
TRIBUNA ECONÓMICA 6

LA CREACIÓN DE UN ESTADO DESCENTRALIZADO

Compendio de cuatro artículos
redactados por Diego Portales Cifuentes

JUNIO 2022
Instituto Igualdad - Programa de Economía

PRESENTACIÓN

En el presente número de nuestra serie Tribuna Económica presentamos cuatro artículos redactados por Diego Portales Cifuentes, referidos al proceso de descentralización que ya tiene presencia irreversible en nuestro país y que con toda seguridad se profundizará más aun cuando entre en vigencia la nueva constitución.

El proceso de descentralización está llamado a ser una de las grandes transformaciones estructurales dentro del sistema político chileno, con gran incidencia en el desarrollo económico regional y en la calidad de la democracia y la participación social en todo el país.

Creemos que la publicación de este compendio de artículos de Diego Portales contribuye en alta medida a difundir e ilustrar sobre los diferentes aspectos del proceso de descentralización y a canalizar los necesarios apoyos ciudadanos que este proceso necesariamente requiere.

Instituto Igualdad
Programa de Economía

CONTENIDOS

I. APROBAR PERMITIRÁ DESATAR LAS AMARRAS DEL CENTRALISMO

1. Autonomías y coordinación.
2. La cámara de las regiones.

II. APROBAR PERMITIRÁ CONSTRUIR LA NUEVA GOBERNANZA TERRITORIAL

1. ¿Qué competencias traspasar?
2. ¿Y cómo se fortalece la gobernanza territorial?
3. Fin de la interdicción financiera para los gobiernos subnacionales.

III. APROBAR PERMITIRÁ RECUPERAR LA LEGITIMIDAD DE LA POLÍTICA

1. Descentralización con participación.
2. Un vacío que es una oportunidad.

IV. APROBAR PARA LOGRAR EL DESARROLLO TERRITORIAL COLABORATIVO

1. La impronta colaborativa en la nueva constitución.
2. El necesario liderazgo de los nuevos gobiernos regionales.

I. APROBAR PERMITIRÁ DESATAR LAS AMARRAS DEL CENTRALISMO

El Borrador de la Nueva Constitución ya está escrito, falta armonizarlo y generar las normas transitorias para someterlo a plebiscito. Una de las novedades relevantes es la propuesta de un **“Estado Regional”**, concepto que expresa la nueva arquitectura de nuestra organización territorial. Por primera vez en dos siglos existe la posibilidad de iniciar un auténtico proceso de traspaso de poder, competencias y recursos en un país de tan alta centralización. Para alcanzar una descentralización exitosa será necesario que ocurran dos procesos simultáneos: uno es desatar las amarras del centralismo, el otro es construir la gobernanza territorial que Chile necesita. Ambos buscan lograr un auténtico desarrollo territorial colaborativo porque como dijo en el año 2009 el maestro catalán Joan Prats “O Chile será descentralizado, o no será desarrollado”. En esta primera parte, observaremos en qué medida la nueva arquitectura institucional puede colaborar a desatar las amarras del centralismo.

Autonomías y coordinación

Las primeras propuestas en la Comisión Forma de Estado respiraban autonomía. Regiones, comunas, territorios indígenas, territorios especiales, estatutos, asambleas legislativas, finanzas y competencias: todos autónomos. Siendo el principio de la autonomía el primer principio de la descentralización (no hay verdadera descentralización sin autonomía de los nuevos centros de poder); la versión más extrema de la autonomía llevaba inexorablemente a la insularidad, a que cada cual se rascara con sus propias uñas, a desincentivar la cooperación, la coordinación, la solidaridad. En una palabra, la autonomía absoluta llevaba a la mayoría de los territorios a administrar su pobreza.

La versión final del proceso recoge el equilibrio entre autonomía y coordinación. En este sentido, el proceso constituyente fue rico en escuchar diversas voces y en validar propuestas orientadas a una descentralización exitosa. La Comisión Forma de Estado fue la primera en alcanzar un nutrido conjunto de artículos aprobados por los 2/3 del Pleno.

Entre estos destaco el **“Consejo de Gobernaciones”**. En el provisorio artículo 29 se establece que será presidido por quien ocupe el cargo de presidente de la República y en participarán las y los gobernadores regionales con la misión de coordinar las relaciones entre el Estado Central y las entidades territoriales, velando por el bienestar social y económico equilibrado de la República en su conjunto.

Entre sus facultades estarán:

- “a) La coordinación, la complementación y la colaboración en la ejecución de políticas públicas en las Regiones;*
- b) La coordinación económica y presupuestaria entre el Estado y las Regiones Autónomas;*
- c) Debatir sobre las actuaciones conjuntas de carácter estratégico, que afecten a los ámbitos competenciales estatal y regional, así como velar por el respeto de las autonomías de las entidades territoriales;*
- d) Velar por la correcta aplicación de los principios de equidad, solidaridad y justicia territorial, y de los mecanismos de compensación económica interterritorial”.*

El buen funcionamiento del Consejo de Gobernaciones será una condición necesaria, pero no suficiente para romper los nudos. Es importante que ello fluya además por los intersticios de la administración pública, que abra espacios de coordinación con Hacienda, los ministerios sectoriales y los servicios públicos y que aporte al cambio cultural de una sociedad anclada en el centralismo. Lo importante es que si funciona bien dará una señal potente ante las inercias institucionales que prevalecen en Chile.

La cámara de las regiones

Pero, los avances de la Comisión Forma de Estado no eran completos. Una cosa es la estructura ejecutiva del Estado y otra la maraña legislativa que autoriza el desempeño de directivos y funcionarios públicos. Las primeras señales no eran buenas. La mayoría de la Convención prefería un Congreso Unicameral y odiaba al Senado. En la Comisión de Sistema Político no consideraban que la elección de una sola cámara representativa de la población del país conducía inexorablemente a reforzar el centralismo. La alta concentración poblacional en Santiago es un factor determinante en una agenda legislativa concentrada en los problemas de la capital. El planteamiento de una cámara representativa de los territorios fue ganando conciencias.

Los defensores del unicameralismo aceptaron, primero un consejo de los territorios, pero un “consejo” aconseja, no legisla. Costó vencer resistencias. Incluso ha habido poderosos intentos por subordinar a la cámara regional en las leyes de relevancia regional. Finalmente, no prosperaron. Se aprobó **“la Cámara de las Regiones”**, un bicameralismo asimétrico para las leyes de interés general, pero simétrico en materia de leyes de relevancia regional.

Lo anterior es fundamental para el avance de la descentralización. Para distribuir poder no basta con la autonomía de los gobiernos subnacionales, es necesario compartir el poder en el centro. La diferencia fundamental entre el actual Senado y la nueva Cámara es que el primero como Cámara Alta es el objeto del deseo de lo más granado de la clase política, la culminación de una carrera y por tanto el lugar para que políticos de

relevancia nacional desembarquen en las regiones para “representarlas”. En cambio, el bicameralismo asimétrico especializa las cámaras; la de diputados será la políticamente más importante, la de regiones será de interés real para quienes viven en los territorios.

La construcción del “Estado Regional” requerirá aprobar una agenda legislativa densa y compleja. La Cámara regional no solo deberá aprobar los Estatutos Regionales, aquellas normas internas que regularán el funcionamiento de los gobiernos regionales y que deben armonizarse con la Constitución y las leyes. También tendrá un conjunto de atribuciones vinculadas a las llamadas “leyes de acuerdo regional”

Ellas incluyen

- *“las que reformen la Constitución;*
- *las que regulen la organización, atribuciones y funcionamiento de los Sistemas de Justicia, del Poder Legislativo y de los órganos autónomos constitucionales;*
- *las que regulen los estados de excepción constitucional;*
- *las que creen, modifiquen o supriman tributos o exenciones y determinen su progresión y proporcionalidad;*
- *las que directamente irroguen al Estado gastos cuya ejecución corresponda a las entidades territoriales;*
- *las que implementen el derecho a la salud, derecho a la educación y derecho a la vivienda;*
- *la de Presupuestos;*
- *las que aprueben el Estatuto Regional;*
- *las que regulen la elección, designación, competencias, atribuciones y procedimientos de los órganos y autoridades de las entidades territoriales;*
- *las que establezcan o alteren la división político-administrativa del país;*
- *las que establezcan los mecanismos de distribución fiscal y presupuestaria, y otros mecanismos de compensación económica entre las distintas entidades territoriales;*
- *las que autoricen la celebración de operaciones que comprometan la responsabilidad patrimonial de las entidades territoriales;*
- *las que autoricen a las entidades territoriales la creación de empresas públicas;*
- *las que deleguen potestades legislativas en conformidad al artículo 31 N°12 de esta Constitución;*
- *las que regulen la planificación territorial y urbanística y su ejecución;*
- *las que regulen la protección del medio ambiente;*
- *las que regulen las votaciones populares y escrutinios;*
- *las que regulen las organizaciones políticas,*
- *y las demás que esta Constitución califique como de acuerdo regional”.*

Además, hay que subrayar una importante innovación: los representantes regionales deberán dar cuenta de sus tareas en la Asamblea Regional. Esto refuerza la idea que estos parlamentarios se deben a sus territorios y tienen como misión hacer los cambios legales que den vida al proceso de descentralización.

Coordinación ejecutiva y participación en los procesos legislativos serán dos palancas potentes para iniciar y consolidar la construcción de un Estado descentralizado. Dejo pendiente la contraparte; cómo deberían los gobiernos subnacionales hacerse cargo de sus nuevas responsabilidades.

II. APROBAR PERMITIRÁ CONSTRUIR LA NUEVA GOBERNANZA TERRITORIAL

Un amplio consenso político acerca de la necesidad de la descentralización del país domina la escena hace bastante tiempo. Contrasta este escenario de las ideas con los pocos avances de un proceso real de transferencia de poder, recursos y competencias en favor de los gobiernos subnacionales.

Las primeras reformas, durante el gobierno de Aylwin (1992), devolvieron la democracia a los municipios y crearon los gobiernos regionales con personería y patrimonio propio, pero sujetaron su autonomía al mantenimiento de un Intendente como el eslabón fundamental de la sobrevivencia de un Estado centralizado. Tras estas tres décadas, ha habido avances legales, pero pocos logros reales.

La primera Reforma Constitucional, durante el gobierno de Bachelet (2009), aprobó la elección directa de consejeros regionales y la definición de las áreas de competencias posibles de ser traspasadas a los gobiernos regionales en materias de fomento productivo, ordenamiento territorial y desarrollo social. Otra Reforma Constitucional y los cambios legales complementarios, en el segundo gobierno de Bachelet (2017 – 2018), aprobaron la creación del cargo de Gobernador Regional, su elección directa y la ley que regula la transferencia de competencias. Pero, hasta ahora no ha habido el tantas veces comprometido traspaso de dichas competencias y recursos.

En ese marco la propuesta de nueva Constitución es un paso adelante que merece un análisis razonado acerca de sus medidas, su coherencia interna y sus plazos. La aprobación de la nueva Constitución Política será un renovado impulso a la descentralización que se demanda: el eje central de ese proceso será la construcción de una nueva gobernanza territorial.

¿Qué competencias traspasar?

En términos generales la propuesta constitucional mantiene las áreas que se propone traspasar a las “regiones autónomas”. En este sentido es una propuesta de continuidad con la constitución vigente. No define categóricamente, como hace por ejemplo la Constitución española, las áreas que deben ser traspasadas; solo profundiza en detalles que son relevantes a la hora de precisar objetivos, prioridades y secuencias

Por ejemplo, en el área de fomento productivo el artículo propuesto incluye

“3. Fomentar el desarrollo social, productivo y económico de la Región autónoma en el ámbito de sus competencias, en coordinación con las políticas, planes y programas nacionales. 4.- Participar en acciones de cooperación internacional, dentro de los marcos establecidos por los tratados y los convenios vigentes, en conformidad a los procedimientos establecidos en la Constitución y las leyes. 5. El desarrollo de la investigación, tecnología y las

ciencias en materias correspondientes a la competencia regional 6. La conservación, preservación, protección y restauración de la naturaleza, del equilibrio ecológico y el uso racional del agua y los demás elementos naturales de su territorio. 7. Aprobar, mediando procesos de participación ciudadana, los planes de descontaminación ambientales de la región autónoma. 15. La regulación y administración de los bosques, las reservas y los parques de las áreas silvestres protegidas y cualquier otro predio fiscal que se considere necesario para el cuidado de los servicios ecosistémicos que se otorgan a las comunidades, en el ámbito de sus competencias. 16. La promoción y ordenación del turismo en el ámbito territorial de la región autónoma, en coordinación con la Comuna Autónoma”.

En el área de infraestructuras contempla:

“9. La planificación, ordenamiento territorial y manejo integrado de cuencas. 11. Las obras públicas de interés ejecutadas en el territorio de la región autónoma. 12. La planificación e implementación de la conectividad física y digital”.

Y en el área de desarrollo social y humano señala:

“8. El fomento y la protección de las culturas, las artes, el patrimonio histórico, inmaterial arqueológico, lingüístico y arquitectónico; y la formación artística en su territorio. 10. La política regional de vivienda, urbanismo, salud, transporte y educación en coordinación con las políticas, planes y programas nacionales, respetando la universalidad de los derechos garantizados por esta Constitución. 13. La promoción y fomento del deporte, el ocio y la recreación. 22.- Promover la participación popular en asuntos de interés regional”.

Sin embargo, hay un elemento de innovación y éste es el rol activo del Estado subnacional en la provisión de bienes y servicios y en el manejo de sus finanzas públicas. Estos se traducen en dos competencias nuevas:

“18. Establecer contribuciones y tasas dentro de su territorio previa autorización por ley. 19. La creación de empresas públicas regionales por parte de los órganos de la Región Autónoma competentes, en conformidad a los procedimientos regulados en la Constitución y la ley”.

Fin de la interdicción financiera para los Gobiernos Subnacionales

Los gobiernos regionales y locales disponen de personería jurídica y patrimonio propio, pero en materia financiera han estado interdictos. Su posición en esta materia no supera las competencias que la sociedad entrega a la niñez.

El proyecto de nueva Constitución propone cambiar esta situación. Sabemos que la mayoría de los macroeconomistas, incluso varios que se declaran favorables a la descentralización, desconfían radicalmente de esta opción. La alternativa que abren los artículos arriba citados se hace en un contexto con claros resguardos y sujeto a muchos cuidados. Veamos los artículos que regulan estas materias:

“Distribución de las potestades tributarias. Sólo la ley podrá crear, modificar y suprimir impuestos y beneficios tributarios aplicables a estos. Las entidades territoriales solo podrán establecer tasas y contribuciones dentro de su territorio conforme a una ley marco que establecerá el hecho gravado”.

“Empréstito. Los gobiernos regionales y locales podrán emitir deuda en conformidad a lo que disponga la ley, general o especial, la que establecerá al menos las siguientes regulaciones: a) La prohibición de destinar los fondos recaudados mediante emisión de deuda o empréstitos al financiamiento de gasto corriente. b) Los mecanismos que garanticen que la deuda sea íntegra y debidamente servida por el deudor. c) La prohibición del establecimiento de garantías o cauciones del fisco. d) El establecimiento de límites máximos de endeudamiento como porcentaje del presupuesto anual del gobierno regional y municipal respectivo y la obligación de mantener una clasificación de riesgo actualizada”.

“Responsabilidad fiscal. Las entidades territoriales, sus representantes y sus autoridades que incumplan con sus obligaciones en materia financiera, deberán asumir, en la parte que les sea imputable, las responsabilidades que de tal incumplimiento se deriven con arreglo a la Constitución y las leyes. Sin perjuicio de los distintos tipos de responsabilidad a que pueda dar lugar el incumplimiento de las obligaciones en materia financiera, la ley deberá establecer mecanismos para un resarcimiento efectivo del patrimonio fiscal o de la entidad territorial respectiva”.

Pasar de la interdicción a hacerse cargo es algo crucial para la autonomía y el buen desempeño de los gobiernos subnacionales. En ese tránsito las finanzas propias no pueden depender sólo de la capacidad de negociación de transferencias desde el gobierno central. Un margen creciente de autogobierno requiere ser capaces de sostener ante sus ciudadanos esfuerzos propios para desarrollar los proyectos de inversión demandados en forma prioritaria por la gente. En el caso de entes públicos es clave que ello esté debidamente regulado. Las decisiones personales o colectivas de las autoridades -que son por naturaleza transitorias- no puede estar sujeta a intereses que

pueden poner en riesgo la estabilidad financiera de largo plazo de las entidades subnacionales. Los textos propuestos son muy consistentes en este sentido.

¿Y cómo se fortalece la Gobernanza Territorial?

La Constitución Política da el marco de posibilidades. Pero, el fortalecimiento de la gobernanza es tarea de las políticas públicas. Tanto aquellas que surjan desde el gobierno nacional, las cuales son cruciales en la primera etapa, como las que defina cada gobierno regional y local en el marco de su propia autonomía.

Lo importante es que el actual texto es favorable a propiciar una descentralización efectiva. Quizás podría haber sido más audaz (establecer áreas obligatorias de traspasos y plazos para cumplirlos); no lo estimaron así los constituyentes. Es probable que ello tenga que ver con el escaso o nulo desarrollo de experiencias piloto de transferencias, la falta de continuidad de estas, la carencia de evaluaciones para el aprendizaje. No olvidemos que el indicador de éxito de la descentralización, mucho más que los recursos o competencias transferidas, es la calidad del desarrollo y de los servicios públicos que la gente recibe en cada lugar.

Para alcanzar el éxito los gobiernos subnacionales requerirán visiones estratégicas compartidas, políticas basadas en evidencias y una participación ciudadana que permita recuperar la legitimidad de la política. Algunas de estas cosas pueden potenciarse desde la Constitución, temas que dejamos para un tercer artículo.

III. APROBAR PERMITIRÁ RECUPERAR LA LEGITIMIDAD DE LA POLÍTICA

El proceso constituyente en marcha fue la respuesta institucional a la más grave crisis política desde el restablecimiento de la democracia. Más allá de los notables avances en derechos humanos, reducción de la pobreza, crecimiento económico con mejores accesos al consumo, la educación y la calidad de vida de una proporción muy significativa de la población; la sociedad comenzó a experimentar muchas frustraciones: altos niveles de desigualdad, reducción del dinamismo económico, aumento de la inseguridad y evidencias de corrupción.

El estallido social de 2019 fue expresión de ese descontento. El acuerdo por una nueva Constitución Política fue el primer paso de una clase política que tomó conciencia de la gravedad de las cosas. El Apruebo del 80% por esa nueva constitución fue un claro reflejo de la sintonía de la ciudadanía con esa decisión política transversal.

Descentralización con participación

Ahora corresponde generar un cambio que permita acercar de manera permanente a autoridades y ciudadanos. Por eso, es clave una descentralización con participación. Una transferencia de poder, competencias y recursos desde el gobierno central a regiones y municipios, acompañada de una gestión pública con una fuerte participación y control democrático y mucho de eso es lo que propone el texto constitucional sobre el cual votaremos el 4 de septiembre próximo.

“Democracia Participativa. La ciudadanía tiene el derecho a participar de manera incidente o vinculante en los asuntos de interés público...”

“Garantías democráticas. El estado deberá garantizar a toda la ciudadanía, sin discriminación de ningún tipo, el ejercicio pleno de una democracia participativa, a través de mecanismos de democracia directa”

“Mecanismos de Democracia Directa Regional. El Estatuto Regional deberá considerar mecanismos de democracia directa o semidirecta, que aseguren la participación incidente o vinculante de la población, según corresponda”-

“Plebiscitos regionales o comunales. Se podrán someter a referéndum las materias de competencia de los gobiernos regionales y locales en conformidad a lo dispuesto en la ley y Estatuto Regional respectivo...”

“Del Consejo Social Regional. El Consejo Social Regional es el encargado de promover la participación popular en los asuntos públicos regionales de carácter participativo y consultivo. Su integración y competencias serán determinadas por ley... El Gobernador o Gobernadora Regional y las jefaturas de los servicios públicos regionales deberán rendir cuenta ante el Consejo

Social Regional, a lo menos, una vez al año de la ejecución presupuestaria y el desarrollo de proyectos en los términos prescritos por el Estatuto Regional.”

“De la participación en la comuna autónoma. Las municipalidades tienen el deber de promover y garantizar la participación ciudadana de la comunidad local en la gestión, en la construcción de políticas de desarrollo local y en la planificación del territorio...”

“De la asamblea social comunal. La asamblea social comunal tiene la finalidad de promover la participación popular y ciudadana en los asuntos públicos de la comuna autónoma, de carácter consultivo, incidente y representativo de las organizaciones de la comuna. Su integración, organización, funcionamiento y atribuciones serán establecidas por ley y complementada por el Estatuto Regional”.

La simple lectura de estos textos da cuenta del gran impulso constitucional a ese proceso de descentralización con participación. Apurar el cambio institucional, velar porque esas instituciones funcionen, permitir iniciativas de ley o de control ciudadano, generar instancias de diálogo y de participación están en la línea de recuperación de confianzas, algo que fortalecerá la democracia y el desarrollo territorial equitativo y sostenible. La construcción de un Estado Descentralizado será una poderosa palanca para cumplir con la meta de recuperar la legitimidad de la política.

En vacío que es una oportunidad

La participación ciudadana surge de abajo hacia arriba, pero no se detiene en ningún espacio. Debe también estar presente en la creación de voluntades colectivas.

Hay un gran vacío en el texto constitucional: el rol de los partidos políticos. Hay dos menciones relevantes; Una de ellas se refiere a “organizaciones políticas” para exigir paridad de género: *“Las organizaciones políticas reconocidas legalmente implementarán la paridad de género en sus espacios de dirección, asegurando la igualdad sustantiva en sus dimensiones organizativa y electoral, y promoviendo la plena participación política de las mujeres”*. La otra opera por defecto *“los miembros de las instituciones militares no podrán pertenecer a partidos políticos”*.

Pobre presencia para unas instituciones que han sido clave para el buen funcionamiento de las democracias. Si los constituyentes estimaron necesario incorporar en su texto hasta al Cuerpo de Bomberos (con todo respeto) ¿por qué no fueron capaces de consensuar fórmulas para los partidos políticos?

Los derechos de participación de los ciudadanos no pueden restringirse a sus organizaciones gremiales o sectoriales; también existe el derecho a participar en forma voluntaria en organizaciones políticas.

La creación de voluntades colectivas en las sociedades modernas pasa por este tipo de instituciones. Ciertamente es que ellas han devenido más en agencia de empleos que en

grandes organizaciones con valores, ideologías, programas y actividad político social de base capaz de liderar a la opinión pública y a las organizaciones sociales. Hay una crisis de los partidos que antecede a su negación constitucional. La aversión de muchos constituyentes a estas organizaciones se explica, en parte, por esta crisis.

La Constitución Política, escrita a partir de la hoja en blanco, está en proceso de construcción. El mismo texto provee las claves para dar soluciones a este problema.

Antes de que concluya el proceso de armonización del texto constitucional nos parece relevante citar tres artículos aprobados por el quórum de 2/3 que dan la clave acerca de cómo podrá desplegarse legalmente la democracia, el sistema de partidos y las elecciones populares en el Chile de la Constitución de 2022.

“Democracia. En Chile, la democracia es inclusiva y paritaria. Se ejerce en forma directa, participativa, comunitaria y representativa. Es deber del Estado promover y garantizar la adopción de medidas para la participación efectiva de toda la sociedad en el proceso político y el pleno ejercicio de la democracia. El Estado deberá asegurar la prevalencia del interés general, y el carácter electivo de los cargos de representación política con responsabilidad de quienes ejercen el poder. La actividad política organizada contribuye a la expresión de la voluntad popular, y su funcionamiento respetará los principios de independencia, probidad, transparencia financiera y democracia interna”.

“Para las elecciones populares, la ley creará un sistema electoral conforme a los principios de igualdad sustantiva, paridad, alternabilidad de género y los demás contemplados en esta Constitución y las leyes. Dicho sistema deberá garantizar que los órganos colegiados tengan una composición paritaria y promoverá la paridad en las candidaturas a cargos unipersonales. Asimismo, asegurará que las listas electorales sean encabezadas siempre por una mujer”.

Del Servicio Electoral. Un organismo autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, denominado Servicio Electoral, ejercerá la administración, supervigilancia y fiscalización de los procesos electorales y plebiscitarios, del cumplimiento de las normas sobre transparencia, límite y control del gasto electoral, de las normas sobre organizaciones políticas, de las normas relativas a mecanismos de democracia directa y participación ciudadana, así como las demás funciones que señale la Constitución y la ley”.

De los textos seleccionados queda claro que la democracia se sustenta en elecciones populares de representantes a través de una actividad política organizada que exprese la voluntad popular y que las normas sobre tales organizaciones políticas serán aprobadas por Ley.

Corresponderá discutir al actual Congreso Nacional la definición de tales normas respetando los principios de igualdad del voto, paridad y representación de los pueblos originarios. Esto incluye definir circunscripciones y distritos de la representación parlamentaria, formas de organizar las listas y criterios de elección de los

representantes; así como la normativa a que deberán someterse las organizaciones o partidos políticos.

La recuperación de la legitimidad de la política pasa por la construcción de un Estado descentralizado con amplia participación ciudadana, cuestión que está debidamente regulada en el texto que se someterá a plebiscito; pero también por la redefinición de un sistema de partidos que sean capaces de construir voluntades colectivas, con altos estándares de participación interna, probidad, transparencia, promoción de la paridad y demás principios constitucionales. En este caso la omisión puede ser vista como una oportunidad.

IV. APROBAR PARA LOGRAR EL DESARROLLO TERRITORIAL COLABORATIVO

Al cerrar este ciclo de artículos es importante recapitular que el borrador de nueva Constitución Política 2022 hace un serio aporte a las esperanzas ciudadanas en favor de una descentralización para el desarrollo territorial equitativo y sostenible.

Primero, definiendo las autonomías subnacionales para los gobiernos regionales, las municipalidades y las tierras indígenas en conjunto con una razonable participación de los representantes de regiones en el poder central a través de la Cámara de las Regiones.

Segundo, mediante la definición de los ámbitos de competencias que pueden ser traspasados a los gobiernos subnacionales y una ampliación de las capacidades de gestión, especialmente para la generación de ingresos propios y endeudamientos acotados por ley, para fortalecer la gobernanza territorial.

Tercero, impulsando una contribución subnacional a la recuperación de la legitimidad de la política con distintas formas de participación y control ciudadanos.

Nos queda mostrar de qué manera la Constitución de 2022 permitirá un proceso de descentralización que favorece la colaboración entre los distintos poderes autónomos: el gobierno nacional, los gobiernos regionales, las municipalidades y los territorios rurales indígenas y entre las diferentes regiones.

Este proceso integrador del país, que respeta la diversidad, no será exitoso sin la participación de todos los actores en torno al principio “desarrollo territorial colaborativo”.

Por último, es importante señalar que la Constitución sólo abre un camino. El proceso requerirá el compromiso de todas las instituciones y de la ciudadanía. Pero, el cambio principal estará en manos de los gobiernos regionales liderados por sus gobernadoras y gobernadores.

Lo decisivo en esta materia será identificar dónde poner el foco: una tarea política, que requiere generar visiones compartidas, y técnica, que exige potenciar las capacidades subnacionales para la elaboración de políticas, programas y proyectos basados en datos duros de cada realidad y con capacidad de evaluación y seguimiento.

La impronta colaborativa en la Nueva Constitución

Desde su primer artículo el texto sobre “Estado Regional” define con claridad la unidad en la diversidad y su impronta colaborativa.

Es importante subrayar esto frente a muchas noticias falsas y comentarios sin fundamento que tienden a crear la idea que la unidad del país estaría amenazada y que la descentralización conduciría a una catástrofe.

Contra el centralismo histórico se pone énfasis en el respeto a la diversidad; pero, al mismo tiempo, se le entrega al Estado un rol activo en la conducción del proceso con especial énfasis en la armonía, la cooperación y la equidad.

“Del Estado Regional. Chile es un Estado Regional, plurinacional e intercultural conformado por entidades territoriales autónomas, en un marco de equidad y solidaridad entre todas ellas, preservando la unidad e integridad del Estado. El Estado promoverá la cooperación, la integración armónica y el desarrollo adecuado y justo entre las diversas entidades territoriales”.

“De la Autonomía de las entidades territoriales. Las regiones autónomas, comunas autónomas y autonomías territoriales indígenas están dotadas de autonomía política, administrativa y financiera para la realización de sus fines e intereses en los términos establecidos por la presente Constitución y la ley. En ningún caso el ejercicio de la autonomía podrá atentar en contra del carácter único e indivisible del Estado de Chile, ni permitirá la secesión territorial.”

Esta reiteración, que probablemente simplificará la Comisión de Armonización, da cuenta de la clara voluntad de la Constituyente en esta materia y aleja los malos presagios con que algunos quieren atemorizar a la opinión pública. Por otra parte, hay un conjunto de artículos que refuerzan los deberes de los distintos niveles del Estado para el cumplimiento de sus responsabilidades asociadas con estos propósitos integradores y solidarios.

“De la solidaridad, cooperación y asociatividad territorial en el Estado Regional. Las entidades territoriales se coordinan y asocian en relaciones de solidaridad, cooperación, reciprocidad y apoyo mutuo, evitando la duplicidad de funciones, en conformidad a los mecanismos que establezca la ley.”

“Del Desarrollo Territorial. Es deber de las entidades territoriales, en el ámbito de sus competencias, establecer una política permanente de equidad territorial de desarrollo sostenible y armónico con la naturaleza”.

“De la Equidad, Solidaridad y justicia territorial. ... El Estado de Chile promoverá un desarrollo territorial equitativo, armónico y solidario que permita una integración efectiva de las distintas localidades, tanto urbanas como rurales, promoviendo la equidad horizontal en la provisión de bienes y servicios”.

“Igualdad en la prestación de los servicios públicos municipales y desarrollo equitativo. El Estado garantizará a la municipalidad el financiamiento y recursos suficientes, para el justo y equitativo desarrollo de cada comuna, conforme a los mecanismos que señale la Constitución y la ley. Para el gobierno comunal se observará como principio básico la búsqueda de un desarrollo territorial armónico y equitativo, propendiendo a que todas las personas tengan acceso a igual nivel y calidad de servicios públicos municipales, sin distinción del lugar que habiten”.

Se puede observar en estos textos algunas reiteraciones, pero con ellas queda muy clara la voluntad del Constituyente: una sólida definición para lograr el desarrollo de todos los territorios en forma solidaria y colaborativa y con una activa participación del Estado central.

El necesario liderazgo de los nuevos Gobiernos Regionales

La aprobación del capítulo del Estado Regional es la continuidad de un cambio que ya venía gestándose por décadas. Desde 1992 con la vuelta a la democracia para los gobiernos locales y en 2009 y 2018 con las reformas constitucionales para iniciar el traspaso de poder, competencias y recursos a los gobiernos regionales.

Pero, el hito principal de este proceso se produjo el 14 de Julio de 2021 cuando, por primera vez en la historia de Chile, asumieron 16 gobernadores regionales electos por la ciudadanía. El sueño de Pedro León Gallo se cumplía más de 160 años después.

¿Por qué es tan importante la convergencia histórica entre el cambio constitucional actual y la existencia de gobiernos regionales autónomos?

Desde las reformas de 2009 y 2018, la Constitución Política define que la responsabilidad del desarrollo de cada región del país está en manos de sus autoridades. Las y los gobernadores regionales que asumieron hace un año tienen muy clara esa responsabilidad y deben dar cuenta de ella a la ciudadanía.

Sin embargo, el Estado central no ha iniciado todavía el traspaso de los recursos humanos y financieros para que esa tarea sea posible. La diferencia de hoy es que las nuevas autoridades, a diferencia de los intendentes regionales de antes, pueden y están reclamando esos traspasos desde el primer día que asumieron.

La aprobación de la Constitución de 2022 reforzará esas demandas. Por su parte, las y los gobernadores han constituido una Asociación Nacional que les representa y que ha abierto canales de diálogo con el actual gobierno en esa perspectiva: el Foro para la Descentralización.

¿Qué se requiere para un verdadero desarrollo territorial “colaborativo”?

- 1) Que los gobiernos regionales se fortalezcan, especialmente en sus equipos políticos y técnicos, para levantar en forma participativa la “visión estratégica propia” asociada a la actualización de las Estrategias Regionales de Desarrollo.
- 2) Que esa visión estratégica sea acompañada de una potente “inteligencia estratégica territorial” a través de la constitución de los “Comités de Ciencia, Tecnología e Innovación para el Desarrollo” y lo que la Comisión Asesora Presidencial de 2014 llamó “Centros de Pensamiento Estratégico Territorial”, unidades para levantar información, realizar seguimiento a procesos y evaluar resultados a fin de lograr ajustes permanentes en las políticas públicas subnacionales.

- 3) Que este proceso sea acompañado, tanto por los municipios, como por el gobierno central, ministerios y servicios públicos, con el propósito de sumar todas las fuerzas en el apoyo de la histórica tarea del desarrollo territorial equitativo y sostenible.