

ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO

Aunque no es un tema tan difundido como la cuestión de la plurinacionalidad (revisada en la minuta anterior), se trata de un asunto de primer orden. Por un lado, la forma de Estado –unitario, federal u otra– es una de las materias fundamentales dentro de cualquier Constitución. Por otro lado, la descentralización política, administrativa y fiscal constituye un desafío histórico pendiente, y una de las promesas del proceso constituyente en curso. Sin embargo, las propuestas diseñadas por la Convención al respecto generan gran inquietud e incertidumbre. Como veremos a continuación, ellas no aseguran una distribución más equilibrada del poder estatal, ni tampoco un desarrollo más equitativo de las regiones y comunas del país.

I. Estado regional

Según algunos convencionales, la fórmula de “Estado Regional” establecida en el borrador garantizaría una adecuada descentralización y distribución del poder. Sin embargo, **sus efectos son inciertos y dependen de múltiples factores políticos, sociales y económicos**, que exceden con creces esta definición constitucional. Así lo confirma la experiencia comparada: la descentralización no depende únicamente de la forma de Estado fijada en la constitución. Hay países federales que son relativamente centralizados; hay otros que, siendo unitarios, son bastante descentralizados, y así.

Por otro lado, se ha señalado que el borrador aseguraría también un adecuado balance entre la unidad territorial del Estado y la autonomía regional y comunal. No obstante, la realidad actual del país plantea más dudas que certezas en este plano. **Hoy existen grupos radicales que no desean formar parte del Estado chileno y que bien podrían aprovechar las autonomías territoriales indígenas y los territorios especiales** que se proponen para formalizar su distancia de facto con nuestro aparato estatal. Dicho en simple, **para asegurar la unidad del Estado no basta que la letra del borrador diga que Chile es “único e indivisible”**. Esta unidad depende, entre otros factores, de una delimitación precisa de las funciones y la jurisdicción de estas distintas entidades, así como de su coordinación con el Estado central. El borrador carece de estos atributos.

II. Autonomías territoriales

Según el texto de la Convención, “el Estado se organiza en entidades territoriales autónomas y territorios especiales”. Las entidades territoriales son las “comunas autónomas, regiones autónomas y autonomías territoriales indígenas”, y están “dotadas de autonomía política, administrativa y financiera para la realización de sus fines e intereses”. Este **excesivo énfasis en la autonomía de las regiones y comunas**, como si la descentralización fuese sinónimo de mera autonomía, genera enorme ambigüedad en la relación entre los gobiernos subnacionales y el gobierno central.

El borrador omite que **una distribución efectiva del poder entre los territorios requiere de una colaboración clara y eficaz con el Ejecutivo**, además de dosis importantes de coordinación intergubernamental y control respecto de los gobiernos subnacionales. **En el texto que propone la Convención no existen más que menciones esporádicas al papel del Estado central**, y hasta ahora no hay claridad respecto de cuál será la función del Ejecutivo a nivel nacional, su estructura a nivel regional y comunal, o si habrá o no delegados presidenciales en las regiones o comunas. Todo esto plantea una serie de preguntas imposibles de ignorar: ¿es factible descentralizar

prescindiendo del gobierno central en los territorios? ¿Qué pugnas de poder entre las diversas unidades territoriales –y entre ellas y el Ejecutivo– puede generar tal profundización de la lógica autonómica? ¿Cómo se resolverán, por ejemplo, los conflictos entre las regiones autónomas y las autonomías territoriales indígenas que se ubiquen al interior de ellas? Más allá de las buenas intenciones del caso, declarar que estas entidades se coordinarán y asociarán en “relaciones de solidaridad, cooperación y apoyo mutuo” obviamente no es un resguardo suficiente.

III. Servicios públicos descentralizados

El borrador señala que “la ley determinará los servicios públicos, instituciones o empresas del Estado, que en virtud de sus fines fiscalizadores, o por razones de eficiencia y de interés general, mantendrán una organización centralizada o desconcentrada en todo el territorio de la república”. En principio, esto significaría **que la regla general de los servicios públicos es que funcionen de modo descentralizado; esto es, que dependan de los gobiernos regionales y los comunales.**

De lo anterior se desprenden **múltiples dudas, adicionales a las ya consignadas previamente:** ¿se cuenta con el suficiente capital humano e infraestructura en los gobiernos subnacionales para hacerse cargo de los órganos relativos a vivienda, urbanismo, salud, transporte y educación? ¿Se establecerán mecanismos de colaboración y de coordinación para traspasar capacidades de gestión a los gobiernos subnacionales? ¿Cuándo y cómo? ¿Qué ocurrirá con los funcionarios públicos que trabajan en cada uno de esos servicios? ¿Cómo evitar que el traspaso de los servicios del gobierno central a regiones y comunas termine en una provisión de bienes públicos de calidad inferior a la ya existente? ¿Qué costos económicos, administrativos y políticos implica esta magnitud de traspasos de competencias y recursos a los gobiernos subnacionales? ¿Se justifican ellos? ¿Cuál sería su gradualidad y costo alternativo? Hasta ahora no hay ninguna claridad al respecto.

IV. Creación de empresas públicas regionales y locales

El borrador dispone que tanto los gobiernos regionales como los municipios pueden crear empresas públicas. Aunque es cierto la participación de los privados en la provisión de servicios sociales ha tenido problemas a nivel territorial, nada asegura que el camino para revertir tales dificultades sea el mecanismo propuesto por la Convención. De hecho, **la creación de este tipo de empresas públicas puede incentivar dinámicas de corrupción, clientelismo y de déficits en la provisión de servicios;** problemas que ya existen en los gobiernos locales.

Todo esto, además, agravado por un contexto en que **el control a los órganos subnacionales brilló por su ausencia** en la discusión del órgano constituyente. La experiencia muestra que, ahí donde no hay suficiente control de gastos, las empresas públicas pueden terminar convertidas en un auténtico botín político. Estas dificultades pueden verse aumentadas con **la lógica autonómica, que es un caldo de cultivo para el empoderamiento de nuevas y más variadas oligarquías locales.**

En suma, la aproximación de la Convención plantea muchas interrogantes que siguen sin respuesta: ¿cómo se conformarán los directorios de estas empresas? ¿Bajo qué criterios se contratará al personal que trabaja en ellas? ¿De qué modo se controlará su gestión? ¿Cómo evitar que estas empresas funcionen como cajas pagadoras de favores políticos? ¿Existirá un símil a nivel subnacional del sistema de empresas públicas? Son, insistimos, demasiadas preguntas sin responder.