

Boletín Regional

Implicancias regionales de la nueva propuesta constitucional

Puntos claves

- El nuevo texto constitucional propuesto sienta las bases para que las regiones y sus habitantes puedan contar con una institucionalidad que permita profundizar, de manera responsable y gradual, el proceso de descentralización que requiere nuestro país.
- Entre las principales innovaciones de la propuesta constitucional en materia regional, destacan:
 1. La creación de Consejos de Alcaldes y del Consejo de Gobernadores.
 2. La inclusión de herramientas para acelerar y hacer efectivo el traspaso de competencias a los gobiernos regionales y locales.
 3. Nuevos mecanismos que permitirán tanto a las personas como a los gobiernos regionales y locales influir en las políticas públicas que incidan en sus territorios.
 4. La inclusión de un acápite de descentralización fiscal que resguarda debidamente la sostenibilidad de las finanzas públicas.
 5. La posibilidad de que existan macrozonas regionales y áreas metropolitanas comunales.
 6. Cambios a la configuración de los distritos de la Cámara de Diputados, que modificarán la representación de las distintas regiones del país.
- En esta “segunda oportunidad”, los chilenos tenemos la posibilidad de promover una descentralización responsable, para entregar mayor poder a las regiones y, al mismo tiempo, acortar las brechas que actualmente las separan.

John Henríquez

Coordinador del Proyecto Constitucional, Faro UDD.
Abogado, Pontificia Universidad Católica de Chile.

Patricio Órdenes (editor)
patricioordenes@udd.cl

Introducción

El 30 de octubre de 2023 el Consejo Constitucional celebró su última sesión plenaria. En ella se sometió a votación final la propuesta de Constitución Política de la República que elaboró este órgano colegiado. La referida propuesta, que requería el voto favorable de 3/5 de consejeros en ejercicio, fue apoyada por 33 de los 50 integrantes del Consejo. Así, este hito marcó el fin del proceso que comenzó en marzo de este año, con la instalación de la Comisión Experta encargada de elaborar un anteproyecto base que luego sería discutido y modificado por el consejo electo democráticamente.

Foto: Sitio web DC



Este proceso constitucional, a diferencia de la fallida Convención Constitucional, contempló un conjunto de bases institucionales y fundamentales. Dichas bases, contenidas en la reforma constitucional¹ que lo habilitó, debían ser respetadas e incluidas en la propuesta constitucional que será plebiscitada en diciembre de este año. En el segundo punto de las referidas bases, se establecía lo siguiente: “El Estado de Chile es unitario y descentralizado”.

La inclusión de esta base daba cuenta de la existencia de un consenso en el Congreso Nacional: la propuesta de Constitución que acordase el Consejo Constitucional debía, por una parte, resguardar el carácter unitario de nuestro Estado y, por otra, consolidar y profundizar el proceso de descentralización que se ha impulsado en los últimos años en nuestro país. Su inclusión, qué duda cabe, obedeció a la experiencia de la fallida Convención Constitucional. Dicha Convención propuso la creación de un Estado plurinacional y regional a través de la incorporación de “entidades territoriales autónomas” con amplia autonomía política, administrativa y financiera; y de “autonomías territoriales indígenas”, que pretendían avanzar en el autogobierno de los pueblos indígenas.

El abandono de nuestro carácter de Estado unitario se convirtió en una de las razones por las que se rechazó

la propuesta de la Convención, y significó la pérdida de una valiosa oportunidad. En efecto, no se pudo avanzar en la descentralización que, por cierto, concitaba apoyo académico y ciudadano.

Este nuevo proceso constituyente tenía una segunda oportunidad: avanzar en una descentralización responsable, que permita empoderar a las regiones y que contribuya a reducir las brechas existentes entre ellas. Se trataba, por cierto, de una demanda ciudadana que aún se encontraba vigente².

En dicho contexto, el presente boletín pretende analizar el impacto que la propuesta del Consejo Constitucional tendría -de aprobarse- en las regiones.

La propuesta del Consejo Constitucional

Tanto la Comisión Experta como el Consejo Constitucional tenían un diagnóstico común: Chile tenía una deuda con sus regiones y debía avanzar en su proceso de descentralización.

1. Ley N° 21.533 que modifica la Constitución con el fin de establecer el procedimiento para la elaboración y aprobación de una nueva Constitución Política de la República. Publicada en el Diario Oficial el 17 de enero de 2023.
2. El 79% de los consultados de la encuesta “Cómo vemos el proceso constituyente 2023” (Espacio Público - Ipsos) estimaba que era “muy importante” incluir el tema “descentralización (mayor poder de decisión para comunas y regiones)” (mayo 2023). En la encuesta Cadem, en tanto, un 71% de los consultados se manifestó “de acuerdo” con la siguiente afirmación: “El Estado de Chile es unitario y descentralizado de conformidad a la Constitución y la ley” (mayo, 2023).

La comisionada experta Antonia Rivas³, por ejemplo, afirmaba que “Chile ha sido caracterizado, con justa razón, como un país centralizado, tal condición ha generado un importante anhelo de descentralización compartido por muchos y muchas de consagrar la efectiva descentralización, especialmente entre quienes viven alejados de la Región Metropolitana”.⁴ La comisionada Natalia González,⁵ en tanto, coincidía con el diagnóstico, señalando que “se trata de un tema clave muy anhelado por nuestras comunidades locales y regionales. En las propuesta de este capítulo, buscamos la descentralización con competencias efectivas y que esas competencias tengan que ir acompañadas de los recursos financieros y humanos necesarios”.⁶

En dicho contexto, fue especialmente valioso que la Comisión Experta aprobase -de forma unánime- las normas del capítulo de “Gobierno y Administración Regional y Local”. El Consejo Constitucional, en consecuencia, recibió el anteproyecto de Constitución con un capítulo en el que existía amplio consenso.

En líneas generales, el Consejo fue deferente tanto con el diagnóstico de la Comisión Experta, como con parte importante de las reformas e innovaciones que esta propuso. Con todo, y pese a que casi dos tercios de las normas de este capítulo fueron aprobadas por unanimidad por el Consejo Constitucional⁷, se introdujeron diversas modificaciones a la propuesta de los expertos.

A continuación, comentaremos las principales innovaciones de la propuesta del Consejo Constitucional vinculadas al desarrollo de las regiones:

1. La creación del Consejo de Gobernadores y de Consejos de Alcaldes permitirá mejorar la coordinación y la priorización de las problemáticas públicas.

La propuesta contempla la creación de un Consejo de Gobernadores y de Consejos de Alcaldes. El Consejo de Gobernadores busca que exista coordinación entre los gobernadores regionales y el Presidente de la República, obligando a este último a concurrir al menos dos veces al año al Consejo (artículo 129.4).

Los Consejos de Alcaldes, en tanto, son instancias consultivas y de coordinación, donde se busca que participen todas las comunas de la región respectiva y también el gobernador regional respectivo (artículo 129.5). La creación de estas instancias de coordinación constituye una innovación valiosa, ya que permitirá la canalización institucional de las necesidades de los gobiernos locales y regionales, contribuyendo a que las problemáticas planteadas por ellos puedan ser priorizadas y resueltas.

2. Se incorporan herramientas para acelerar y hacer efectivo el traspaso de competencias a los gobiernos regionales y locales.

El Consejo Constitucional, consciente de la relevancia de las transferencias de competencias en el contexto de un proceso de descentralización, aprobó diversas disposiciones con el fin de acelerar y garantizar el fortalecimiento de las regiones y comunas. En dicho contexto, se aprobó:

(i) Que los gobiernos regionales tengan entre sus funciones “la promoción del desarrollo, inversiones y conectividades de su respectiva región, la prestación de los servicios públicos de su dependencia, orientar el desarrollo territorial de la región, de fomento de la participación y de las actividades productivas, el turismo, infraestructura, vivienda y las demás que determine la Constitución y la ley institucional” (artículo 132.1.).

(ii) Que el Presidente de la República, en un plazo no superior a dieciocho meses desde la entrada en vigencia del texto constitucional, presente un proyecto de ley que permita la transferencia de competencias sobre fomento de las actividades productivas, turismo, vivienda e infraestructura (disposición trigésima octava transitoria).

(iii) Que el Consejo de Gobernadores, o un Consejo de Alcaldes, pueda presentar requerimientos ante el Tribunal Constitucional sobre las cuestiones de constitucionalidad que se susciten durante la tramitación de proyectos de ley relativos a la creación, ampliación o traspaso de competencias a los gobiernos locales y regionales (artículo 172 letra b).

3. Se incorporan herramientas para que las personas puedan incidir en políticas públicas que tengan un impacto en su región o comuna, al mismo tiempo que se incorporan mecanismos para que los representantes de los gobiernos regionales y locales puedan influir en las políticas que incidan en sus territorios.

3. Patrocinada por el Frente Amplio.

4. Sesión N° 12 de la Subcomisión de Sistema Político de la Comisión Experta (09 de mayo de 2023).

5. Patrocinada por la Unión Demócrata Independiente.

6. Véase: “Aprobadas normas generales de Descentralización, Corte Constitucional y nombramiento de Fiscal Nacional”, disponible [aquí](#).

7. 62%, según el Instituto Res Publica (octubre, 2023). Disponible [aquí](#).

(i) Se mandata al legislador a crear foros de deliberación ciudadana que permitirán colaborar en la resolución de una materia específica de debate público, pudiendo ser esta de alcance regional o comunal (artículo 48). El rol de las personas en este mecanismo de participación es consultivo y permitirá que estas efectúen recomendaciones para que las diversas autoridades tomen mejores decisiones. Su inclusión es valiosa especialmente por su diseño institucional, toda vez que la propuesta establece que deberá existir una instancia colegiada imparcial que convocará al foro de deliberación y que los integrantes de cada foro serán escogidos por un mecanismo de selección aleatoria.

(ii) Se podrá convocar a plebiscitos respecto a materias de competencia municipal o regional. Dichos plebiscitos podrán tener su origen en el gobernador regional o el alcalde, según corresponda y en la medida que cumpla con las exigencias constitucionales, o en un grupo de personas habilitadas para sufragar que represente el ocho por ciento del padrón respectivo (artículo 49).

(iii) Se establece un mecanismo para que los ciudadanos puedan ser consultados sobre las prioridades presupuestarias de su región o comuna (artículo 50).

(iv) Cuando se elaboren planes, programas y proyectos a nivel nacional que se ejecuten en territorios regionales o locales, existirá la obligación de escuchar a los gobiernos regionales y locales (artículo 129.2).

4. Se contempla un acápite de “Descentralización Fiscal”, que busca resguardar la responsabilidad y sostenibilidad fiscal y que regula adecuadamente la eventual contratación de empréstitos por parte de los gobiernos regionales y locales.

A diferencia de la Convención Constitucional, que contemplaba un excesivo nivel de autonomía financiera⁸ de las entidades autónomas que pretendía crear, el Consejo Constitucional optó por proponer una regulación equilibrada. En efecto, la propuesta combina adecuadamente elementos de continuidad, innovaciones y pesos y contra pesos para resguardar la sostenibilidad de las cuentas fiscales.

Entre las normas que generaron mayor discusión, des-

taca aquella que autoriza a los gobiernos regionales y locales a contratar empréstitos (artículo 148). Ello pues, en el caso de los gobiernos regionales su inclusión constituía una innovación (la Constitución vigente contempla la posibilidad de endeudamiento de los gobiernos locales). Tras una intensa discusión, el Consejo acordó que para recurrir a esta herramienta se deberá contar con la autorización de una ley de quorum calificado -de iniciativa del Presidente de la República- y que dicha ley deberá establecer los requisitos y límites para dicha contratación. La regulación propuesta por el Consejo es razonable ya que se establecen restricciones expresas en el uso de este mecanismo que son indispensables para garantizar la responsabilidad fiscal -subnacional y agregada- y para evitar un indebido uso político. Ellas son que (i) no podrán contratarse empréstitos durante periodos electorales; (ii) no podrán financiarse gastos corrientes con fondos provenientes de empréstitos; y (iii) no podrán establecerse garantías o cauciones del Fisco para dichos empréstitos.

Asimismo, cabe destacar que -en el artículo que encabeza el capítulo en comento- se establecieron expresamente un conjunto de principios que inspiran la organización territorial de la República. Entre ellos destacan dos que son esenciales para evitar los riesgos que se generan en los procesos de descentralización irresponsables: los principios de responsabilidad fiscal y de sostenibilidad fiscal (artículo 126.2). La incorporación expresa de este último principio, introducida por el Consejo Constitucional, fue una recomendación del Consejo Fiscal Autónomo,⁹ que también formuló valiosas observaciones respecto a la facultad de contratar empréstitos antes abordada.

Finalmente, hacemos presente que el anteproyecto de la Comisión Experta proponía establecer que la ley “podrá autorizar que se apliquen sobretasas a determinados tributos que gravan actividades o bienes de identificación regional o comunal, dentro de los marcos que la misma ley señale, por el gobierno regional o la municipalidad” (artículo 144.1). La regulación propuesta por la Comisión Experta fue finalmente rechazada por el Consejo Constitucional, por lo que no forma parte de la propuesta que se plebiscitará en diciembre.

5. Con el propósito de abordar de forma más eficaz temáticas como infraestructura y transporte, se permite la creación de macrozonas regionales y de áreas metropolitanas comunales.¹⁰

8. Se autorizaba, por ejemplo, la posibilidad de crear empresas públicas regionales o locales (sin incorporar el indispensable principio de neutralidad competitiva) y de imponer tasas por parte de las entidades territoriales.

9. Véase “Análisis de los principales aspectos fiscales en el anteproyecto de nueva Constitución” - Nota del CFA N° 16 (julio, 2023), p. 4.

10. La propuesta también contempla la creación de “Territorios estratégicos para el desarrollo del país”. Su regulación se establece en el artículo 142 de la propuesta, el cual establece lo siguiente: “Una ley de quorum calificado podrá designar una región o parte de ella como territorio estratégico para el desarrollo del país, en consideración a su importancia geopolítica, baja densidad poblacional, escasa conectividad y recursos naturales, para los efectos de autorizar determinados beneficios económicos directos o indirectos, o incentivos tributarios. En el caso de los beneficios indirectos, la estimación del costo de estos deberá incluirse anualmente en la Ley de Presupuestos.”.

La propuesta constitucional innova al establecer la posibilidad de que existan macrozonas regionales (artículo 126.8) y áreas metropolitanas comunales (artículo 126.7). En efecto, la propuesta establece que dos o más regiones, con continuidad territorial, podrán constituir macrozonas conforme a los requisitos y criterios que determine la ley institucional (macrozonas regionales); y que dos o más comunas de una región podrán constituir un área metropolitana conforme a los requisitos y criterios que determine la ley institucional (áreas metropolitanas).

Cabe hacer presente que las áreas metropolitanas comunales fueron incorporadas a nuestra legislación el año 2018 (Ley N° 21.074). La regulación constitucional propuesta no solo consolida la existencia de esta figura, sino que también la fortalece pues mandata al legislador a definir quién se hará cargo de la administración de las eventuales áreas metropolitanas que se creen. En efecto, podría encargarse de la administración -por ejemplo- quien se desempeñe como gobernador regional, un “alcalde de la ciudad” escogido por votación directa o algún representante designado por el gobernador y/o los alcaldes pertenecientes al área metropolitana. Asimismo, es conveniente recordar que para constituir un área metropolitana comunal se requiere que se trate de dos o más comunas de región, que “unidas entre sí por un continuo de construcciones urbanas que comparten la utilización de diversos elementos de infraestructura y servicios urbanos y que, en su conjunto, superen los doscientos cincuenta mil habitantes” (artículo 104 bis de la Ley N° 21.074).

6. Los cambios acordados respecto a la integración de la Cámara de Diputados, y aquellos que regulan el sistema electoral aplicable a ella, modificarán la representación de las regiones.

Si bien no se trata de modificaciones a normas contenidas en el capítulo de “Gobierno y Administración Regional y Local”, es necesario señalar que el Consejo Constitucional acordó cambios relevantes en materia de sistema político y, en particular, respecto al sistema electoral aplicable a la Cámara de Diputados, los cuales tendrán efecto en la representación de las distintas regiones del país.

La modificación del número de integrantes de la Cámara de Diputados no es el único cambio que, de aprobarse, tendrá implicancias para las regiones (se propone que la Cámara de Diputados esté integrada por 138 miembros en vez de los 155 actuales).¹¹ En efecto, se pueden advertir

otras modificaciones sustantivas:

(i) **Modificación en la magnitud de los distritos de la Cámara de Diputados**

La propuesta del Consejo Constitucional establece que la Cámara de Diputados estará compuesta por miembros elegidos en distritos plurinominales, y que en cada uno de los distritos se escogerán entre dos y seis escaños (artículo 56.3.). Se trata de un cambio relevante pues en la actualidad cada distrito¹² escoge entre tres y ocho escaños (artículo 179 de la Ley N° 18.700).¹³

Cabe hacer presente que los distritos regionales -esto es, excluyendo a aquellos que forman parte de la Región Metropolitana- que escogen en la actualidad siete u ocho escaños son los siguientes:

Distrito	Región	Comunas	N° de escaños
5	Coquimbo	Illapel, Canela, Los Vilos, Salamanca, La Serena, Coquimbo, Andacollo, La Higuera, Paihuano, Vicuña, Ovalle, Combarbalá, Monte Patria, Punitaqui, Río Hurtado.	7
6	Valparaíso	Rinconada, San Esteban, Quillota, La Calera, Hijuelas, La Cruz, Nogales, Puchuncaví, Quintero, La Ligua, Cabildo, Papudo, Petorca, Zapallar, San Felipe, Catemu, Llaillay, Panquehue, Putaendo, Santa María, Quilpué, Limache, Olmué, Villa Alemana.	8
7	Valparaíso	Isla de Pascua, Valparaíso, Casablanca, Concón, Juan Fernández, Viña del Mar, San Antonio, Algarrobo, Cartagena, El Quisco, El Tabo, Santo Domingo	8
17	Maule	Curicó, Hualañé, Licantén, Molina, Rauco, Romeral, Sagrada Familia, Teno, Vichuquén, Talca, Constitución, Curepto, Empedrado, Maule, Pelarco, Pencahue, Río Claro, San Clemente, San Rafael.	7
20	Biobío	Concepción, Coronel, Chiguayante, Florida, Hualqui, Penco, San Pedro de la Paz, Santa Juana, Talcahuano, Tomé, Hualpén, Lota.	8
23	Araucanía	Gorbea, Loncoche, Nueva Imperial, Padre Las Casas, Pitrufrué, Pucón, Saavedra, Teodoro Schmidt, Tolén, Villarrica, Cholchol, Temuco, Carahue, Cunco, Curarrehue, Freire.	7

La reducción de la magnitud de los distritos electorales¹⁴ es una medida que -como explican Fontaine y Bunker- busca hacerse cargo del problema de la fragmentación política. Como señaló Miguel Ángel Fernández -investigador de Faro UDD- ante la Comisión Experta, la alta fragmentación del sistema de partidos produce problemas de gobernabilidad e imposibilita la formación de coaliciones políticas programáticas.¹⁵

11. Disposición transitoria trigésima de la propuesta del Consejo Constitucional.

12. Hoy existen 28 distritos. Hacemos presente que no existen novedades respecto a la integración del Senado (en relación a la regulación vigente).

13. Ley Orgánica Constitucional sobre votaciones populares y escrutinios.

14. “Menos parlamentarios y menos partidos? Fontaine y Bunker (septiembre, 2023). Según los autores, la reducción del número de parlamentarios por distritos es “una medida positiva, en tanto disminuirá el número de partidos y se asegurará que cada parlamentario electo lo haga con más votos en promedio. Así, se reducirá la fragmentación sin sacrificar la representación”. Disponible [aquí](#).

15. Véase presentación efectuada ante la Comisión Experta el 16 de marzo de 2023.

(ii) Cambios en los distritos actuales previa propuesta de demarcación de distritos del Consejo Directorio del Servel

La disposición transitoria vigesimonovena de la propuesta establece que, en un plazo de 18 meses contados desde la entrada en vigencia de la Constitución, “el Consejo Directivo del Servicio Electoral deberá elaborar una propuesta de demarcación de distritos sobre la base de criterios de densidad poblacional, igualdad del voto y respeto a la división política y administrativa del país en comunas, provincias y regiones, las que no podrán ser divididas o alteradas al dividir o demarcar distritos”. Acto seguido, se establece que dicha propuesta deberá ser discutida en el Congreso Nacional a través de un proyecto de ley que deberá concluido por la legislatura iniciada el 11 de marzo del 2026. Si el proyecto en comento no es despachado por el Congreso Nacional, la norma señala que regirá la propuesta original del Servicio Electoral.

disposiciones fundamentales de la propuesta constitucional¹⁸, es posible señalar que esta sienta las bases para que las regiones -y sus habitantes- puedan contar con una institucionalidad y con principios que permitan profundizar, de manera responsable y gradual, el proceso de descentralización que requiere nuestro país.

Conclusiones

La descentralización no solo es anhelada por la ciudadanía. También es promovida -por diversas razones- por los expertos. Entre ellas, porque permite hacer un mejor uso de los siempre escasos recursos públicos y porque acerca la política a las personas. En efecto, como señalan Irarrázaval y Pérez, la descentralización “contribuye a que las personas se involucren más en las políticas públicas, generando así una mayor supervisión y control de las autoridades por parte de la ciudadanía”¹⁶.

En dicho contexto, es necesario destacar que tanto la Comisión Experta como el Consejo Constitucional -que compartían el mismo diagnóstico- realizaron esfuerzos importantes por materializar la base institucional¹⁷ que acordó el Congreso Nacional. En efecto, la propuesta constitucional contiene principios e instituciones inéditas que marcan un hito histórico en el proceso de descentralización de nuestro país.

Las normas propuestas, a diferencia de la propuesta de la fallida Convención Constitucional, permiten evitar los riesgos de una descentralización irresponsable y resguardan la responsabilidad fiscal, tanto a nivel subnacional como agregado. En definitiva, analizando integralmente el contenido del capítulo en comento y otras

16. “Institucionalidad subnacional y el problema de coordinación de competencias” Irarrázaval y Pérez (2009). En Consorcio para la Reforma del Estado (ed.), Un mejor Estado para Chile: Propuestas de modernización y reforma.

17. Como se señaló en la introducción, se acordó la base: “El Estado de Chile es unitario y descentralizado”.

18. A modo de ejemplo, en el artículo 4 del Capítulo I -Fundamentos del Orden Constitucional- se establece que “El Estado es unitario y descentralizado” y que “La ley promoverá el fortalecimiento de la descentralización del país y el desarrollo equitativo y solidario entre las regiones, provincias y comunas”.