

MINUTA N°2.

Comisión Forma de Estado, Ordenamiento, Autonomía, Descentralización, Equidad, Justicia territorial, Gobiernos locales y Organización fiscal

Autores: Génesis Fernández y Carlos Montecinos¹

Resumen Ejecutivo.-

- Se presentaron 342 iniciativas en total para ser abordadas en la discusión de la comisión.
- Se recibieron 1622 indicaciones.
- Al menos 18 indicaciones trataron materias conjuntas a otras comisiones (comisión 1, 4, 5 y 6)
- Se contabilizaron 148 expositores en audiencias que representaron a 109 organizaciones.
 - Principales Cambios: Se diseña una estructura estatal descentralizada en materia administrativa, fiscal y política; Se reconoce la plurinacionalidad, no sólo a través de entidades territoriales autónomas, sino que cualquier política pública emanada desde las administraciones regionales o locales deben tener en consideración el reconocimiento de los pueblos y naciones preexistentes al Estado chileno. Se establece la creación de nuevos cuerpos políticos a nivel regional: la Asamblea Legislativa Regional, la Asamblea Social Regional, el órgano encargado de la justicia constitucional, el Congreso Plurinacional y el Consejo de Asesores. A nivel local se amplían las competencias y atribuciones gubernativas: se crea la Asamblea Social Comunal, se las capacita para fomentar las actividades productivas y el comercio local y se mandata la promoción de la participación popular efectiva. Posteriormente, algunas de estas propuestas no fueron ratificadas en el Pleno.
 - Principales aspectos de Continuidad: Chile continúa siendo indivisible con una estructura administrativa jerárquica, aunque contará con mayores umbrales de autonomía para sus territorios en las materias que la ley definirá. Gobierno central mantiene facultad de "cuidar" la estabilidad fiscal y macroeconómica.

El presente informe se nutre principalmente de la información ofrecida por la Comisión N°3 "**Forma de Estado, Ordenamiento, Autonomía, Descentralización, Equidad, Justicia territorial, Gobiernos locales y Organización fiscal**" de la Convención Constitucional. El trabajo realizado por esta comisión ha sido organizado y presentado al Pleno de la Convención a través de tres documentos de sistematización de iniciativas de normas titulados Bloques 1, 2 y 3 respectivamente. Junto a estos documentos, los cuales detallan -casi- todas las discusiones y votaciones de cada artículo tanto en general como el particular, se han consultado las actas de sesiones disponibles en la página de la Convención, como también informes, reportajes y notas realizados por fuentes externas a esta.

A continuación, presentamos un resumen con los puntos que consideramos más importantes de cada "Bloque" de propuestas presentadas al pleno.

1. Resumen Bloque 1

¹ Miembro del Semillero de Jóvenes Investigadores del Grupo de Trabajo en "Descentralización, territorio, gestión regional y local" del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile integrado por I@s profesores José Viacava (Coordinador) Natalia Muñoz, Gladys Camacho, Karina Arias, Sergio Galilea, Rodrigo Egaña, Miguel Contreras, Christian Quinteros, Rene Saa, Marcelo Ramírez y Gerardo Ubilla. También forman parte de este esfuerzo Nancy Silva (dirigente ANEF) y Constanza Rojas, asistente en el grupo de trabajo.

Este texto sistematizado recoge todas las iniciativas aprobadas en general actualizado al 27 de marzo del 2022, en aquellas materias que se refieren al primer bloque de normas que debe despachar la Comisión. Se ordenaron las normas contenidas en las iniciativas de esta manera:

1. Forma de Estado. Definiciones. (arts. 1 al 8); 2. Principios. (arts. 9 al 26); 3. Región autónoma. (arts. 27 al 31); 4. Autoridades regionales. Disposiciones generales aplicables. (arts. 32 al 44); 5. Competencias ejecutivas. (arts. 45 al 63); 6. Competencias legislativas. (arts. 64 al 71); 7. Competencias de control. (arts. 72 y 73).

La importancia de este documento radica en los consensos en torno a la necesidad de descentralizar el territorio, junto con el reconocimiento de las diferentes nacionalidades. Se entrega autonomía a las entidades regionales e indígenas. Se deja espacio para que las definiciones de los conceptos y sus delimitaciones sean tarea del Poder Legislativo, en este sentido “corresponderá a la Constitución y a la ley establecer las entidades territoriales del Estado, así como la definición de sus respectivos límites”. El número de integrantes del Consejo Regional también será establecido por ley ordinaria.

El art. 22 versa sobre las materias de descentralización fiscal y equidad interterritorial, resaltando la importancia de la equidad entre las regiones y comunas con respecto en relación al ámbito fiscal. Se crean las entidades del Consejo de Alcaldes, la Asamblea Legislativa Regional, la Asamblea Social Regional. Con la creación de dichos órganos se demuestra la búsqueda de coordinación, comunicación y cohesión interna en las regiones, así como de representación y acercamiento a las organizaciones sociales. Además, se crean mecanismos de democracia directa y participativa a nivel local y regional (art. 52).

Las observaciones vistas en las iniciativas aprobadas en general tienen un fuerte énfasis en lo regional y plurinacional, ya que se les entrega autonomía política, administrativa y financiera a los órganos regionales y comunales, dotándolos de personalidad jurídica y patrimonio propios, lo que demuestra el compromiso con descentralizar el país. Se les conceden grados de autonomía política y jurídica a los pueblos y naciones indígenas.

Además, la Asamblea Legislativa Regional puede dictar leyes locales, entre otras funciones importantes, lo que muestra la necesidad de tener perspectivas locales para las políticas públicas y para la eficiencia en el diseño y la implementación de estas. Se complementa este trabajo con las funciones de las demás entidades creadas. Por último, se muestra gran nivel de descentralización de funciones y *checks and balances* entre las distintas entidades creadas a nivel local para poder implementar políticas públicas en materia fiscal, de asesorías, comunicación, fiscalización entre las entidades –el Congreso también está presente–, resolución de conflictos, etc.

2. Resumen Bloque 2

Este informe se compone de iniciativas convencionales constituyentes, iniciativas convencionales indígenas e iniciativas populares deliberadas desde la 32° sesión, celebrada en lunes 14 de febrero de 2022 hasta la 40° sesión, celebrada en jueves 24 febrero del 2022. La votación en general de las iniciativas se realizó en las Sesiones N°43 y N°44, del 1 y 2 de marzo de 2022, respectivamente. Este documento es el resultado del trabajo en materias de Municipalidades, Autonomías Territoriales Indígenas y Territorios Especiales.

En materia de plurinacionalidad, destacan las múltiples iniciativas que tienen como fin garantizar el reconocimiento de los pueblos originarios. La mayoría de estas iniciativas fueron rechazadas, a nuestro entender, por dos razones. La primera es que este pedido de reconocimiento viene siempre acompañado de una demanda por autonomía territorial. La segunda es que muchas iniciativas tratan temas muy similares e incluso iguales.

Sin desmedro de lo dicho anteriormente, se aprobó la iniciativa N°768-3 sobre autonomías territoriales indígenas, pero explicitando en el texto que esta se enmarca en la legislación internacional y que su finalidad es definir estos conceptos de cara a una futura consulta indígena.

A pesar de lo anterior, se aprobaron tres Iniciativas Convencionales Indígenas muy importantes: la N°71-3 que declara a Chile como un Estado plurinacional e intercultural, descentralizado y reconoce el derecho a la libre determinación de los pueblos originarios; la N°214-3 que consagra la libre determinación de los pueblos y naciones indígenas y sus autonomías territoriales (se votaron juntas por tratar mismo tema); N°181-3 sobre el reconocimiento y acreditación constitucional de los territorios indígenas y maritorios.

En Materia de gobiernos locales destacan dos iniciativas aprobadas: la N°753-3 que regula la estructura, atribuciones, competencias y financiamiento de los Gobiernos Locales y la N°656-3 que obliga a las municipalidades al establecimiento de unidades vecinales. En estas materias se muestran los más grandes consensos, con iniciativas presentadas conjuntamente por convencionales de distinto signo político partidario.

En lo relativo a los nuevos espacios territoriales, se rechaza la iniciativa N°41-3 que ratificaba el Tratado Acuerdo de Voluntades de 1988 y que garantiza la libre determinación de la Nación Pueblo Rapanui. A pesar de esto, con la iniciativa N°52-3 se establece la autonomía jurídica, política, administrativa y económica del territorio Rapa Nui. También, con la iniciativa N°470-3 se crea el territorio especial del Archipiélago Juan Fernández e Islas Desventuradas y otorga reconocimiento al Pueblo Tribal Fernandeciano.

Destacan en este bloque la aprobación de dos propuestas vinculadas a materias medioambientales: la N°601-3 sobre la consagración del "Deber de Protección Ambiental de los Gobiernos Locales" y la N°243-3 que regula relación de los pueblos naciones preexistentes con su entorno, alcance del derecho de propiedad, concesiones y pasivos medioambientales. En este sentido, el informe incorpora un apartado de "transversalización", haciendo un llamado a la Mesa Directiva a manifestarse respecto a los siguientes temas posibles de ser tratados en Comisión de Transversalización:

1. Con Comisión 1: Congreso Unicameral – Bicameral; Dominio legal mínimo – Dominio Legal Máximo
2. Con Comisión 5: Estatuto de Bienes Comunes Naturales; Bienes del Estado – Bienes de la Región – Bienes Municipales.
3. Con Comisión 4: Estatuto del Derecho de Propiedad
4. Con Comisión 6: Atribuciones de la Justicia Constitucional para dirimir conflictos de competencia entre entes territoriales y/o nacionales

El texto resultante y presentado al Pleno para su votación constó de 89 artículos.

3. Resumen Bloque 3

Este texto sistematizado del informe del bloque 3 está actualizado al 24 de marzo del 2022 y recoge los temas pertinentes a: cargas tributarias y organización fiscal, participación ciudadana en entidades regionales y locales, administración pública y modernización del Estado, medio ambiente, ruralidad, gobierno regional, forma de estado, ordenamiento territorial y normas varias.

Las cargas tributarias y organización fiscal serán determinados en su mayoría por el Congreso Plurinacional, exceptuando las funciones con respecto a este tema que están explícitas en el informe. Se relevan muchas tareas para la definición de las cargas tributarias, así como de los mecanismos para cumplir dichas funciones y de los instrumentos de transferencia fiscal al Congreso Plurinacional y a la ley. Actualmente no hay una clara certeza sobre el destino de lo recaudado (local o regional), solo que se deberá fijar.

El art. 5 de Descentralización Fiscal establece que los Gobiernos Regionales y las Municipalidades gozan de autonomía financiera para el cumplimiento de sus funciones. En el art. 11 sobre Responsabilidad e iniciativa presupuestaria establece al gobernador regional o, en su caso al alcalde, presentar el proyecto de presupuesto del Gobierno Regional o de la Municipalidad al correspondiente Consejo Regional o Concejo, respectivamente. Implica que el Consejo Regional o el Concejo no pueden aumentar ni disminuir la estimación de los ingresos; sólo pueden reducir los gastos contenidos en el proyecto, salvo los establecidos en las leyes. Se demuestra el nivel de autonomía y descentralización fiscal, la cual es alta, pero con responsabilidad fiscal al prohibir que se aprueben "nuevos gastos con cargo a los fondos del respectivo Gobierno Regional o Municipalidad sin indicar, al mismo tiempo, las fuentes de recursos para solventar tal gasto" (p. 3) o "deberá reducir proporcionalmente todos los gastos". Se hace un gran acento en la igualdad de cargas tributarias (art. 13) de manera proporcional y justa.

Algunas observaciones importantes en este informe son la reducción progresiva del gasto militar (art. 34). Creación de Consejos Asesores de los órganos ejecutivos nacional y regionales que velarán prioritariamente por la modernización de los servicios públicos brindados en las localidades de menores recursos (art 65), junto con los deberes del Estado Social y Democrático de Derecho y los servicios públicos. Deber del Estado para intervenir y regular los mercados (art. 82). El Estado debe asegurar la desprivatización del agua y su uso prioritario (art 93). También, se demuestra en varios artículos la perspectiva de género en el rol y los deberes del Estado.

4. Algunos Hallazgos

1. Muchas de las iniciativas presentadas en la Comisión trataron temas similares. En este sentido, muchas terminaron siendo rechazadas debido a que ya habían sido tratadas o eran redundantes. No se rechaza la idea en sí, sino su repetitividad. De todos modos, se aprueban bastantes iniciativas semejantes. Es por esto que creemos que gran parte del articulado terminará fusionado debido a la superposición de temáticas.
2. Debido a su naturaleza, muchas iniciativas deberán ser tratadas en la Comisión de Transversalización para ser trabajadas en conjunto con otras comisiones. Destacan en este "cruce temático" las comisiones 1, 4, 5 y 6.
3. A pesar de la gran cantidad de iniciativas rechazadas, sobre todo Iniciativas Populares e Iniciativas Indígenas, las iniciativas aprobadas lo hacen con una amplia mayoría.
4. Debido al importante rechazo en el plenario de la Convención, gran parte del articulado de los textos sistematizados debe ser revisado. En este aspecto, las indicaciones se vuelven una dimensión fundamental a la hora de consolidar los textos finales.
5. Sorprende la cantidad de artículos presentados al Pleno. Creemos que muchas de los temas tratados probablemente sean materia de ley y no asuntos constitucionalizables. En este sentido, destacan la normativa en materia de descentralización fiscal y tributaria.

¿QUIERES
FORMAR
PARTE
DE NUESTRAS
ACTIVIDADES?

Envíanos tus datos a
descentralizacion@iap.uchile.cl

