

Número 39 / 2 de mayo de 2022

¿Cuánta autonomía hay en el nuevo Estado Regional?

BOLETIN DEL MONITOR CONSTITUCIONAL

Uno de los conceptos que ha acompañado como un mantra a este proceso constituyente es el de descentralización, entendido como el intento por redistribuir el poder a través del territorio. Tempranamente, se creó en la Convención Constitucional (CC) una comisión provisoria de descentralización y, luego, entre los “enfoques de transversalización” que han debido acompañar todo el proceso de deliberación está, precisamente, el de descentralización.

En concordancia, la CC ha propuesto en una norma ya aprobada un nuevo calificativo para el Estado de Chile: “regional”. Dice así:

*“Chile es un Estado Regional, plurinacional e intercultural conformado por **entidades territoriales autónomas**, en un marco de equidad y solidaridad entre todas ellas, preservando la unidad e integridad del Estado. El Estado promoverá la cooperación, la integración armónica y el desarrollo adecuado y justo entre las diversas entidades territoriales.”*

Como la analizamos en su oportunidad ([ver Boletín N°28](#)), esta fórmula de Estado abandona el polo unitario que ha caracterizado la forma del Estado en la historia constitucional de Chile, desplazándose parcialmente hacia el polo federal. En un principio, este desplazamiento era bien ambicioso, pues creaba sistemas políticos intrarregionales con intensos niveles de autonomía, incluyendo el reconocimiento de una “potestad legislativa regional” y la posibilidad de que cada región dictara sus Estatutos Regionales -fijando su “propio orden político interno regional”. Lo importante aquí era que lo hacían autónomamente, sin intervención del Legislativo nacional -algo más propio de los Estados federales. Además, establecía una regla de subsidiariedad

competencial rígida a favor de las entidades locales por sobre las regionales y de estas últimas por sobre el Estado central. En materia fiscal, las regiones autónomas podían suscribir deuda pública, y el control del gasto público quedaba en manos de Contralorías Regionales autónomas entre sí, cuyas máximas autoridades eran nombradas por las propias Asambleas Legislativas Regionales.

El Pleno, sin embargo, rechazó estas propuestas y aprobó, en cambio, normas más atenuadas, Y luego siguió aprobando normas complementarias sobre las diversas entidades regionales autónomas (comunales, autonomías territoriales indígenas y territorios especiales), y sobre la organización fiscal del Estado (potestades tributarias, responsabilidad fiscal, administración y empleo público).

Considerando los avances en materia de ordenamiento territorial aprobados a la fecha por la CC, cabe preguntar ¿Cuán descentralizado es el nuevo Estado Regional que se propone? A esta interrogante dedicamos la presente edición del Boletín del Monitor Constitucional. Para esto procedemos de la siguiente forma. Comenzamos por revisar la arquitectura del nuevo Estado Regional y sus respectivas entidades territoriales. Luego nos centramos en la arquitectura de una de estas entidades territoriales, la Región Autónoma, con énfasis en su organización y potestades en relación con los actuales Gobiernos Regionales. En la tercera sección nos detenemos en la descentralización presupuestaria o fiscal del Estado Regional, es decir, sus fuentes de ingresos y modalidades de gasto público. La cuarta sección vuelve sobre una preocupación permanente en el diseño constitucional, la relación entre Sistema Político y Forma de Estado. En la última sección formulamos algunas observaciones.

1 / La arquitectura del Estado Regional



Edificio Gobierno Regional de Coquimbo Foto: **Sfs90**

LA PROPUESTA DE ESTADO REGIONAL que se plebiscitará en septiembre está conformada por las siguientes “entidades territoriales”:

- Regiones autónomas
- Comunas autónomas
- Autonomías territoriales indígenas
- Territorios especiales

La autonomía territorial puede entenderse en, al menos, tres materias: política, administrativa y financiera. En consecuencia, se prescribe que todas estas entidades territoriales tendrán personalidad jurídica, patrimonio propio y las potestades y competencias necesarias para su autogobierno. Éstas deberán ser ejercidas de conformidad a la Constitución, a la ley y al interés general de la República. Y hay limitaciones al ejercicio de esta autonomía que están en el propio texto constitucional:

- Derechos humanos
- Derechos de la Naturaleza.
- En ningún caso podrá atentar en contra del carácter único e indivisible del Estado de Chile.
- No se permitirá la secesión territorial.

Ahora revisamos cada una de las entidades territoriales.

Regiones Autónomas

La configuración de las Regiones Autónomas no ha sufrido grandes cambios respecto a lo que en febrero pasado detallamos en la edición N°28 del Boletín. De hecho, la siguiente norma que las

consagra fue una de las primeras en pasar al borrador de nueva Constitución:

*“Las Regiones autónomas son **entidades políticas y territoriales** dotadas de personalidad jurídica de derecho público y patrimonio propio que **gozan de autonomía** para el desarrollo de los intereses regionales, la gestión de sus recursos económicos y el ejercicio de las atribuciones **legislativa, reglamentaria, ejecutiva y fiscalizadora** a través de sus órganos en el ámbito de sus competencias, con arreglo a lo dispuesto en la Constitución y la ley”.*

Los órganos que ejercen estas atribuciones son:

- Gobierno Regional, el órgano ejecutivo de la Región Autónoma.
- Asamblea Regional, el órgano de representación regional con potestades normativas, resolutivas y fiscalizadoras.
- Consejo Social Regional, encargado de promover la participación popular en los asuntos públicos regionales de carácter participativo y consultivo.

Volveremos sobre estos órganos más abajo. Antes, es importante señalar que la organización administrativa y funcionamiento interno de cada Región Autónoma estarán detallados en sus respectivos Estatutos Regionales. Éstos serán elaborados a partir de una propuesta del Gobierno Regional a la Asamblea Regional, la que deberá aprobarla por la mayoría absoluta de sus miembros en ejercicio.

Las facultades entregadas a las Regiones Autónomas son variadas, como se observa en la siguiente tabla :

Tabla N°1: Competencias Región Autónoma

[Ver Tabla N° 1](#)

Comunas Autónomas

Al igual que las Regiones Autónomas, estas entidades territoriales cuentan con una densa regulación. Son como una versión a escala local de las regiones autónomas. Se dice que están en la “base del Estado Regional, dotada de personalidad jurídica de derecho público y patrimonio propio”. Además, gozan de autonomía “para el cumplimiento de sus fines y el ejercicio de sus competencias, con

arreglo a lo dispuesto en la Constitución y la ley”. Ejemplo de esto último es la aprobación por cada Comuna Autónoma de un Estatuto Comunal, “que establecerá la organización administrativa y funcionamiento de los órganos comunales, los mecanismos de democracia vecinal y las normas de elaboración de ordenanzas comunales. Todo lo anterior se entenderá sin perjuicio de los mínimos generales que establezca la ley respectiva para todas las comunas autónomas.” Por otra parte, se denominará **provincia** a una agrupación de comunas autónomas en cuanto división territorial establecida con fines administrativos.

Tabla N°2: Competencias Comuna Autónoma

Ver Tabla N°2

Al igual que bajo la Constitución vigente, la labor del gobierno comunal residirá en la Municipalidad, la cual contará con un Alcalde(sa) y un Concejo Municipal elegidos por votación directa de la ciudadanía cada cuatro años. El o la Alcaldesa es su máxima autoridad ejecutiva, integra y preside el Concejo Municipal, pudiendo reelegirse por una sola vez de manera consecutiva.

El Concejo Municipal, por su parte, es un “órgano colegiado de representación popular y vecinal, dotado de funciones normativas, resolutivas y fiscalizadoras, en conformidad a la Constitución y la ley”. El número de miembros será determinado por ley en proporción al número de habitantes de la comuna. Además, en consonancia con los “enfoques de transversalización” establecidos en el trabajo de la CC, la composición de los concejos deberá realizarse conforme a “los criterios de inclusión, paridad de género y escaños reservados para pueblos y naciones indígenas considerando su población dentro de la jurisdicción electoral respectiva”. También podrán ser reelegidos consecutivamente por una vez solamente. Entre sus funciones destaca la elaboración del Estatuto Comunal que, **junto a la ley**, determinará su organización y funcionamiento.

Un órgano que llama la atención es la Asamblea Social Comunal. Ésta “tiene la finalidad de promover la participación popular y ciudadana en los asuntos públicos de la Comuna Autónoma, de carácter consultivo, incidente y representativo de las organizaciones de la comuna”. Su organización, funcionamiento y atribuciones los determinará la ley y el Estatuto Regional.

Territorios especiales

El artículo 126 bis de la actual Constitución reconoce desde 2007 dos territorios especiales: Isla de Pascua y el Archipiélago de Juan Fernández. En su escueta regulación se dispone que tanto el

Gobierno como la Administración de estos territorios se rigen por estatutos especiales que establezcan las leyes orgánicas constitucionales respectivas. Éstas, sin embargo, aún no se dictan.

Por su parte, la CC recientemente aprobó tres normas sobre territorios especiales. La primera, al igual que en la Constitución vigente, otorga dicho carácter a Rapa Nui y al Archipiélago de Juan Fernández, los cuales se registrarán por sus propios estatutos. Y agrega algo nuevo: otorga a la ley la facultad de crear nuevos territorios especiales, señalando también que por ley se podrán establecer regímenes económicos y administrativos diferenciados para esos territorios.

Sobre Rapa Nui especifica: “el Estado garantiza el derecho a la libre determinación y autonomía del pueblo nación polinésico Rapa Nui (...). **El territorio Rapa Nui se regulará por un estatuto de autonomía**”. Sobre el Archipiélago de Juan Fernández indica: “es un territorio especial, conformado por las islas Robinson Crusoe, Alejandro Selkirk, Santa Clara, San Félix y San Ambrosio, así como también el territorio marítimo adyacente a ellas. El gobierno y administración de éste territorio **se registrará por los estatutos especiales que establezcan las leyes respectivas**”.

Autonomías Territoriales Indígenas

Las Autonomías Territoriales Indígenas (ATI) se definen como “entidades territoriales dotadas de personalidad jurídica de derecho público y patrimonio propio, donde los pueblos y naciones indígenas ejercen derechos de autonomía, en coordinación con las demás entidades territoriales que integran el Estado Regional de conformidad a la Constitución y la ley”. Éstas se constituirán previa participación y consulta de los pueblos y naciones indígenas interesadas, y sus competencias quedan entregadas a la ley.

Tan amplia remisión al legislador hace que no tengamos claridad sobre los alcances que tendrá esta nueva entidad territorial.

2 / La arquitectura de las Regiones Autónomas





Foto: Lucas Sierra

LA AUTONOMÍA ES UN CONCEPTO RELACIONAL: SE ES AUTÓNOMO RESPECTO DE ALGO.

En el caso del Estado Regional, se trata de la autonomía de las unidades subnacionales (o “entidades territoriales” en el borrador de nueva Constitución), frente a dos potestades normativas de carácter nacional: potestad administrativa, que ejerce el Gobierno central; y la potestad legislativa, que ejercen en conjunto el Gobierno y el Congreso. Estas dos potestades normativas son nacionales. La pregunta entonces, es ¿cómo se relacionan con ellas las potestades normativas “territoriales” que propone el borrador de nueva Constitución?

Por ahora, es más posible contestar esta pregunta respecto de las Regiones Autónomas y de las Comunas Autónomas -especies de réplicas a menor escala de las primeras-, pues tienen una regulación más detallada en el borrador de nueva Constitución. Las ATI y los territorios especiales van a quedar poco detallados en dicho borrador, por lo que es difícil imaginar su real autonomía aunque algo elemental sí se puede decir: el hecho de que haya quedado entregada al legislador nacional sugiere una autonomía subordinada a la ley.

Por último, hay otra norma que también habla de esta autonomía territorial que va quedando ceñida por la ley nacional:

“De las entidades con competencias sobre todo el territorio. La ley determinará cuáles Servicios Públicos, Instituciones Autónomas o Empresas del Estado, en virtud de sus fines fiscalizadores, o por razones de eficiencia y de interés general, mantendrán una organización centralizada y desconcentrada en todo el territorio de la República.”

Dicho esto, veamos con más detalle la autonomía regional.

Aquí hay que partir por un punto importante. Como se apuntó más arriba, la propuesta original en esta materia era ambiciosa: los Estatutos Regionales -el marco regulatorio que cada región se daría a sí misma y, en parte, también a las comunas dentro de ella-, iban a ser aprobados sólo por la Región, autónomamente, sin intervención de alguna potestad nacional. Esto no es propio de los Estados regionales o autonómicos, sino que de los federales. Razonablemente, el Pleno no lo aprobó y en la propuesta de la Comisión de Sistema Político que se verá esta semana en el Pleno, entre las Leyes de Acuerdo Regional-que serán tramitadas ante la Cámara de las Regiones- se encontrarán “las que aprueben el Estatuto Regional”. Esta propuesta es positiva porque no permite tanta autonomía: nadie ha hablado de querer un Estado federal en la CC.

Otro punto que evolucionó en un sentido parecido fue la comprensión que originalmente se propuso de las Asambleas Regionales como órganos legislativos, que dictaban “leyes regionales”. Esto también era inédito porque nuestro Derecho siempre ha reservado el término “ley” para una norma de carácter nacional. Más abajo volveremos sobre este punto, pero dejemos dicho que originalmente se llamaban “Asambleas Legislativas Regionales”. El borrador de Constitución hoy habla de “Asambleas Regionales”.

Lo anterior también sugiere una cierta reducción de la autonomía subnacional, la que, sin embargo, tiene un reconocimiento importante en el principio de subsidiariedad que expresamente contempla el borrador constitucional:

“Radicación preferente de competencias. Las funciones públicas deberán radicarse priorizando la entidad local sobre la regional y ésta última sobre el Estado, sin perjuicio de aquellas competencias que la propia Constitución o las leyes reserven a cada una de estas entidades territoriales (...)”

Dicho esto, a las Regiones Autónomas.

Éstas tienen tres órganos: Gobierno Regional, Asambleas Regionales y Consejo Social Regional.

Gobierno Regional

El Gobierno Regional es “el órgano ejecutivo de la Región Autónoma”, encabezado por un o una Gobernadora Regional electa por cuatro años.

Sus competencias son las siguientes:

Tabla N°3: Competencias Gobiernos Regionales

Ver Tabla N° 3

Las atribuciones que el borrador de nueva Constitución otorgará a los Gobiernos Regionales no distan de las reguladas por la Constitución y legislación vigentes. Las únicas novedades se encuentran en materia de Estado empresario, con la posible creación de empresas públicas regionales o participación estatal en empresas regionales (replicado a nivel comunal mediante la posibilidad de crear empresas comunales), y la convocatoria a referéndums y plebiscitos regionales.

Con todo, varias de las facultades originalmente entregadas a las regiones también fueron reducidas en su camino al borrador de nueva Constitución. Por ejemplo, la potestad reglamentaria contenida en el N°6: la propuesta original hablaba de “decretos regionales”, que tenían que sujetarse a la Constitución y al Estatuto Regional, pero no a la ley. Cabe recordar, además, que el Estatuto Regional al inicio se aprobaba sólo por la región, sin la participación del legislador nacional como hoy se propone. Y también se eliminó la siguiente disposición de la propuesta original:

“Las normas dictadas en virtud de la potestad reglamentaria de la Presidencia de la República no podrán modificar ni derogar las establecidas por la potestad reglamentaria regional o local en el ámbito propio de las competencias de estas últimas”.

La eliminación de esta norma también forma parte de la evolución que puede verse desde la muy amplia autonomía regional originalmente propuesta. Antes de pasar a las Asambleas Regionales, un par de palabras sobre el Consejo Social Regional.

Consejo Social Regional

El borrador de nueva Constitución lo define como “el encargado de promover la participación popular en los asuntos públicos regionales de carácter participativo y consultivo”. Originalmente, la propuesta sugería que su organización e integración debía ser “representativa de las organizaciones de la sociedad civil, considerando paridad de género, plurinacionalidad y la representación de al menos un representante de las asambleas sociales comunales en su configuración”. Ante su rechazo por el Pleno, la Comisión de Forma de Estado reformuló su redacción así: “En cuanto a la integración y competencias de éste órgano serán determinadas por ley”. Esta fórmula más sencilla fue aprobada por el Pleno, reconduciendo la materia, otra vez, al legislador nacional.

Asamblea Regional

Como lo apuntamos más arriba, estos órganos sufrieron un cambio sugerente respecto de su formulación original, pues dejaron de ser Asambleas **Legislativas** Regionales. Con esto se les privó de las “atribuciones legislativas concurrentes” que se les daban.

Hasta ahora, el borrador constitucional contempla las siguientes facultades para las Asambleas Regionales, las cuales siempre deben ejercerse “en conformidad a la Constitución, la ley y el Estatuto Regional”:

- **Fiscalizadoras**

- Fiscalizar los actos del Gobierno Regional de acuerdo con el procedimiento establecido en el Estatuto Regional.
- Fiscalizar los actos de la administración regional, para lo cual podrá requerir información de autoridades o jefaturas que desempeñen sus funciones en la Región Autónoma, citar a funcionarios públicos o autoridades regionales y crear comisiones especiales.
- Solicitar al Gobernador o Gobernadora Regional rendir cuenta sobre su participación en el Consejo de Gobernaciones.

- **Resolutivas**

- Aprobar, modificar o rechazar el Presupuesto Regional, el Plan de Desarrollo Regional y los Planes de Ordenamiento Territorial.
- Aprobar, modificar o rechazar el Plan Regional de manejo integrado de cuencas.
- Aprobar, a propuesta del Gobernador o Gobernadora Regional y previa ratificación del Consejo Territorial [*Cámara de las Regiones*], la creación de empresas públicas regionales o la participación en empresas regionales.
- Pronunciarse sobre la convocatoria a consultas o plebiscitos regionales.

- **Normativas**

- Dictar su reglamento interno de funcionamiento.
- Concurrir, en conjunto con el Gobernador Regional, en el ejercicio de la potestad reglamentaria, en la forma prescrita por la Constitución y las leyes.
- Ejercer la potestad reglamentaria de ejecución de ley cuando ésta lo encomiende y dictar los demás reglamentos en materias de competencia de la región autónoma.
- Dictar las normas regionales que hagan aplicables las leyes de acuerdo regional.

- **Legislativas**

- Iniciar el trámite legislativo ante el Consejo Territorial [*Cámara de las Regiones*] en materias de interés regional.

- Solicitar al Congreso la transferencia de la potestad legislativa en materias de interés de la Región Autónoma respectiva, en conformidad a la ley.

A diferencia de los Gobiernos Regionales, las Asambleas Regionales contarán con mayores atribuciones que, en parte, las diferenciarán de los actuales Consejos Regionales respecto de las siguientes materias: la solicitud de rendición de cuentas ante el Consejo de Gobernaciones (órgano inédito por medio del cual los Gobiernos Regionales se coordinarán directamente con la Presidencia de la República, sustituyendo la función del delegado presidencial), manejo integrado de cuencas (cabe notar que la reciente reforma al Código de Aguas encomienda al Ministerio de Obras Públicas establecer por reglamento el procedimiento y requisitos para confeccionar los Planes Estratégicos de Recursos Hídricos en cuencas), la creación de, o participación en, empresas públicas regionales, y consultas o plebiscito regionales. Con todo, fuera de estas atribuciones complementarias a la reforma aprobada, la mayor diferencia sería su participación en la tramitación e, incluso, eventual delegación de potestades legislativas en materias de interés regional, cuestión que veremos más adelante.

Hasta ahí la arquitectura de las Regiones Autónomas. Ahora veamos lo relativo a la descentralización presupuestaria del Estado Regional.

3 / Descentralización presupuestaria



Foto: arabe.cl

UNA DIMENSIÓN FUNDAMENTAL DE LA DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DEL PODER ES LA FISCAL. A este respecto el borrador señala que las cuatro entidades territoriales (regiones autónomas, comunas autónomas, ATI y territorios especiales), “contarán con personalidad

jurídica y patrimonio propio”, es decir, no utilizarán la personalidad jurídica del Fisco en sus relaciones con otros órganos o personas.

Asimismo, el borrador ya establece algunas normas sobre esta materia:

*“**Descentralización fiscal.** Los Gobiernos Regionales y las Municipalidades gozan de autonomía financiera para el cumplimiento de sus funciones, dentro del marco establecido por esta Constitución y las leyes.*

La Ley de Presupuestos de la Nación deberá propender a que, progresivamente, una parte significativa del gasto público sea ejecutado a través de los gobiernos subnacionales, en función de las responsabilidades propias que debe asumir cada nivel de gobierno.

El deber y la facultad de velar por la estabilidad macroeconómica y fiscal será centralizada, conforme a lo dispuesto en esta Constitución.”

Y esta otra:

*“**De la autonomía financiera de las entidades territoriales.** Las entidades territoriales mencionadas en el artículo 5° de esta Constitución, gozarán de autonomía financiera en sus ingresos y gastos para el cumplimiento de sus competencias, la cual deberá ajustarse a los principios de suficiencia, coordinación, equilibrio presupuestario, solidaridad y compensación interterritorial, sostenibilidad, responsabilidad y eficiencia económica.”*

En concordancia con lo anterior, el borrador dispone entre las competencias de la Región autónoma, el establecimiento de “**contribuciones y tasas** dentro de su territorio previa autorización por ley”.

Aquí hay una innovación importante: las regiones ahora tendrían un cierto poder impositivo, limitado a tasas y contribuciones (no impuestos) y de un modo no completamente autónomo, pues para imponerlas deben ser previamente autorizadas por una ley nacional. Es decir, se repite en esto la lógica que se ha venido desarrollando a lo largo del proceso constituyente en el sentido de ir moderando la autonomía subnacional.

Esta norma está en concordancia con esta otra que también forma parte del borrador constitucional y que referimos más arriba como atribuciones exclusivas de los Gobiernos Regionales:

“Administrar y ejecutar el Presupuesto Regional, realizar actos y contratos en los que tenga interés, ejercer competencias fiscales propias conforme a la ley, y elaborar la planificación presupuestaria sobre la destinación y uso del presupuesto regional”.

Examinaremos ahora otra dimensión importante para la forma de Estado: su relación con el sistema político que se está dibujando en la CC.

4 / Estado Regional y Sistema Político



Foto: **La Tercera**

ES CONOCIDA LA DIFICULTAD QUE HA TENIDO LA COMISIÓN DE DE SISTEMA POLÍTICO PARA LOGRAR UN ACUERDO. Parte importante de esta dificultad ha sido la divergencia sobre el tipo de Poder Legislativo a proponer y, en especial, el papel institucional que tendría la Cámara de las Regiones. Si bien hay un cierto consenso en un esquema asimétrico entre las cámaras, no lo hay respecto a su intensidad. Y la intensidad es un punto relevante, pues un reducido papel de la segunda cámara implica una menor representación territorial.

El borrador ya tiene algunas cuestiones básicas sobre la Cámara de las Regiones. Sin embargo, el detalle de sus atribuciones y su relación con la orgánica regional no ha sido definitivamente zanjado. Hasta ahora, en la Comisión de Sistema Político se han presentado una serie de indicaciones que detallan el papel de dicha Cámara.

Entre las aprobadas para ser propuestas al Pleno se encuentra una sobre su integración. Se propone que la ley deberá determinar el número de representantes regionales (como parece que se van a

llamar quienes integren la segunda cámara) por región, el que deberá ser el mismo para cada una y en ningún caso inferior a tres.

Otro aspecto territorial de la segunda cámara se aprecia en la oportunidad en que se elegirán las y los representantes regionales: por “votación popular **conjuntamente con las autoridades comunales y regionales**, tres años después de la elección presidencial y del Congreso”. Es decir, tal como hoy, estas elecciones no nacionales quedan desacopladas del ciclo político nacional constituido por las elecciones presidenciales y parlamentarias.

A dichos representantes regionales se les está conectando con la arquitectura territorial descrita más arriba. Por ejemplo, se propone obligarles a rendir cuenta periódicamente ante la Asamblea Regional de la región que representan. Asimismo, la Cámara de las Regiones tendría una función revisora de las Asambleas Regionales en las siguientes materias:

- Estatutos Regionales aprobados por una Asamblea Regional.
- Propuestas de creación de empresas regionales efectuadas por una o más Asambleas Regionales.
- Solicitudes de delegación de potestades legislativas realizadas por las Asambleas Regionales, incluyendo cuestiones tributarias.

En estos casos, recibida una propuesta, la Cámara de las Regiones podrá aprobar el proyecto o realizar las enmiendas que estime necesarias. En caso que la Asamblea Regional acepte las enmiendas, el proyecto quedará en estado de ser tramitado como ley de acuerdo regional.

Por otra parte, cabe destacar que desde la Comisión de Sistema Político se busca incorporar a las Asambleas Regionales en el procedimiento de elaboración de leyes, permitiéndoles presentar iniciativas de ley ante la Cámara de las Regiones en materias de interés regional. Y en caso que la Cámara de las Regiones la patrocine, serán ingresadas como moción parlamentaria ordinaria en el Congreso.

Finalmente, unas palabras sobre las leyes de acuerdo regional. Estas leyes son aquéllas en cuya formación participan tanto el Congreso de Diputadas y Diputados, como la Cámara de las Regiones. Desde una fórmula original que proponía un campo bastante reducido para estas leyes, en la nueva propuesta que recibirá el Pleno desde la Comisión de Sistema Político ese campo se amplía, como se ve en la siguiente tabla:

Tabla N°4: Leyes que califican como de acuerdo regional

Ver Tabla N°4

5 / Observaciones



MUCHO SE HA DISCUTIDO POR LA NUEVA FORMA DE ESTADO que la CC va a proponer al país, un Estado “regional” y, además, “plurinacional”.

Se trata de un Estado más complejo que el actual, pues a la arquitectura territorial que hoy existe -compuesta por regiones, provincias y comunas-, agrega dos más: ATI y territorios especiales. La manera como el borrador hace esto también es compleja, pues dice que las “entidades territoriales” de este Estado Regional son las regiones, comunas, ATI y Territorios Especiales, excluyendo a las provincias. Pero luego las menciona como “divisiones territoriales” con fines administrativos compuestas por una agrupación de comunas. ¿Valdrán la pena estas provincias si el mismo borrador establece en otra norma que dos o más entidades territoriales podrán pactar convenios y constituir asociaciones territoriales? ¿Las provincias serán las asociaciones territoriales de las comunas? Si sí, va a ser una duplicación probablemente innecesaria. Si no -si son distintas-, dura tarea va a tener el legislador futuro distinguiéndolas. Es notable la fuerza histórica que las provincias tienen en la historia de Chile. Ni siquiera esta CC pudo deshacerse totalmente de ellas.

Las entidades territoriales que el borrador propone pueden pensarse en dos grupos. En uno están las regiones y comunas, ambas “autónomas”; y en el otro están las ATI y los territorios especiales. Sobre este segundo grupo no mucho se puede decir porque su definición constitucional es muy amplia, y buena parte de su detalle es dejado al legislador de mañana. Pero algo se puede decir. Por ejemplo, que Rapa Nui quedó como un territorio especial privilegiado, pues el texto constitucional no somete su estatuto de autonomía a la ley, como sí lo hace en el caso del otro Territorio Especial: el archipiélago de Juan Fernández. Debe haber pocos territorios más “especiales” en Chile que Rapa Nui, lo que quizás podría justificar el trato preferente. Pero esto no quita dificultad al trabajo que va a

significar para la ley armonizar su estatuto de autonomía como territorio especial, por una parte, y la comuna autónoma de Rapa Nui y la Región Autónoma de Valparaíso, por la otra. Ni qué decir si, además, la isla se declara ATI.

Las ATI también serán un desafío mayúsculo para el legislador. Partiendo del hecho de que la población indígena que vive en Chile es, muy mayoritariamente, urbana. Además, dentro de lo poco que el borrador las detalla, sí se preocupó de dejar establecido el deber del Estado de reconocerlas, promoverlas y garantizarles su autonomía. Y, también, el derecho de las ATI a tener un financiamiento “necesario”, además del financiamiento “progresivo” que el mismo borrador garantiza como principio general a las unidades subnacionales. Enorme trabajo, entonces, para el futuro legislador.

Ahora bien. En relación con el primer grupo, es decir, las Regiones Autónomas y Comunas Autónomas, parece no haber demasiada novedad. Sus órganos principales son análogos a los de hoy (Gobernador/CORE y Alcaldía/Concejo). En ambos niveles se agregan nuevos órganos (Consejos Sociales Regionales y las Asambleas Sociales Comunes), encargados de la participación ciudadana y más bien funcionales a esos principales. A propósito de estos últimos órganos, es posible encontrar normas que subordinan las competencias descentralizadas a cierto centralismo. La integración y competencias de los Consejos Sociales Regionales serán determinadas por ley, mientras que en el caso de las Asambleas Sociales Comunes será la ley complementada por el Estatuto Regional (y no el comunal). Es decir, se impide a los estatutos regionales y comunales regular estos órganos que son parte de su propia estructura y, en el caso de los comunales, se reproduce un centralismo regional.

La pregunta aquí es ¿son más autónomos que los actuales los órganos principales que se proponen? La respuesta es sí, pero pareciera que no mucho más. En la propuesta original que fue rechazada por el Pleno, sí tenían una autonomía preocupantemente mayor, pero se ha venido reduciendo, en especial por la vía de aumentar el papel de la ley nacional en relación con ellos. Así, es muy relevante el hecho de que ahora se proponga que la ley intervenga en la aprobación de los Estatutos Regionales, que serán las “constituciones” propias de las regiones y tendrán, además, consecuencias en las comunas. También es significativo que la facultad de imponer tasas y contribuciones por parte de los Gobiernos Regionales deba ser autorizada por ley. Lo mismo respecto de la posibilidad de crear empresas públicas regionales o comunales. Podremos tener distintas opiniones sobre esta posibilidad de crear empresas públicas subnacionales. Pero, ya que ha quedado en el borrador, sólo cabe aplaudir la nueva propuesta en el sentido de que intervenga en ella el legislador nacional, como por lo demás lo hace hoy.

Si nos enfocamos en los órganos de las Regiones Autónomas y Comunas Autónomas, podemos anotar otros cambios y continuidades. Las continuidades están en sus órganos más ejecutivos, como

la Gobernadora Regional y la Alcaldesa. Las facultades de estos órganos son bastante parecidas a las que los mismos tienen hoy. Los cambios están más bien en los órganos colegiados: las Asambleas Regionales y Concejos Comunales, cuyos ámbitos de competencia han sido ampliados a costa, en alguna medida, de la potestad administrativa del Gobierno Central, pero no de la ley. La ley será el instrumento clave para evitar que esta estructura territorial no vulnere un principio que ya está consagrado en el borrador: la responsabilidad fiscal.

Otro principio también consagrado en el borrador es la probidad y la condena de la corrupción. Mientras más compleja sea una arquitectura territorial, mayor será el riesgo de corrupción. La arquitectura territorial que propone la CC, como hemos visto, es compleja. Por esto es de la mayor importancia lo que el Pleno decida en los próximos días sobre el principal órgano de control: la Contraloría General de la República (CGR). La propuesta original a este respecto establecía contralorías regionales, generadas por las propias regiones. No parecía una buena idea, pues implicaba demasiada cercanía entre el control y lo controlado. La propuesta que se está deliberando ahora mantiene un esquema parecido al actual, con contralorías regionales dependientes de la CGR. Esto parece mejor. El cambio hacia un Estado Regional no tendría sentido alguno si se crea una estructura muy expuesta a la corrupción. No hay que olvidar que habrá más posibilidades de crear empresas públicas, y que las ATI y los Territorios Especiales, si no están bien fiscalizados, pueden transformarse en espacios opacos para los recursos fiscales que tendrán derecho a recibir.

Por último, hay otro riesgo derivado de la complejidad de la arquitectura territorial que contiene el borrador de nueva Constitución: la superposición de ámbitos de competencia entre ellas, y la consiguiente probabilidad de contiendas de competencia. En esto también ha habido una evolución positiva en la CC. Al principio, la crítica extendida al Tribunal Constitucional hizo que se presentara una propuesta por eliminarlo, despertando inmediatamente la pregunta por quién conocería de dichas contiendas de competencia. Razonablemente, la propuesta que ahora debe considerar el Pleno contempla una Corte Constitucional que, entre otras cosas, se encarga de ellas.

Con todo, este rol de la Corte Constitucional arbitrando entre entidades territoriales por contiendas entre sus competencias proveerá guías para evitarlas sólo una vez que comience a asentarse su jurisprudencia. Como se ha advertido recientemente, "tan importante como la definición de la autonomía es la arquitectura de coordinación que regula las relaciones entre unidades autónomas, pues por medio de ella se establecen las condiciones que evitan que las autonomías se transformen en instancias autárquicas sin adaptación a las condiciones sociales cambiantes de sus entornos" (ver aquí **Comuna, región y nación. Vacíos e inconsistencias en el borrador de la Constitución 2022**).

Y ese será justamente el papel de la ley: crear dichas instancias preventivas de coordinación en la multiplicidad de competencias con diversos grados de autonomía. El principio de subsidiariedad o de radicación preferente de competencias ayudará en esto. Pero, al mismo tiempo, la ley debe evitar ceder a las demandas que clamen por un excesivo localismo que genere una proliferación de entidades territoriales descoordinadas, deslizándonos hacia un no intencionado escenario de *divide et impera*.