



Sergio Verdugo
 Director
 Centro de Justicia Constitucional
 Universidad del Desarrollo



Enrique Rajevic
 Núcleo Constitucional UAH

¿Populismos y judicialización del Estado Regional?

Aunque las normas sobre el Estado Regional que la Convención Constitucional ha aprobado todavía deben ser complementadas, una mirada orgánica de lo discutido por las distintas comisiones sugiere la existencia de algunos riesgos.

Las regiones requerirán de autonomía financiera y política. Aunque todavía no sabemos cuál será su modo de financiamiento ni la forma de hacer que el mismo sea equitativo, sabemos que dicha autonomía es hoy difícil de garantizar debido a la cantidad de regiones (16 ó 19, dependiendo de lo que se apruebe) y los diferentes recursos con que cuenta cada una. Una alternativa habría sido la creación de macroregiones; otra (más riesgosa) es la creación de sistemas tributarios regionales. Aunque los impuestos regionales debieran quedar condicionados a la dictación de una ley, esta alternativa abre una serie de preguntas que todavía carecen de respuesta: ¿Qué duplicidades existirán? ¿Cómo evitar que se exacerbén las disparidades de financiamiento entre regiones? ¿Qué efectos tendrá en la inversión? ¿Es posible que se genere una competencia virtuosa entre regiones por atraer inversionistas? ¿Qué focos de corrupción y clientelismo se pueden abrir? ¿Qué aparatos burocráticos será necesario crear para hacer operativos y controlar estos sistemas?

Mientras se intenta fortalecer a las regiones en el papel, se debilita la naturaleza regional del Congreso con la eliminación del Senado o su reemplazo por un órgano con atribuciones limitadas. Debido a la lógica electoral proporcional que probablemente regirá en la otra cámara, la estructura del nuevo Congreso podría invisibilizar intereses regionales en discusiones relevantes y hacerles perder peso en el diseño de políticas nacionales.

Por si fuera poco, los órganos regionales serán electos en el contexto de un sistema de partidos políticos debilitado que se asimilará, de aprobarse otra propuesta, a aquellos movimientos sociales que puedan presentar candidaturas propias con barreras de entrada relativamente bajas. Ello podría dejar a las instituciones regionales a merced de caudillismos y populismos locales. Esta situación puede generar presión fiscal e incrementar los niveles regionales de deuda (pese a una propuesta que fija límites). Un partidario de la propuesta de la Convención podría defender la propuesta diciendo que los órganos regionales poseerán potestades normativas acotadas. No obstante, dicho argumento no considera que los líderes locales operarán en el contexto de un sistema de distribución de potestades normativas poco claras. Ellos tendrán incentivos para crear empresas públicas regionales y dictar normas desafiando los límites jurídicos de sus atribuciones. Ello podría incluir la dictación de regulaciones, por ejemplo, en materia ambiental y sanitaria (todo lo que sea útil prometer en una campaña electoral regional).

Así, se puede incrementar el riesgo de duplicidad legislativa y de judicialización. Como es posible que la Convención no establezca un Tribunal Constitucional (existen cuatro propuestas distintas) que pueda dar certeza frente a eventuales conflictos, ni está claro si existirá un Senado que les pueda dar término, una eventual judicialización puede terminar empoderando a un conjunto de jueces locales que operarán con criterios posiblemente incoherentes. Incluso si los casos llegaran a una Corte Suprema que tenga la misión de uniformar la jurisprudencia, el diseño aprobado para dicha Corte hace bastante poco por terminar con la alta disparidad de criterios judiciales que hoy existe en nuestro país. Si esto se materializa, nos esperan años de batallas judiciales.

Autonomía regional y unidad estatal

La consagración en el proyecto de nueva Constitución de la autonomía de las regiones y comunas, en la lógica de un Estado Regional y no unitario –como ha sido desde el inicio de la República– ha generado una preocupación que es fácil de entender: eso podría perjudicar la gestión pública, pues un Estado de este tipo es mucho más complejo de administrar, junto con debilitar la unidad y la identidad de nuestro país. Sin embargo, los esfuerzos por descentralizar al Estado unitario, que ya estaban expresados en la Carta de 1925 y fueron profundizados por la de 1980 y sus reformas (hasta la elección de gobernadores/as regionales en 2021), han logrado pobres resultados, como lo demuestra la composición de la inversión pública comparada con otros países.

Parece lógico, por lo mismo, idear nuevas fórmulas, y a eso responde este Estado Regional; una fórmula que a nivel internacional admite un amplio abanico de opciones, pues sirve para describir un modelo que no es ni unitario ni federal, con lo que no hay un espejo claro en el que mirarse. Con todo, si examinamos el texto aprobado por el Pleno de la Convención se advierte que esta autonomía no es ilimitada. Su finalidad, por un lado, es realizar los “fines e intereses” de la región o de la comuna, “en los términos establecidos por la presente Constitución y la ley” (art. 5°). Las entidades territoriales deben gobernarse “en atención al interés general de la República, de acuerdo a la Constitución y la ley” (art. 2°), reconociéndose la unidad estatal y prohibiéndose la secesión territorial (art. 5°). Algunas de las facultades que han despertado más alertas, como la posibilidad de establecer contribuciones y tasas (no impuestos, pues se reservan a la ley) o la de crear empresas públicas regionales, requieren de leyes previas que deberá despachar el Congreso, de manera que habrá un marco ordenador a nivel país. Por otro lado, aunque se establezca la radicación preferente de competencias en el nivel local, y luego el regional, quedando el Estado en una posición residual –o incluso subrogatoria (arts. 16 y 19)–, también se reconoce la existencia de entidades estatales centralizadas cuando la ley lo disponga “por razones de eficiencia y de interés general” (art. 28).

Con todo, hay aspectos a perfeccionar; por ejemplo, llama la atención que no se hayan definido las competencias específicas del Estado para asegurar un mínimo común de prestaciones para todos quienes habitamos Chile. Y más que la regla rígida de radicación de competencias adoptada (art. 19), habría sido preferible que la ley asigne éstas en el nivel territorial que sea más eficaz para lograr el resultado pretendido en cada caso (como ocurre en la Unión Europea).

Efectivamente, el modelo planteado todavía podría ajustarse debido a lo que resuelve la Convención en otros temas, como ocurre en relación con las atribuciones de la Cámara Territorial o con la existencia de reglas comunes a la Administración Pública en todos sus niveles (central, regional y comunal), de manera de garantizar su profesionalidad ante los gobiernos de turno.

Asimismo, es preciso conocer las normas transitorias que serán muy relevantes para la implementación de este diseño, que no puede ser instantáneo y que puede permitir ajustar a futuro las reglas que se definan (sería pretencioso creer que eso no va a ser necesario).

Finalmente, las normas aprobadas han entregado al Poder legislativo un campo relevante de acción, que hace difícil anticipar cómo será, en la realidad, este futuro Estado Regional.

¿La forma de Estado que se propone para la nueva Constitución debilita su unidad?

Con las normas aprobadas por el Pleno de la Convención Constitucional se le va dando forma a lo que será el diseño de un Estado Regional en el proyecto de Carta Magna que se propondrá a la ciudadanía. Por ahora, ya se han reconocido distintas unidades territoriales con sus autonomías y competencias, lo que lleva al análisis de los especialistas sobre sus efectos y eventuales implicancias en la administración y unidad del país.

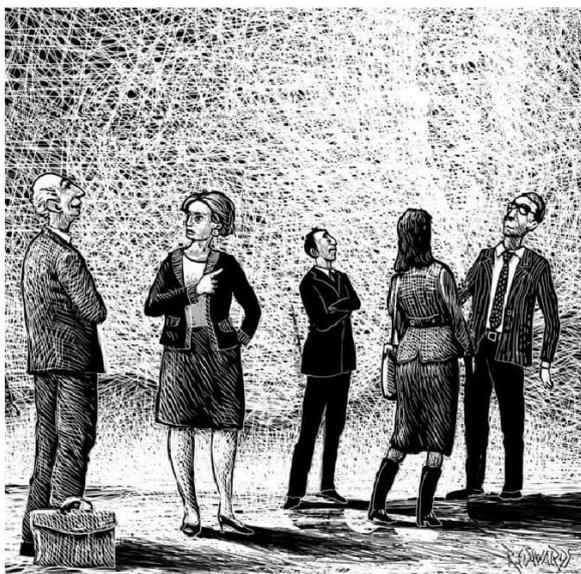


ILUSTRACIÓN: RAFAEL EDWARDS