

MINUTA

DESCENTRALIZACIÓN EN CHILE: PROPUESTAS PARA LA COMISIÓN EXPERTA

14 de abril de 2023

INTRODUCCIÓN

El pasado 4 de abril la Comisión Experta aprobó en general la propuesta del Capítulo 6 de la Estructura de Texto Constitucional: “Gobierno y Administración Regional y Local”. El texto incorpora una serie de aspectos positivos y relevantes para avanzar en la descentralización del país en el marco de un Estado unitario y descentralizado, entre los que destacan la concreción de los principios de subsidiariedad territorial, coordinación y asociatividad, pertinencia territorial, solidaridad y equidad, entre otros. Se establece también que las regiones y comunas son unidades de gobierno y administración que están en un plano de igualdad, consagrando su autonomía dentro de sus ámbitos de competencia y respetando la indivisibilidad y unidad del Estado. Junto con ello, se introducen normas de descentralización fiscal que establecen, entre otras disposiciones, mecanismos de redistribución entre distintos niveles de gobierno, orientaciones para la transferencia de competencias y recursos, y normas para la aplicación de sobretasas a ciertos tributos bajo requisitos establecidos por ley.

Entre los múltiples avances que supone este articulado, vemos que aún hay aspectos que requieren ser incorporados o complementados, vinculados a la transferencia de competencias a gobiernos regionales y locales, normas de descentralización fiscal y contiendas de competencia. A continuación, detallamos propuestas en cinco puntos que apuntan a reforzar el texto aprobado en general por la Comisión Experta¹.

1. Transferencia de competencias a gobiernos regionales y locales

El texto aprobado en general establece disposiciones importantes sobre la transferencia y radicación de competencias en gobiernos regionales y locales. Dentro de estas, destaca el principio de subsidiariedad territorial (desarrollado en el artículo 5) y el mandato a la ley de establecer la forma y modo en que se realizará la transferencia de competencias a gobiernos regionales y municipios (artículo 8).

Sin embargo, nos parece necesario incorporar una norma que permita a gobiernos regionales y municipalidades solicitar la transferencia de competencias específicas ante el Presidente de la República, al ser dicha transferencia una materia de iniciativa exclusiva del Presidente ya que irroga gastos, atendiendo a la diversidad social, económica y territorial de las distintas regiones y comunas. De este modo, se establecería un mecanismo de descentralización flexible y adaptable a los distintos contextos y oportunidades de desarrollo en los diversos territorios del país. En consideración a lo anterior, proponemos agregar un segundo inciso al artículo 8, del siguiente tenor:

“Los gobiernos regionales y las municipalidades podrán solicitar al Presidente de la República la transferencia de competencias, conforme a los requisitos y procedimientos que establezca la ley”.

2. Transferencias y asignación de recursos

El artículo 24 del texto establece que la creación, ampliación o traspaso de competencias a gobiernos regionales y municipalidades debe contemplar el correspondiente financiamiento para

¹ Los comentarios y propuestas aquí presentados se basan en el documento “Descentralización en Chile: propuestas para la nueva Constitución”, publicado en marzo de 2023 por el Centro de Políticas Públicas UC, y que fue desarrollado junto a un grupo de académicos y expertos.

su ejercicio. En su inciso segundo agrega que “[l]as transferencias y asignaciones de recursos deberán efectuarse en base a criterios objetivos y predefinidos”.

Estas disposiciones apuntan en la dirección correcta de asegurar financiamiento para el ejercicio de competencias de los gobiernos regionales y locales, junto con evitar arbitrariedades en la asignación de recursos. Sin embargo, es necesario que exista un mecanismo de reclamación ante los tribunales competentes², en caso de que estos criterios y condiciones no se cumplan en la práctica. En razón de ello, proponemos incorporar un nuevo inciso final que disponga lo siguiente:

“La ley creará un mecanismo de reclamación ante los tribunales competentes para los casos en que se incumpla lo dispuesto en el inciso anterior”.

3. Flexibilidad y disponibilidad presupuestaria

El articulado aprobado por la Comisión Experta establece normas vinculadas a la ejecución progresiva del gasto público por parte de gobiernos regionales y locales (artículo 23) y a la asignación y transferencia de recursos a gobiernos regionales y municipalidades según criterios objetivos y predefinidos (artículo 24). Sin embargo, con miras a reforzar la autonomía presupuestaria, resulta necesario resguardar la certidumbre en la disponibilidad y flexibilidad presupuestaria para estos niveles de gobierno. Esto reduce las posibilidades de que el gobierno nacional condicione las transferencias a proyectos u obras específicas o a criterios arbitrarios, restringiendo la libertad de gobiernos regionales y locales para decidir sobre el uso de los recursos y afectando la certidumbre en la recepción y disponibilidad de los mismos. En razón de lo anterior, se propone agregar un tercer inciso al artículo 24, del siguiente tenor:

“Los recursos asignados a través de la Ley de Presupuestos a los gobiernos regionales y municipalidades deberán ser transferidos desde el gobierno nacional en los plazos que indique la ley, sin que se establezcan condiciones o requisitos adicionales a los establecidos por el legislador. Para estos efectos, los convenios interadministrativos anuales o plurianuales que se celebren entre la Administración y los gobiernos regionales o municipalidades serán de cumplimiento obligatorio y exigibles en sede judicial, conforme a la ley”.

4. Endeudamiento de gobiernos regionales y locales

El artículo 26 del texto aprobado en general señala que los gobiernos regionales y locales podrán contraer deuda, según los requisitos y límites que disponga la ley. Además, añade que los recursos que se obtengan por esta vía solo podrán estar destinados al financiamiento de proyectos específicos y en ningún caso financiar gastos corrientes.

El acceso a crédito por parte de los gobiernos regionales y municipalidades puede permitir el desarrollo de proyectos estratégicos y generar mayor equidad intergeneracional, al distribuir el costo de inversiones locales entre distintas generaciones que se beneficiarían con esos proyectos. Sin embargo, es fundamental que se establezcan resguardos suficientes para evitar consecuencias indeseadas. Dentro de los posibles efectos adversos del endeudamiento está el riesgo de que el crédito regional o local sea utilizado de manera oportunista con fines electorales

² Consideramos que estos tribunales debiesen ser los tribunales contenciosos administrativos (u otros que designe la ley).

y que se comprometa la sostenibilidad fiscal no solo de un gobierno regional o local, sino que con ello el del Estado de Chile.

En virtud de lo anterior, proponemos enfatizar que la ley es el vehículo mediante el cual se concreta el endeudamiento en cada caso particular, no sirviendo como una habilitación genérica. Esto es concordante con lo regulado en el Capítulo IV (Congreso Nacional) aprobado en general por la Comisión Experta, específicamente en su artículo 25 (letras g y h), que regula las materias de ley; y el artículo 29.2 (letra c), que regula las iniciativas exclusivas presidenciales. Para enfatizar lo anterior, proponemos que el artículo se remita explícitamente a la regulación constitucional, quedando el artículo 26 redactado de la siguiente manera:

“Los gobiernos regionales y locales podrán contratar empréstitos mediante una ley de iniciativa exclusiva presidencial y en conformidad con lo dispuesto en esta Constitución. Los recursos obtenidos por esta vía deberán estar destinados a financiar proyectos específicos y en ningún caso podrán ser destinados a financiar gastos corrientes”.

5. Conflictos de competencia

El artículo 28 señala que será la Corte Constitucional la que resuelva, en conformidad a la Constitución, las contiendas de competencia que surjan entre las autoridades nacionales, regionales, provinciales y comunales. Si bien resulta adecuado que por regla general sea la Corte Constitucional quien resuelva estos conflictos de competencia, es necesario que se permita que la ley determine casos en que conflictos vinculados a materias administrativas puedan ser resueltos por otros órganos. De lo contrario, podría producirse una saturación de reclamaciones de competencia en ámbitos administrativos en sede de la Corte Constitucional. En consideración a esto, se propone agregar un segundo inciso al artículo 28, del siguiente tenor:

“La ley podrá establecer que algunos conflictos relacionados a determinadas materias de carácter administrativo sean resueltos por otros órganos distintos de la Corte Constitucional”.