

La distribución territorial del poder político en la Nueva Constitución: Propuesta de Estado Regional Autonómico.

Dr. Egon Montecinos Montecinos. Director del Centro de Estudios Regionales y del Desarrollo Territorial y Director del Instituto de Administración de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Universidad Austral de Chile.

Pandemia, Enero, 2022. egon.montecinos@uach.cl
Twitter: @egonelier , 56-9-97391009



Universidad Austral de Chile

Conocimiento y Naturaleza
Centro de Estudios Desarrollo Regional y Territorial



Cuatro aspectos
a considerar
para ponderar
en la discusión

1.- El contexto y trayectorias previas.

2.- Los modelos o alternativas.

3.- El propósito ¿para que descentralizar?

1.- El contexto:
Predomina uno
institucional y
territorial centralista.
Este es el principal
enemigo de un
cambio profundo

En ninguna de las 3 constituciones “mas estables”, se ha distribuido el poder político, solo se ha desconcentrado la administración del poder central”

Las reformas y cambios a la descentralización previos al cambio a la constitución (2017 y 2018), son el relejo de aquello.

La trayectoria institucional centralista está arraigada en las instituciones y en la sociedad civil. De otro modo ¿como explicar lo tardía de la elección de Gobernadores Regionales?.

Nuestra historia constitucional nunca ha reconocido autonomías territoriales, solo reconoce autonomías institucionales. Eso limita reconocer la diferencia territorial y la capacidad de formulación de políticas públicas sobre asuntos propios con recursos fiscales exclusivos.



Lo joya del Centralismo

- Artículo 3º. El Estado de Chile es unitario, su territorio se divide en regiones. Su administración será funcional y territorialmente descentralizada, o desconcentrada en su caso, en conformidad con la ley.
- Artículo 107. La administración local de cada comuna o agrupación de comunas que determine la ley reside en una municipalidad, la que estará constituida por el alcalde, que es su máxima autoridad, y por el concejo.

¿Que es autónomo en Chile? (Ley 18.695)

La institución Municipalidad

Foto corresponde a la municipalidad de Valdivia



¿Que es autónomo a nivel regional?

El edificio del GORE en cada región (ley 19175)

Foto de Gore Los Ríos.



¿Qué NO es autónomo?:

La entidad territorial llamada región (de Los Ríos) y comuna (de Valdivia, Los Lagos, Río Bueno, etc)



De acuerdo con este diseño institucional, en Chile existe un modelo de administración y no de gobierno (tanto a nivel regional y comunal) el cual posee características similares a las del modelo de *gobierno local limitado* (Navarro, 2020). Sin autonomía territorial.

Modelo que se caracteriza por un bajo nivel de formulación de políticas públicas, con dependencia fiscal de administraciones supra-municipales, y nacional-sectorial.

Ninguno de los dos niveles de gobierno subnacional son reconocidos constitucionalmente como “Gobiernos” con cierto grado de autonomía fiscal, política y territorial.



2.- ¿Que alternativas de distribución territorial del poder tenemos?

Antes de pensar en el dibujo o diseño descentralizado de si Chile será:

1.- FEDERAL.

2.- UNITARIO DESCENTRALIZADO (ACTUAL CORREGIDO).

3.- REGIONAL DESCENTRALIZADO (o AUTONÓMICO)

Es necesario preguntarse

¿Para qué queremos algo distinto a lo actual?, ¿Qué problemas queremos resolver en el territorio?



3.- ¿Qué
queremos
resolver con un
nuevo Estado
Federal, Regional
o Unitario?

Cinco problemas
estructurales

1.- Desigualdades
territoriales. Hoy no da
lo mismo donde se
nace.

2.- Falta de
reconocimiento
autonómico territorial y
de pueblos originarios.

3.- Debilidad de
instituciones de
gobiernos
subnacionales

4.- Carencia de políticas
públicas con pertinencia
territorial de la mano de
falta de recurso humano
en regiones.

4.- Déficit democrático, ausencia
de contrapeso social y político a
la captura de servicios públicos
regionales



4.- La propuesta: Un Estado Regional para Chile

Las características distintivas son:

- “Jurídicamente” este modelo pertenece a la familia de los Estados unitarios (tales como Bolivia, Ecuador, Colombia, Perú, Italia, algunos sitúan a España) .
- No es el clásico “Estado Unitario”, dado que este reconoce autonomía política, fiscal y administrativa a las “entidades territoriales” (en el caso de Chile regiones y comunas).
- Reconocimiento constitucional de que sobre estas entidades territoriales existen gobiernos (gobiernos regionales y municipios), no administradores.
- Es decir, hay reconocimiento político del territorio y sus órganos de gobierno. Por ejemplo, de existir representación presidencial en la entidad territorial en la NC, la coordinación recae en el gobierno de la entidad y no al revés.



La propuesta de un Estado Regional para Chile

Otorga derechos sobre recursos fiscales que garanticen un piso mínimo para formular políticas fiscales a escala regional y municipal. Aumento de gasto y recaudación a través de instrumentos autónomos y compartidos.

Derecho de establecer reconocimiento territorial y de gobierno a pueblos originarios.

Mecanismos de participación ciudadana y control ciudadano regional y local. Activación desde arriba y desde abajo.

Se hace distinción **donde radica el poder político soberano de la entidad territorial** y...donde radica la necesidad de abordar territorialmente problemáticas productivas, ambientales o culturales (debate de las Macrorregiones)

¿Que juega a favor de este modelo? La tradición y la trayectoria institucional.

Veamos algunos ejemplos de norma constitucional relacionado con esta triada: autonomía territorial- institucional-gobierno.



Colombia

- Artículo 1°. Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República *unitaria*, **descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales**, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.
- ARTICULO 286. **Son entidades territoriales** los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas.
- ARTICULO 246. **Las autoridades de los pueblos indígenas** podrán ejercer funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial, de conformidad con sus propias normas y procedimientos, siempre que no sean contrarios a la Constitución y leyes de la República. La ley establecerá las formas de coordinación de esta jurisdicción especial con el sistema judicial nacional.
- ARTICULO 330. De conformidad con la Constitución y las leyes, los **territorios indígenas estarán gobernados por consejos conformados y reglamentados según los usos y costumbres de sus comunidades** y ejercerán las siguientes funciones: Así mismo, la ley establecerá como beneficiarios a los resguardos indígenas, siempre y cuando éstos no se hayan constituido en entidad territorial indígena.

Ecuador

- Art. 1.- El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, **unitario, intercultural, plurinacional y laico.** Se organiza en forma de república y se **gobierna de manera descentralizada.**
- Art. 238.- Los **gobiernos autónomos descentralizados gozarán de autonomía política, administrativa y financiera,** y se regirán por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana. En ningún caso el ejercicio de la autonomía permitirá la secesión del territorio nacional. Constituyen gobiernos autónomos descentralizados las juntas parroquiales rurales, los concejos municipales, los concejos metropolitanos, los consejos provinciales y los consejos regionales.
- Art. 240.- Los gobiernos autónomos descentralizados de las regiones, distritos metropolitanos, provincias y cantones **tendrán facultades legislativas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales.** Las juntas parroquiales rurales tendrán facultades reglamentarias. Todos los gobiernos autónomos descentralizados ejercerán facultades ejecutivas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales.

Bolivia

- Artículo 1. Bolivia se constituye en un **Estado Unitario Social** de Derecho **Plurinacional Comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías.**
- Artículo 269. I. **Bolivia se organiza territorialmente en departamentos, provincias, municipios y territorios indígena originario campesinos.** II. La creación, modificación y delimitación de las unidades territoriales se hará por voluntad democrática de sus habitantes, de acuerdo a las condiciones establecidas en la Constitución y la ley.
- Artículo 270. Los principios que rigen la **organización territorial y las entidades territoriales descentralizadas y autónomas son:** *la unidad, voluntariedad, solidaridad, equidad, bien común, autogobierno, igualdad, complementariedad, reciprocidad, equidad de género, subsidiariedad, gradualidad, coordinación y lealtad institucional, transparencia, participación y control social, provisión de recursos económicos y preexistencia de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, en los términos establecidos en esta Constitución.*
- La autonomía implica la **elección directa de sus autoridades por las ciudadanas y los ciudadanos, la administración de sus recursos económicos, y el ejercicio de las facultades legislativa, reglamentaria, fiscalizadora y ejecutiva, por sus órganos del gobierno autónomo en el ámbito de su jurisdicción y competencias y atribuciones.**

Perú

Artículo 189. El territorio de la República está integrado por regiones, departamentos, provincias y distritos, en cuyas circunscripciones se constituye y organiza el gobierno a nivel nacional, regional y local, en los términos que establece la Constitución y la ley, preservando la unidad e integridad del Estado y de la Nación. El ámbito del nivel regional de gobierno son las regiones y departamentos. El ámbito del nivel local de gobierno son las provincias, distritos y los centros poblados.

Artículo 190. Las regiones se crean sobre la base de áreas contiguas integradas histórica, cultural, administrativa y económicamente, conformando unidades geoeconómicas sostenibles. Mediante referéndum podrán integrarse dos o más circunscripciones departamentales contiguas para constituir una región (Macrorregión para efectos de Chile), conforme a ley. Igual procedimiento siguen las provincias y distritos contiguos para cambiar de circunscripción regional. La ley determina las competencias y facultades adicionales, así como incentivos especiales, de las regiones así integradas.

¿Que juega a favor del Federalismo?

En palabras de profesores, tales como Stepan, Kimlicka son sistemas que, a diferencia de los Estados unitarios, se asocian con mayor frecuencia con democracias multinacionales con grandes poblaciones, extensos territorios y con fragmentación territorial basada en la diversidad lingüística o étnica.

Señala Stepan que “cada democracia de larga duración que tienen diversidad lingüística o basada en Estados multinacionales se conforma de un Estado federal, tal es el caso de Bélgica, Suiza y Canadá, entre otros” (Stepan, 1999).

Que juega en contra del Federalism o

El necesario aumento de la burocracia subnacional o estadual que trae consigo: Congresos subnacionales, poder judicial. Mas en contextos de anti-burocracia, anti-política.

La falta de cultura política federal que sostenga este nuevo diseño. (Ivo D. Duchacek, 1970). Esta fue una de las explicaciones al fracaso de las leyes federales de 1826 de Infante.

Conclusiones

No es tan importante el diseño institucional como lo es el propósito que se asignará en la nueva constitución a la distribución territorial del poder político.

Sea Unitario, Regional o Federal, lo importante es asignar funciones de gobierno descentralizado, autonomía territorial, competencial y fiscal.

Es importante vincular autonomía, demandas de pueblos originarios, desigualdad territorial, fortalecimiento democrático en un diseño que no necesariamente puede ser simétrico.