



FJG

FUNDACIÓN JAIME GUZMÁN

APUNTES CONSTITUCIONALES N° 11

***Cinco riesgos para Chile:
Fragmentación del país***

Ignacio Rodríguez



Foto: pauta.cl

Una de las constantes recriminaciones de las cuales ha sido objeto nuestro ordenamiento jurídico es la existencia de un exacerbado centralismo. Las autoridades regionales, provinciales y comunales han sostenido en reiteradas que, en muchas oportunidades, deben someterse a largos trámites burocráticos ante el Gobierno central para contar con determinadas autorizaciones y permisos.

En la Convención Constitucional ha primado una visión que cuestiona al Estado Unitario, forma de organización del Estado que nos ha acompañado desde los orígenes de la República, como el principal responsable del acentuado centralismo. Este cuestionamiento debe, a lo menos, ser puesto bajo lupa, ya

que la experiencia internacional ha demostrado que es posible descentralizar eficientemente la administración de un país conservando la figura del Estado Unitario, ejemplos de ello son los casos de Reino Unido, Francia y Suecia.

De todas formas, si existía un aspecto muy claro, era que el desafío de la Convención Constitucional en la materia era proponer una forma de Estado capaz de resolver el problema de la descentralización. Sin embargo, el borrador ha utilizado este fundamento como justificación para experimentar fórmulas administrativas que se alejan diametralmente de la tradición jurídica de Chile y que, por otro lado, dan origen a una serie de otros problemas.



Foto: biobiochile.cl

RIESGO N° 1: FRAGMENTACIÓN JURÍDICA DEL PAÍS

El borrador establece que Chile será un Estado regional, plurinacional e intercultural. Este tipo de definiciones dan cuenta de una intención de superar tanto el carácter unitario del Estado como la identidad nacional tal y como la conocemos hoy en día. Cabe recordar que en un inicio se pretendía que cada región contase con asambleas legislativas, lo que, sumado a los estatutos regionales, sentaba las bases para establecer un federalismo encubierto. Esta propuesta inicial fue ampliamente cuestionada por la opinión pública y rechazada por el pleno de la Convención.

Pese al rechazo inicial, el borrador sostiene que tanto la Región autónoma como la Comuna Autónoma contarán con su propio estatuto, lo cual incorpora a lo menos 16 cuerpos normativos más a nivel regio-

nal y 345 a nivel comunal. Esta explosión de nuevas normativas origina un serio problema de certeza jurídica, ya que además de su amplia cantidad, no se especifica qué materias serán objeto de los estatutos, solo se habla de “organización administrativa y funcionamiento interno”. Esta falta de precisión puede originar una serie excesos en estos estatutos, excesos que llevan aparejados los correspondientes procedimientos de control de los mismos.

Otro riesgo que conllevan los estatutos, tanto regionales como comunales, es que aquellos territorios donde agrupaciones reivindicatorias de causas indígena-separatistas han adquirido mayor poder, se aproveche la figura del estatuto para tensionar el ordenamiento jurídico, dándose lugar a la tan cuestionada figura de las “pequeñas constituciones”.



Foto: gisreportonline.com

RIESGO N° 2: SOBREBUROCRATIZACIÓN DE LA GESTIÓN REGIONAL

La administración del Estado está al servicio de las personas, por lo que no basta solo con que esta se estructure en base a principios democráticos, sino que también requiere funcionar con eficiencia y prontitud cuando sea requerida. El hecho de dividir la administración del país en regiones tiene por finalidad, precisamente, agilizar la actividad pública, dotándola de eficiencia y cercanía.

Desde el punto de vista constitucional es imperativo que se defina, entre otras cosas, cuáles serán los órganos regionales que contarán con potestades de gobierno y administración, así como cuáles serán sus principales funciones y atribuciones. En la actualidad la gestión de las regiones se encuentra en manos de los Gobernadores regionales, quienes están respaldados por el Consejo Regional (CORE), el cual cuenta con facultades normativas, resolutivas y fiscalizadoras. Tanto el Gobernador como el CORE son electos democráticamente, lo que viene

a configurar una hipótesis de pesos y contrapesos a nivel regional.

El borrador de propuesta de nueva constitución reemplaza esta estructura dual descrita por una burocracia mucho más compleja, donde, si bien se mantiene la figura del Gobernador, el CORE es reemplazado por la Asamblea regional (cuyo número de integrantes aún no está determinado). También se crean otros dos órganos a nivel regional: el Consejo Social Regional y el Consejo de Alcaldes, los que deben sumarse al Consejo de Gobernaciones, el cual incluye los Gobernadores de todas las regiones.

Esta abundancia de instituciones complejiza y ralentiza la gestión a nivel regional y obliga a aumentar el gasto público para poder sostener sus funciones, por lo que se termina poniendo en tela de juicio la función principal de la administración del estado, la cual consiste en entregar un servicio a las personas.



Foto: municipalidaddeantofagasta.cl

RIESGO N° 3: SOBREBUROCRATIZACIÓN DE LA GESTIÓN COMUNAL

La comuna juega un rol muy importante dentro del organigrama de la administración pública, ya que es la unidad administrativa territorial menor y, por lo mismo, la que cuenta con los órganos más cercanos a la población. En la actualidad la gestión de las municipalidades se encuentra a cargo de los Alcaldes, quienes cuentan con la colaboración del Concejo Municipal en funciones normativas y fiscalizadoras.

A esta institucionalidad, que sigue la misma estructura que la gestión regional, el borrador agrega nuevos órganos municipales: las delegaciones comunales y la Asamblea Social Comunal. Al igual que en el caso anterior, este aumento de instituciones complejiza y ralentiza la gestión a nivel comunal, sin embargo, lleva aparejado un problema adicional relacionado con las expectativas que se

crean en la ciudadanía. La finalidad de Asamblea Social es promover la participación ciudadana, sin embargo, no existe evidencia de que este tipo de instancias sí contribuya a la participación efectiva de la ciudadanía, siendo previsible que los puestos sean tomados por los partidos políticos y/o grupos cercanos a las conducciones municipales.

Podría darse el caso de que una comuna con bajos recursos y una alta carga de responsabilidades pecuniarias relacionadas con los servicios públicos, deba destinar un porcentaje significativo de recursos para sostener a estos nuevos órganos, postergando las necesidades de parte de la ciudadanía. Cabe recordar que, como bien ha quedado de manifiesto en la discusión sobre el financiamiento de las municipalidades, los recursos son escasos en la gran mayoría de las comunas.



Foto: m.elmostrador.cl

RIESGO N° 4: DEBILITAMIENTO DEL PODER CENTRAL EN LA CONDUCCIÓN DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES

De conformidad con la Constitución vigente, la conducción de las relaciones internacionales corresponde al Presidente de la República, quien tiene potestad para designar a los embajadores, ministros diplomáticos y a los representantes ante organismos internacionales. La importancia de radicar esta función en la máxima autoridad gubernamental del país es velar por que la política internacional responda a una visión de estado.

El borrador realiza un cambio sustantivo en esta materia, permitiendo que tanto las comunas como a las regiones, puedan establecer estrategias de cooperación con unidades territoriales fronterizas de países vecinos que tengan la misma entidad. Estas atribuciones, que en sí mismas ya

son bastante cuestionables, son muy delicadas en el contexto que atraviesa el país, contexto en que existen zonas en el norte del país y en la Araucanía, donde determinadas agrupaciones inspiradas en causas indígenas, sostienen la existencia de entidades territoriales transnacionales, como el “Wallmapu” o “Runa Sur”, lo que en determinados casos se ha traducido en el surgimiento de agrupaciones criminales.

Otro aspecto que se debe tener en cuenta es que el mismo borrador establece el concepto de autonomías territoriales indígenas, lo que refuerza la posibilidad de que las agrupaciones más conflictivas aprovechen esta norma de carácter constitucional para tensionar el ordenamiento jurídico.



Foto: 24horas.cl

RIESGO N° 5: ENDEUDAMIENTO DE LAS MUNICIPALIDADES Y LOS GOBIERNOS REGIONALES

El borrador regula expresamente el régimen mediante el cual, tanto las regiones como las comunas emitirán deuda. El empréstito, si bien puede ser una forma razonable de financiamiento para los gobiernos locales, conlleva muchos riesgos asociados, los cuales, de ser mal gestionados pueden ser muy perjudiciales para las municipalidades y, en casos extremos, suponer casos de corrupción.

Es por ello que este tipo de atribuciones suelen entregarse al Gobierno Nacional a modo de garantizar que la deuda pública se contraerá con la mayor responsabilidad institucional posible y con

objetivos de desarrollo determinado. Los organismos regionales y locales no cuentan con la misma capacidad técnica ni con los mismos contrapesos que el Gobierno local para adoptar una decisión que comprometa su patrimonio. Una región o comuna mal gestionada y con escasos contrapesos puede contraer deudas que comprometan la capacidad financiera de la región o municipio, afectando con ello a toda la comunidad.

Al entregarse la capacidad de endeudamiento a todas las regiones y comunas del país, se multiplican por 360 los riesgos antes enunciados.

CONCLUSIONES

La descentralización del país solo se justifica en la medida de que reporte un beneficio para las personas, para ello es necesario contar con una institucionalidad eficiente, con reglas claras y que no acapare más recursos de los necesarios. La propuesta del borrador no cumple con estos estándares, ya que contempla más órganos que los necesarios y con un régimen de estatutos regionales y comunales que está lejos de entregar la certeza que la ciudadanía necesita, por el contrario, se trata más bien de un foco de conflicto jurídico.

Cabe recordar que antes de que se iniciase el proceso constituyente, Chile ponía en marcha un impulso al proceso de descentralización, el cual incluía la elección popular de los Gobernadores regionales y de los consejeros regionales. Este reimpulso aún no puede ser juzgado con propiedad por una evidente falta de tiempo de implementación, por lo que, a todas luces, es aventurado culpar al Estado Unitario de una falta de descentralización adecuada.

La Convención desperdició la oportunidad de realizar una propuesta de descentralización eficiente para el país, profundizando en el reemplazo del Estado unitario por un Estado regional, en circunstancias en que existe evidencia internacional de sobra para sostener que el Estado unitario no se opone, en su esencia, a la descentralización del país.

Pero esta fragmentación del país no se evidencia solo en la sobreburocratización de las unidades territoriales con sus respectivos estatutos, sino que se abandonan funciones que históricamente han correspondido al Gobierno nacional, como lo es la conducción de las relaciones internacionales y el endeudamiento público.

No es negativo en sí mismo que exista cooperación entre países en sus zonas fronterizas y que las autoridades locales se involucren en estos procesos, pero por el grado de las implicancias de este tipo de actividades, es necesario que sea el Gobierno nacional el que dirija estos procesos. Lo mismo ocurre con el empréstito, actividad que requiere del mayor control posible para evitar los serios riesgos que conllevan para Chile.

El borrador de nueva constitución no garantiza que la descentralización y desconcentración de las funciones públicas permitirá a las personas acceder a mejores servicios públicos, solo propone las bases para la proliferación de una nueva masa burocrática a nivel local y regional, sentando las bases para la fragmentación de los territorios y el abandono de los mismos por la autoridad nacional.



Capullo 2240, Providencia.

www.fjguzman.cl



[/FundacionJaimeGuzmanE](https://www.facebook.com/FundacionJaimeGuzmanE)



[@FundJaimeGuzman](https://twitter.com/FundJaimeGuzman)