo es coordinado por el Presidente Nacional de la Fundación Chile Descentralizado, Heinrich von Baer, y está integrado por miembros de la ex Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional (2014), como son los juristas Humberto Nogueira, Alejandro Ferreiro, Juan Andrés Varas y Luis Hernández Olmedo; el economista regional, Ismael Toloza y la especialista en desarrollo local y participación, María Ignacia Jiménez. Otros son colaboradores de recientes publicaciones 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.

El Chile que tenemos. Sabemos que los talentos se distribuyen en forma normal en la población, y nos preocupa que lo que no se distribuye en

Nueva Constitución

Descentralización con Participación

forma normal en Chile son 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. Esta realidad limita severamente nuestras perspectivas de alcanzar el desarrollo. Es un Estado 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, 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. Es decir, un Chile justo, digno y desarrollado del siglo xxi, en el que caben e interactúan colaborativamente proyectos políticos y de desarrollo territorial diversos.

Marco ético-político. Proponemos construir un NUEVO PACTO POLÍTICO, CON UN NUEVO TRATO, SOCIAL Y TERRITORIALMENTE EQUITATIVO Y EQUILIBRADO, dirigido a reducir nuestras severas desigualdades sociales y territoriales (las que se potencian y retroalimentan recíprocamente, reforzando el círculo vicioso de nuestro subdesarrollo), superar la pobreza y recuperar y fortalecer 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 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 directa de la sociedad civil y ciudadanía en todos los poderes, organismos y niveles territoriales del Estado.

Punto de partida. No estamos partiendo de cero, tuvimos a la vista muchos y muy importantes aportes previos, generados por diversas universidades, centros de estudio y grupos, entre ellos la propia Fundación Chile Descentralizado. Nuestro principal texto de referencia es el Informe de la ex Comisión Asesora Presidencial de Descentralización y Desarrollo Regional del año 2014, (integrada por varios de los miembros de nuestro GRUPO DE LOS 23), cuya revisión y actualización nos ha permitido lograr un valioso punto de partida.

Comisiones. Dentro de ese marco, nos hemos organizado en siete comisiones, cada una liderada por un coordinador:

1. Visión de país y modelo de Estado
2. Gobierno y administración interior del Estado
3. Principios constitucionales de descentralización política y administrativa
4. Principios constitucionales de descentralización fiscal
5. Participación
6. Pueblos indígenas
7. Mecanismos de resolución de contiendas de competencia

Relación con forma de gobierno. Comprendemos que la profundidad del proceso de descentralización y de desarrollo territorial que consagre la futura Carta Magna también dependerá del régimen político que ésta ins-

Nueva Constitución

Descentralización con Participación

tituya: hiperpresidencialismo actual (incompatible con una Constitución integralmente descentralizadora), presidencialismo atenuado, sistema semi-presidencial o parlamentario. Sin embargo en nuestra agenda de trabajo no hemos incluido la elaboración de propuestas sobre el futuro régimen político, circunscribiéndonos a las dos dimensiones para las cuales nos hemos convocado inicialmente: DESCENTRALIZACIÓN Y PARTICIPACIÓN.

Versiones abreviada y extendida. Hemos decidido aportar ahora al país y al proceso constituyente la presente versión ejecutiva y más abreviada de nuestras propuestas, centradas en su descripción conceptual y fundamentos, para complementarlas más adelante con una versión extendida, con sus respectivas formulaciones normativas específicas y referencias.

Destinatarios del informe. Los destinatarios principales de nuestro trabajo son las candidaturas a la Convención Constitucional de los 28 distritos electorales, particularmente los/as convencionales que resulten electos, así como las diferentes instancias de asesoría del proceso constituyente. Asimismo, nuestras propuestas estarán disponibles para las candidaturas de los procesos electorales del año 2021 (municipales, regionales, parlamentarias, presidenciales), centros de estudio y medios de comunicación, en el sitio web de la Fundación Chile Descentralizado y de aquellas instituciones académicas, públicas y sociales que lo soliciten.

Con la esperanza que la nueva Constitución 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 propuesta al conocimiento y debate ciudadano, académico y político, así como al buen desarrollo y resultado del proceso constituyente de Chile.

Heinrich von Baer v.L.

Presidente Nacional Fundación Chile Descentralizado... Desarrollado

Temuco, abril de 2021

PARTE II: 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 regional en la formulación y ejecución de las políticas públicas de su competencia. En este modelo de Estado caben e interactúan colaborativamente proyectos políticos y de desarrollo territorial diversos, dentro del modelo unitario descentralizado y la indivisibilidad de la soberanía.

En consecuencia, este nuevo modelo de Estado se diferencia del actualmente vigente (predominantemente uniforme 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 competencias.

Dentro de este marco jurídico, un modelo de Estado como el que se propone permite garantizar la unidad del Estado, pero al mismo tiempo posibi-

lita que las entidades territoriales y locales puedan decidir autónomamente sobre aspectos que conciernen a su realidad territorial, regional y local, manteniendo las competencias del nivel central para aquellas materias que trascienden al nivel 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 que se refleja en una muy significativa inequidad territorial. El modelo de Estado que se propone, parte de la idea del principio de igualdad territorial del Estado de Chile, que consiste en que todos sus habitantes tengan 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 el efectivo tránsito de un 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 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 situaciones de movilización social (Magallanes, Aysén, Calama, Isla de Pascua, Freirina, Corral, Quellón, Tocopilla, Chiloé, Quintero-Puchuncaví y 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.

1.2. Marco jurídico y competencial para el gobierno local y regional

Chile es un Estado republicano y democrático, basado en los valores de la dignidad de la persona humana, la libertad, la igualdad y la solidaridad. Sus principios básicos son la autodeterminación del pueblo y el respeto y garantía de los derechos humanos de todos sus habitantes, donde se garantiza el pluralismo ideológico y político, el gobierno de las mayorías, la competencia pacífica por el gobierno en elecciones limpias, transparentes e informadas.

El Estado de Chile es unitario, política y administrativamente descentralizado. Este reconoce y promueve la autonomía territorial a través de gobiernos regionales y locales electos por la ciudadanía, dotados de personalidad jurídica propia, poder político, competencias y recursos de decisión autónoma suficientes que permitan el desarrollo económico, social y cultural acorde con las necesidades regionales y locales. En Chile caben e interactúan colaborativamente proyectos políticos y de desarrollo territorial diversos, dentro del modelo del Estado unitario descentralizado y la indivisibilidad de la soberanía.

El Estado de Chile se divide en regiones, provincias, territorios especiales, áreas metropolitanas y comunas. Estas, a excepción de las provincias, contarán con autonomía política, fiscal y administrativa en los asuntos de su competencia, dentro de los límites previstos por la Constitución y la ley. Ésta 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 el sentir de las comunidades aludidas.

1.3. Reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas: principio de diversidad de pueblos

Descripción conceptual

Este principio significa que el Estado de Chile se reconoce como plurinacional¹, sin afectar la soberanía indivisible del Estado, contemplando para los diversos pueblos indígenas diferentes niveles de autonomía en la adopción de sus propias decisiones, de acuerdo con sus costumbres y sistemas de decisión, así como el derecho y garantía de integrar tales instancias

¹ La Comisión tuvo en cuenta el alto *quorum* que necesitan las disposiciones constitucionales para ser aprobadas, lo que exige un alto grado de acuerdo, y va a dejar a la regulación legal el detalle de estas materias.

políticas y de participación en los espacios locales, regionales y nacionales. En el caso del Congreso Nacional los escaños reservados deberán contemplarse en la Constitución.

Antes de la colonización española, lo que hoy conocemos como el territorio del Estado de Chile estaba habitado por distintos pueblos que de acuerdo con el Convenio N° 169 de la Organización Internacional de Trabajo (1989), vigente en Chile desde el año 2008, reciben el nombre de pueblos indígenas².

En este sentido hay una clara diferenciación entre los pueblos indígenas y las minorías étnicas cuyos derechos están resguardados en el artículo 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos aprobado por las Naciones Unidas el año 1966.

En consecuencia, es un imperativo reconocer en la Constitución Política la existencia de dichos pueblos y consagrar sus derechos como tales, bajo la premisa de que en un Estado pueden existir y convivir uno o más pueblos, cuestión ya reconocida por el derecho internacional.

Fundamentos

En los últimos 30 años Chile generó una legislación que no reconoce la existencia de los pueblos indígenas. Las leyes los reconocen como "etnias originarias" (Ley N° 19.175) o como "etnias indígenas" (Ley N° 19.253 o Ley Indígena). El año 2008 Chile ratificó, previa aprobación por el Congreso Nacional, el Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo del año 1989 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes. Este reemplazó al Convenio N° 107 del año 1957, relativo a la Protección e Integración de las Poblaciones Indígenas y de Otras Poblaciones Tribales y Semitribales en Países Independientes. Chile además, suscribió la Declaración de las Naciones Unidas sobre Pueblos Indígenas del año 2007.

² La Comisión estuvo de acuerdo en utilizar los vocablos "pueblos indígenas" a fin de caracterizarlos como pueblos que ocupaban el territorio desde antes de la llegada de los colonizadores.

Nueva Constitución

Descentralización con Participación

Es necesario consagrar en el texto constitucional que Chile reconoce la existencia de los pueblos indígenas que habitaban su territorio antes de la llegada de los colonizadores. Dicho reconocimiento debe comprender los derechos de los pueblos indígenas, tanto individuales como colectivos.

Diversas expresiones como multiculturalismo o pluriculturalismo dan cuenta que en la sociedad chilena conviven varias culturas con idioma, expresiones religiosas, costumbres, historia, etc. Se trata de una característica del nivel societario.

El reconocimiento de la plurinacionalidad³, sin afectar la soberanía del Estado, garantiza y promueve las expresiones culturales, lingüísticas y cosmovisión de los pueblos indígenas, así como el uso oficial de sus idiomas en las zonas donde habitan. El reconocimiento comprende derechos políticos como los escaños reservados en los diversos niveles de decisión y la resolución de conflictos entre indígenas de la misma etnia apelando a sus normas y costumbres en el marco de sus propias instituciones.

En el ámbito de los derechos colectivos se encuentra la participación de indígenas en los diversos cuerpos decisorios que contempla la institucionalidad política, como el Congreso Nacional, los consejos regionales y municipales. En consecuencia, la Constitución deberá otorgar competencias al legislador y a los gobiernos regionales para establecer la institucionalidad y procedimientos necesarios para que ello ocurra.

³ Expresiones como Estado plurinacional son atributos que hablan del Estado de Chile. Es un nivel político institucional. En un Estado que se reconoce como tal se encuentran en este nivel las expresiones políticas de cada pueblo, el reconocimiento de sus autoridades o representaciones, los escaños reservados y otras formas de participación política de los pueblos indígenas, ya sea en el nivel nacional o en los niveles sub nacionales.

2. Gobierno y administración interior del Estado descentralizado: preserva la unidad del Estado, con autonomía y coordinación territorial

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 futura 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.

2.1. Comunas: gobiernos locales

Autoridades y órganos del gobierno comunal

Esta propuesta representa uno de los cambios más significativos del actual ordenamiento de gobierno y administración interior del Estado, por cuanto significa ampliar el actual rol de mera administración local de las municipalidades, al de gobierno local. En tal condición, 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, resolutivo 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 para resolver de un modo directo las aspiraciones y problemas de sus comunidades, siendo el órgano del Estado más cercano a éstas.

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

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 o regional si se trata de la capital provincial que coincide con la capital de la misma región.

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 a 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, en cuanto 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 a al Consejo Regional de la Sociedad Civil, con las atribuciones que la ley establezca.

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, ésta sólo 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.

3.1.2. Subsidiariedad Territorial⁴: 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.

Fundamentos

Complementando al 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.

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.

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; y 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 diferencialmente determinadas competencias, recursos, beneficios tributarios o modalidades de participación ciudadana, que, reconociendo las particularidades territoriales, generen mayores posibilidades de desarrollo.

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 órgano encargado de dirimir conflictos de competencias: Tribunal Constitucional o el organismo que lo reemplace.

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 es por ello que es necesario que a nivel constitucional se deje de manifiesto el rechazo a esta mala práctica.

3.1.5. Coordinación: 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 su acción colaborativa en común.

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.

Fundamentos

Los distintos gobiernos subnacionales pueden tener fines compartidos cuya consecución requiera de una institucionalidad que favorezca su colaboración. En el caso de Chile esta realidad ha sido reconocida 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, por ejemplo, mediante transferencias fiscales que "premién" las iniciativas colaborativas entre comunas de una región y entre regiones, o la creación de un fondo que fomente tales iniciativas.

3.2. Principios de descentralización fiscal y equidad territorial

Las siguientes propuestas de descentralización fiscal pretenden asegurar que la Carta Magna garantice un desarrollo social y territorial armónico y equitativo del país, y por ende de sus habitantes, 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 se instituyen instrumentos de compensación económica entre territorios, discriminando positivamente en la asignación de recursos públicos de acuerdo al menor desarrollo relativo de un determinado lugar. De este modo se asegura por parte del Estado una "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 varios años se vienen generando propuestas con el objetivo de mejorar la equidad y la solidaridad interterritorial en Chile. Es así que 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 territorios⁵, 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:

- a) 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. Por ejemplo, en la misma Región Metropolitana Vitacura, Lo Barnechea, Las Condes y Providencia cuentan con presupuestos de aproximadamente un millón de pesos por habitante, mientras Puente Alto, San Bernardo, La Pintana y Pedro Aguirre Cerda, no superan los 150 mil pesos por habitante.
- b) 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

⁵ Canadá se divide en 10 provincias y 3 territorios especiales.

con mayor pertinencia. Ello evita la dispersión de recursos públicos y mejora los niveles de seguimiento y control de resultados dado que se realiza desde niveles más próximos a la ciudadanía.

- c) Movilizaciones sociales locales generadas por la instalación de industrias o la explotación de recursos naturales han evidenciado la necesidad de instituir mecanismos de “devolución” hacia los territorios donde se produce la riqueza (minera, forestal, energética, etc.). Estas actividades industriales pagan el mayor porcentaje de impuestos (ej. patentes comerciales) en las comunas donde se ubican sus casas matrices. 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” 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.

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).

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 go-

biernos 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 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.

De la misma manera, la Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional (2014), en su informe final 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 presu-

puentaria 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” (p.30).

La regulación de la no discrecionalidad en las transferencias cobra aún mayor importancia en la nueva institucionalidad subnacional descentralizada, dado que se producirán situaciones concretas en las que la afinidad política del gobernador regional será 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. (Alejandro Ferreiro, Boletín Chile Descentralizado, diciembre 2019).

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 endeuda-

mientos, así como la instancia facultada para la aprobación y fiscalización de los mismos.

Fundamentos

Del total de la recaudación fiscal en Chile, solo un 16,5% es realizada a nivel subnacional, cuando el promedio de la OCDE es de un 28,9%⁶. 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)⁷. 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 discutir eventuales tributos regionales y locales⁸, 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 línea, 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

⁶ Libro Más allá de Santiago: Descentralización fiscal en Chile, Centro de Políticas Públicas UC, Santiago 2020, p. 36.

⁷ Datos OCDE (2016) y “Subnational Government Structure and Finance”, OECD Regional Statistics (database), <http://dx.doi.org/10.1787/05fb4b56-en>. Nota: 2013 para Chile, México y Nueva Zelanda, 2012 para Australia y 2011 para Turquía. Dato establecido en moneda local convertida en USD.

⁸ Como por ejemplo la tasa por facilidades y servicios turísticos de Quito, aplicada a los alojamientos turísticos, que va desde 1,5 a 5 US\$ por habitación/noche, que se destinan a inversión en turismo en dicho municipio.

Zelanda, Polonia, Suecia, Suiza, Turquía, entre otros (Pineda E., *et.al*, BID, 2018)⁹. 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. Desde luego, es necesario establecer limitaciones 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 sub nacional pueden no ser efectivas (Letelier, 2011)¹⁰, las restricciones sobre el uso de los recursos generados mediante operaciones de crédito si lo son (Cabacés, 2007)¹¹. Tal es el caso de la llamada “regla de oro” en el diseño de las reglas fiscales sub nacionales, 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 ser respecto del tope de ingresos propios de los gobiernos regionales y locales, o de un porcentaje de ellos.

⁹ 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.

¹⁰ Letelier S. L. (2011) “Theory and Evidence of Municipal Borrowing in Chile”, *Public Choice*, N. 146, pp 395-411.

¹¹ Cabacés F., Pascual P. y Vallés J. (2007) “The Effectiveness of Institutional Borrowing Restrictions: Empirical Evidence from Spanish Municipalities”, *Public Choice*, Vol. 131, No. ¾, pp. 293-313.

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 a 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 a 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 éste sobre las condiciones de vida de la población. Así por ejemplo, mientras el enfoque de eficacia se concentraría en el porcentaje de niños vacunados, el enfoque de resultados (eficiencia) enfatizaría la tasa de mortalidad infantil (Roberto Machado, BID¹²). Un ejemplo de ello es el caso de Nueva Zelanda,

¹² Documento, ¿Gastar más o gastar mejor? La eficiencia del gasto público en los países centroamericanos y República Dominicana.

y sus indicadores cualitativos de calidad de vida asociados a la ejecución del gasto público (Von Wolfersdorff, 2020¹³).

Esto permite generar certeza presupuestaria sub nacional y que efectivamente la ejecución del gasto pueda comenzar en el mes de enero de cada año. Esto 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).

Según datos de la OCDE 2016, el porcentaje del gasto de los gobiernos sub nacionales respecto del gasto total en Chile alcanza solo a un 13%, en comparación con el promedio de la OCDE de 40%. La Comisión Presidencial propuso alcanzar un gasto sub nacional 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, etc.¹⁴

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 supervise la responsabilidad fiscal en dichos gastos.

¹³ Entrevista realizada a Jeanette Von Wolfersdorff, directora ejecutiva de la Fundación Observatorio Fiscal, por el coordinador de la comisión de descentralización fiscal, Ismael Toloza con fecha 21 de agosto de 2020.

¹⁴ "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).

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).

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.

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

Descripción conceptual

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) deberá abocarse a resolver los conflictos jurídicos que se susciten entre los niveles local, regional y central de gobierno. En especial se visualizan tres ámbitos de acción de la justicia constitucional:

1. Conocer y resolver los conflictos de competencia y de vulneración de las normas y los principios constitucionales de descentralización entre:
 - a) El Estado central y los gobiernos regionales
 - b) El Estado central y los gobiernos locales
 - c) El gobierno regional y el gobierno interior
 - d) Los gobiernos locales y el gobierno interior
 - e) El gobierno regional y los gobiernos locales
2. Conocer y resolver conflictos constitucionales y el amparo del reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas:
 - a) Sobre el significado y alcance del reconocimiento constitucional
 - b) Sobre el significado y alcance de la plurinacionalidad
 - c) Conflictos constitucionales sobre la participación de los pueblos indígenas en los diversos órganos colegiados del Estado.
 - d) Sobre conflictos constitucionales por la creación y aplicación de las normas jurídicas indígenas.

- e) El amparo de los derechos de los pueblos reconocidos constitucionalmente
- 3. 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.

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 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 y la tutela de los derechos fundamentales dispuestos, en especial para los pueblos indígenas y el derecho a la participación. Es por ello que se requiere radicar en el(los) órganos que ejerzan la labor de velar por la primacía constitucional la facultad de conocer y resolver estos asuntos.

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 único rol que le corresponde a la ciudadanía es 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, que ha sido fuertemente cuestionada por la ciudadanía. Sin embargo en muchos países la democracia ha evolucionado, dando paso a modelos de “democracia participativa”, definida como el uso de la democracia directa en varias formas y niveles, 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 la 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 mucho más integral y consistente en este ámbito.

En consecuencia, en la nueva Constitución es necesario consagrar un modelo mixto de democracia, no solo representativa, sino que además parti-

participativa. Ello da respuesta a la mayor 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. Este modelo mixto de democracia, representativa, a la vez que participativa, 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.

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 futura nueva Constitución. Esto 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 principio superior a 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 mecanis-

mos 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 realmente 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.

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.

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 ejer-

cer 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 gran anhelo ciudadano por lograr mayores y mejores instancias de participación. Desde el documento de sistematización de las “Bases ciudadanas para una nueva Constitución”, la mención más recurrente en el tema de “instituciones” es la demanda por mayor participación. Especialmente luego del “estallido social” de octubre de 2019 se evidenció la imperiosa necesidad de mayor participación por parte de la ciudadanía, lo que plantea uno de los principales desafíos que enfrenta la institucionalidad y sociedad chilena en su conjunto. De acuerdo a lo anterior, en este nuevo escenario los poderes públicos del Estado deben garantizar el derecho a la participación ciudadana de forma efectiva.

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; revocatoria de mandato en distintos niveles de gobierno y mecanismos de participación incidente en el sistema de reforma o cambio de la Constitución.

Esta enumeración no es exhaustiva, ni pretende obligar a legislar sobre alguno o todos estos, sino habilitar al legislador para su eventual implementación y regulación a través de leyes.

Anexo 1.

Propuesta de instancias de participación durante el proceso constituyente

Tan importante como el contenido del texto final de la Constitución relativo a participación, es la forma como se llegue a ese texto, es decir, el carácter e instancias participativas de la propia Convención y su trabajo. Al respecto se propone:

A. Instrumentos de participación

- a) **Iniciativa ciudadana de acuerdos:** establecer un mecanismo formal para que se deban considerar propuestas avaladas por un número significativo y pre determinado de firmas de apoyo.
- b) **Audiencias públicas:** las comisiones reciben en audiencia a quienes convoque y a quienes lo soliciten.
- c) **Encuentros y Foros temáticos** públicos sobre propuestas y borradores
- d) **Encuentros autoconvocados**, con base en una metodología común, que se incorporan al proceso, adaptando lo aprendido en el proceso del 2016.

B. Formas de funcionamiento que favorecen la participación

- a) **Descentralización de las sedes de la Convención:** No solo contar con una sede en Santiago centro, sino en más de una sede (por ejemplo una sede en el norte, una en Santiago o Valparaíso y una en el sur) y con funcionamiento descentralizado de comisiones, tanto

en Santiago como fuera de él (combinando la participación remota de los constituyentes).

- b) **Transparencia y publicidad:** transmisión en vivo, modalidades semipresenciales de participación, uso de web y plataformas, acceso a los medios de comunicación, corresponsalías con medios locales y comunitarios, boletines frecuentes, sistema de consultas tipo "contralorito".
- c) **Equipo técnico sólido:**
 - de sistematización permanente de los insumos recibidos y
 - de seguimiento de la amplitud y diversidad del proceso (para incrementarlas a lo largo del mismo)

Anexo 2.

El Grupo de los 23: plural, multidisciplinario, mayoritariamente regional



Raúl Allard,

Abogado, Doctor en Derecho, Profesor de
Derecho Constitucional,
Universidad de La Frontera
raul.allard@ufrontera.cl



Armando Cartes,

Abogado, Doctor en Historia, historiador
Universidad de Concepción
armando.cartesm@gmail.com

Nueva Constitución

Descentralización con Participación



Eduardo Castillo,

Abogado, exDecano de Derecho, Profesor de Derecho Administrativo, Universidad Católica de Temuco.

ecastillov@gmail.com



Gonzalo Delamaza,

Doctor en Sociología, académico e investigador del Centro de Estudios Regionales, CEDER, Universidad de Los Lagos.
gonzalo.delamaza@ulagos.cl



Maximiliano Duarte,

Abogado, investigador Fundación Piensa, Valparaíso.

maximiliano.duarte@fundacionpiensa.cl



Estefanía Esparza,

Abogada, Doctora en Derecho, Profesora de Derecho Constitucional, Universidad de La Frontera
estefania.esparza@ufrontera.cl



Alejandro Ferreiro,

Abogado, exMinistro de Economía, Presidente Junta Directiva Universidad de Talca; Presidente del Directorio del Observatorio de Gasto Fiscal
alej.ferreiro@gmail.com



José Hernández,

Cientista político, Doctor en Ciencias Políticas y de la administración, profesor Asociado del Instituto de Administración e Investigador del Centro de Estudios Regionales de la Universidad Austral de Chile
jose.hernandez01@uach.cl

Nueva Constitución

Descentralización con Participación



Luis Hernández,

Abogado, Secretario Técnico Subcomisión de Descentralización Política, ex Comisión Presidencial de Descentralización y Desarrollo Regional (2014)

lhernandez@cmgabogados.cl



María Ignacia Jiménez,

Trabajadora Social, Magister en Asentamientos Humanos y Medio Ambiente

mignaciajimenez@gmail.com



Tomás Jordán,

Abogado, Magister en Ciencia Política, Profesor de Derecho Constitucional, Universidad Alberto Hurtado; exasesor del componente participativo del proceso constituyente de la Presidenta Bachelet

tjordand@gmail.com



Leonardo Letelier,

Ingeniero comercial, Doctor en Economía,
Instituto de Asuntos Públicos, INAP,
Universidad de Chile.
lletelie@iap.uchile.cl



Rodrigo Márquez,

Sociólogo, Investigador FLACSO-Chile,
académico Universidad de Valparaíso
rodrigo.marquez@flacsochile.org



Egon Montecinos,

Trabajador social, Doctor en Ciencia Política,
director del Centro
de Estudios Regionales, CER, Universidad
Austral de Chile
egon.montecinos@gmail.com

Nueva Constitución

Descentralización con Participación



Violeta Montero,

Socióloga, Doctora en Sociología, Directora del Magister de Política y Gobierno, Universidad de Concepción
violetamontero@udec.cl



Humberto Nogueira,

Abogado, Profesor de Derecho Constitucional y Administrativo, Universidad de Talca, ExDecano de la Facultad de Derecho de la Universidad de Talca
nogueira@utalca.cl



Felipe Paredes,

Abogado, Doctor en Derecho, Profesor de Derecho Constitucional, Universidad Austral de Chile
felipe.paredes@uach.cl



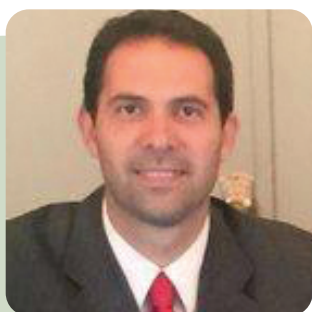
Diego Portales,

Ingeniero Comercial, Director Ejecutivo,
Fundación Chile Descentralizado,
diegofportalesc@gmail.com



Andrea Repetto,

Ingeniera comercial, Doctora en Economía;
Profesora Universidad
Adolfo Ibañez; Presidenta de Fundación
Superación de la Pobreza
andrea.repetto@uai.cl



Esteban Szmulewicz,

Abogado, Profesor de Derecho Constitucional,
Universidad Católica del Norte, sede
Coquimbo; candidato a doctor en Derecho
esteban.szmulewicz@ucn.cl

Nueva Constitución

Descentralización con Participación



Ismael Toloza,

Ingeniero, Doctor en Economía, Gerente
Fundación de Desarrollo Educacional
Araucanía, FUDEA
ismael.toloza@ufrontera.cl



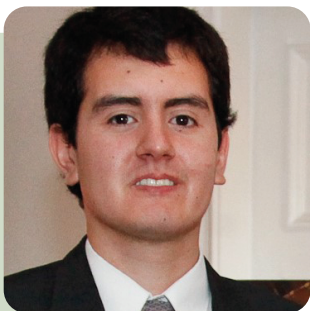
Juan Andrés Varas,

Abogado, Doctor en Derecho, Decano
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales,
Universidad Austral de Chile
jvaras@uach.cl



Heinrich von Baer,

Exrector y académico IDER-Universidad de
La Frontera; Vicepresidente exComisión
Presidencial en Descentralización y
Desarrollo Regional (2014); Presidente
Nacional Fundación Chile Descentralizado...
Desarrollado
hvonbaer@gmail.com



Nicolás Bravo,

Cientista político y magíster en Desarrollo Humano, Local y Regional; Coordinador de Contenidos en Fundación Chile Descentralizado; profesor en Dpto, de Sociología y Ciencia Política, Universidad Católica de Temuco. nbravo2507@gmail.com



Ana María Silva,

Abogada. Master of Laws (LLM), profesora de Derecho Constitucional, Universidad de la Frontera y Universidad Santo Tomas. asilva.arco@yahoo.com

