

¿HACIA UN ESTADO REGIONAL? IMPLICANCIAS Y ASPECTOS A OBSERVAR

- Las primeras propuestas de normas constitucionales en materia de forma de Estado y descentralización (presentadas por una mayoría transversal de convencionales de izquierda) coinciden en mutar desde un Estado unitario hacia uno regional.
- Esa forma de Estado (regional) tiene como consecuencia natural la existencia de regiones con autonomía legislativa. En dichas propuestas, esto se materializa mediante el establecimiento de Asambleas Legislativas Regionales.
- Consideramos que dicha innovación no es recomendable para nuestro país, ya que incorpora una institucionalidad ajena a nuestra tradición histórica y constitucional, y a nuestras características sociales, culturales, geográficas y demográficas. Asimismo, implicaría un crecimiento de la burocracia estatal (con sus correlativos costos fiscales), sin asegurar beneficios aparejados en términos de descentralización. Por último, abriría la puerta a una dispersión normativa sin precedentes, con una inminente proliferación de contiendas de competencia.

Hace unas semanas, la Comisión de Forma de Estado y Descentralización (“Comisión”) de la Convención Constitucional (“CC”) comenzó a deliberar sobre el fondo de las materias de su competencia, razón por la cual empezamos a conocer las primeras iniciativas de los convencionales. El primer bloque de normas a ser discutidas, conforme al cronograma interno de la Comisión, corresponde a las materias de forma de Estado, distribución de competencias y regiones.

En este sentido, en cuanto a la forma de Estado, se reveló que existe cierto consenso dentro de la Comisión en torno a la idea de consagrar un Estado regional, lo que se expresa en la adhesión de la mayoría de sus integrantes (14 de 25) a una Iniciativa Convencional Constituyente (“ICC”) de norma que propone dicho modelo¹. Lo anterior es relevante, toda vez que dicho apoyo mayoritario vaticina que la propuesta

¹ Iniciativa Convencional Constituyente que consagra un Estado Regional y Entidades Territoriales Autónomas (Boletín N°43-3). Ingresada con fecha 27 de diciembre de 2021. Disponible en: <https://www.chileconvencion.cl/wp-content/uploads/2021/12/43-3-Iniciativa-Convencional-Constituyente-de-la-cc-Tammy-Pustilnick-y-otros.pdf>. Para conocer un análisis detallado de su contenido, ver Reseña Constitucional N°1511: Iniciativa Constituyente que consagra un Estado Regional. Libertad y Desarrollo (2022).

que presentaría la Comisión al Pleno de la CC (que debe contar en aquella instancia con la mayoría de sus votos) probablemente irá en esta dirección.

Adicionalmente, a la fecha se han presentado otras dos ICC por parte de un grupo compuesto -salvo una que otra excepción- por prácticamente los mismos convencionales ya referidos por medio de las cuales: i) se busca complementar la primera propuesta presentada -sobre forma de Estado-, estableciendo las disposiciones generales del Estado y las regiones autónomas²; y ii) establecer las competencias de las regiones autónomas y las autoridades regionales³. Esta última iniciativa es la primera que consagra explícitamente algo que se podía anticipar al conocer las anteriores: la creación de órganos legislativos regionales.

Dicho esto, creemos pertinente conocer ciertos aspectos fundamentales sobre la forma de Estado que proponen, para luego hacernos algunas preguntas con respecto a su funcionamiento y sobre la justificación de una innovación en este sentido.

SOBRE EL ESTADO REGIONAL

Las formas jurídicas de Estado (o formas de Estado) son las diversas maneras de organización que estos pueden adoptar, según la relación que establezcan entre el Estado y sus distintos elementos constitutivos. Por lo general, se distinguen tres elementos constitutivos o factores del Estado: el pueblo (o población), el territorio y el poder o soberanía⁴.

El Estado regional es un estatus híbrido o intermedio entre las dos formas de Estado clásicas (unitario⁵ y federal⁶). En la práctica, se identifica con esta denominación a

² Esta ICC fue presentada el 4 de enero de 2022 y consta de 10 artículos. Cuenta con el patrocinio de 16 convencionales: 15 de ellos (más un adherente) son miembros de la Comisión. Es decir, cuenta con el apoyo de toda la Comisión, salvo los 6 convencionales de centro derecha y el convencional Eduardo Castillo (PPD). Para más detalles sobre su contenido ver [ACTUALIDAD CONSTITUYENTE N°27](#).

³ Esta ICC fue presentada el 10 de enero de 2022 y consta de 5 artículos. Cuenta con el patrocinio de 14 convencionales, todos miembros de la Comisión. Para más detalles ver [ACTUALIDAD CONSTITUYENTE N°28](#)

⁴ Corvalán, A. y Soto, F. (2021). Tendencias Constitucionales: Experiencias comparadas y lecciones para Chile. Ediciones LOM. P. 35.

⁵ En palabras del académico Humberto Nogueira Alcalá, el Estado Unitario “se caracteriza por tener un solo centro de impulsión político que, a su vez, concentra las funciones Ejecutiva, Legislativa y Judicial en órganos del Gobierno Central, como, asimismo, de cierta desconcentración o cierta descentralización administrativa”. Nogueira, H. (1985). El Estado unitario, los procesos de descentralización regional y el Estado federal. Revista EURE, 12(34-35). Pp. 135-143.

⁶ Los países que adoptan una forma de Estado Federal (comúnmente denominados federaciones o gobiernos federales) se caracterizan por tener diversos centros o focos de impulsión política (especialmente la potestad

Estados -nominalmente- unitarios con tendencias o características federales, como es el caso de España o Italia. En estos países las regiones tienen amplios grados de autonomía política y normativa, razón por la cual muchos sostienen que, si bien son nominalmente unitarios, se trata -en los hechos- de una especie de federalismo, llegando incluso a identificarlos como Estados federales asimétricos o Estados cuasi-federales⁷.

Ahora bien, ¿qué hace a esta forma de Estado distinta de la que actualmente tiene nuestro país⁸? La principal -y sustancial- diferencia con un Estado unitario propiamente tal, radica en la autonomía legislativa con la que están dotadas las regiones en un Estado regional. En este sentido, de las ICC que mencionamos podemos desprender que dicha autonomía legislativa estaría radicada -en cada región- en una Asamblea Legislativa Regional (“Asamblea”). Es decir, detrás de la propuesta subyace la idea de crear un Parlamento para cada región, reemplazando a los actuales Consejos Regionales.

Conforme a dichas ICC, estas Asambleas serían el órgano de representación popular integrado por el número de “asambleístas” que fije la ley nacional, en proporción a la población regional, y bajo criterios de “representatividad territorial, paridad de género y plurinacionalidad”. Dichos asambleístas serían elegidos en los mismos términos que el Gobernador Regional, es decir, mediante sufragio universal, por un período de 4 años y con posibilidad de reelección inmediata para el período siguiente. Este órgano estaría dotado de potestades legislativas, deliberativas y fiscalizadoras.

ASPECTOS A OBSERVAR

En primer lugar, ¿sobre qué materias podrían legislar estas Asambleas? Aún no tenemos claridad ni tampoco el alcance o extensión de las materias de su competencia en este ámbito. Sin embargo, basándonos en la última ICC en ser presentada, ésta contempla un listado (no taxativo, pues permite que la ley y la Constitución establezcan otras) de 19 competencias para las regiones, entre ellas: fijar la política regional en materia de vivienda, urbanismo, salud, transporte y educación; así como la conservación, preservación, protección y restauración de la

legislativa) radicados en distintos entes territoriales autónomos (Estados federados). Bajo este esquema, cada uno de estos Estados federados tiene su propio Gobierno y Congreso, e incluso, en muchos casos su propia Constitución.

⁷ Biblioteca Congreso Nacional (2020). “El debate sobre la forma del Estado chileno: alternativas en derecho comparado y revisión de propuestas constitucionales”. [Serie Informes Nº14-20](#).

⁸ Nuestra Carta Fundamental consagra en su Artículo 3º, Capítulo I (“Bases de la Institucionalidad”), que “*El Estado de Chile es Unitario*”.

naturaleza. También, incorpora dentro del ámbito de sus competencias las “obras públicas de interés” ejecutadas dentro de su territorio; la creación de empresas públicas regionales; y, en materia tributaria, la creación, modificación y supresión de “contribuciones especiales y tasas”, así como el establecimiento de “beneficios tributarios”.

En atención a lo anterior, las Asambleas contarían con amplias competencias, las que parecieran ser exclusivas (y no compartidas con el nivel nacional). Por lo tanto, faltaría conocer cuáles serían las competencias del nivel nacional, y cómo convivirían dichas normas con las del nivel regional; vale decir, cuál sería la norma residual (en caso de existir un vacío normativo) y prevaleciente (en caso de existir un conflicto normativo). En este sentido, se debe cautelar que no se genere una dispersión de normas tal que termine complejizando aún más la administración del Estado. ¿Si estas Asambleas tienen atribuciones en materias ambientales, ello significa que los procesos de aprobación medioambiental pueden estar regulados en forma distinta para cada región? ¿Cuál sería el rol del gobierno central -ministerios- en las políticas en materia de educación, salud, transporte, etc.? ¿Podría la tributación ser local y la recaudación generada producto de las medidas tributarias así impuestas quedarían en la región? ¿Cómo se regula la correlación con el gasto de la región y el nacional?

Con todo, si hay algo que sí podemos anticipar, es que la introducción de estas Asambleas implicaría un cambio de paradigma de gran magnitud para nuestro ordenamiento jurídico sin que la justificación sea clara en absoluto. A mayor abundamiento, de prosperar una reforma como ésta -que complejiza el ordenamiento jurídico y normativo de la República- debiese ir inevitablemente acompañada de un esquema de control, que sirva no solamente para resguardar los límites legislativos de cada unidad regional, sino también para dirimir los conflictos que se den (que probablemente no serán pocos) entre ellas, y entre ellas y el nivel central. Con esto en consideración, cobra mucha importancia el papel que jugarán órganos como el Tribunal Constitucional (o el órgano que ejerza la justicia constitucional) y la Contraloría General de la República; así como el robustecimiento de principios como el de juridicidad y de supremacía constitucional⁹.

En segundo lugar, ¿son estas Asambleas necesarias para lograr mayores grados de descentralización? En cuanto a la justificación de estas Asambleas, podemos ver que, por regla general, son instituciones propias de países con poblaciones muy numerosas, amplias extensiones territoriales, gran diversidad cultural o lingüística, o bien, con pasados marcados por la dispersión del poder. Tal es el caso de Estados

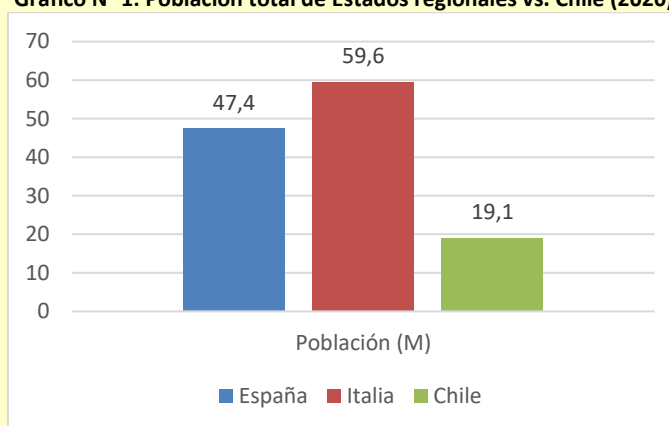
⁹ Estos principios actualmente están recogidos en los artículos 6° y 7° de la Constitución.

federales como EE.UU., o regionales como Italia o España. Sin embargo, pareciera ser evidente que nuestro país no cumple con dichas características, o al menos no en la medida en que lo hacen esos países.

Con relación a esto último, cabe destacar que, tal como evidenciamos en el Gráfico N° 1, los países que se identifican como Estados regionales tienen poblaciones mucho mayores a la de Chile (que es de alrededor de 19 millones según cifras del Banco Mundial). Así, volviendo a los ejemplos clásicos, en el caso de España, su población supera los 47 millones de habitantes; mientras que Italia tiene casi 60 millones. Es decir, en ambos casos las poblaciones más que duplican la de Chile.

LOS PAÍSES QUE SE IDENTIFICAN CON ESTADOS REGIONALES TIENEN POBLACIONES MUCHO MAYORES A LA DE CHILE

Gráfico N° 1: Población total de Estados regionales vs. Chile (2020)



Fuente: LyD a partir de datos del Banco Mundial (2020).

Con todo, es importante recordar ciertos aspectos fundamentales para un debate responsable sobre la forma jurídica de Estado y su relación con la descentralización. En primer lugar, la forma de Estado que adopta un país no determina ni restringe el grado de descentralización de este y, por lo general, responde más bien a causas históricas y culturales. Así, si juzgamos en base a los niveles de descentralización fiscal (según la variable de gasto de origen o administración subnacional como porcentaje del total del gasto fiscal), observamos países unitarios como Dinamarca, en que dicho gasto -subnacional- representa más del 60% del gasto general, siendo una proporción superior a la de países federales como Alemania¹⁰. Asimismo, observamos que en las últimas décadas la mayoría de los países del mundo han impulsado procesos de

¹⁰ Libertad y Desarrollo (2021). [Temas Públicos N°1504-1: “Descentralización en la Constitución: Ideas para el debate”](#) (en base a datos de la OCDE, 2018).

descentralización, independiente de si son Estados unitarios o federales, y sin que necesariamente cambie esa forma jurídica de Estado. En esta línea, países unitarios como Francia y Colombia evolucionaron de manera significativa en sus niveles de descentralización¹¹. Se debe tener presente que en un Estado unitario descentralizado tanto las regiones, como las comunas tienen un rol relevante, mientras que con un Estado regional el centralismo al interior de las regiones es un riesgo real. Por último, mientras muchos estados federales muestran una tendencia hacia la centralización o “unitarización”, diversos Estados unitarios han ido evolucionando hacia la descentralización¹².

En segundo lugar, no existe una receta única ni perfecta que asegure el éxito de un proceso de descentralización. Por lo tanto, es fundamental que, en su diseño, siempre se tengan a la vista las características particulares de cada país (e idiosincrasia) y su territorio¹³. Características como las que ya revisamos (demográficas), pero también nuestra historia constitucional¹⁴: no se puede borrar de un plumazo una tradición jurídica de casi dos siglos. Por lo tanto, no podemos olvidar que tanto la historia y práctica política, y la institucionalidad asociada, como el ejercicio de la ciudadanía en Chile se han construido sobre la base de un Estado nacional y unitario¹⁵.

En tercer lugar, son muchos los factores que inciden en el profundo centralismo que tenemos en nuestro país. Por lo tanto, pretender que la consagración de una forma jurídica de Estado distinta en nuestra Carta Fundamental va a ser la solución a todos nuestros problemas sería pecar de ingenuidad. En palabras de Sebastián Soto: “el centralismo histórico no se esfumará simplemente por las palabras que utilice el nuevo texto constitucional”¹⁶. En esta misma línea, advertía Jorge Huneeus (1980):

¹¹ Corvalán, A. y Soto, F. (2021).

¹² Biblioteca Congreso Nacional (2020).

¹³ Hernández, C. (2020). Políticas de descentralización: revisión comparada para el caso chileno. CIEPLAN.

¹⁴ Si revisamos nuestra historia constitucional, a grandes rasgos, la consagración expresa de nuestro Estado como unitario -nominalmente- se remonta a la Constitución de 1925, cuyo artículo 1° disponía que “El Estado de Chile es unitario. Su Gobierno es republicano y democrático representativo”. Sin embargo, su configuración como tal -en la práctica- se remonta a los inicios de nuestra historia republicana, consagrando la Constitución de 1833 en su artículo 3° que “la República de Chile es una e indivisible”. Con todo, cabe destacar que, dentro del marco de un Estado unitario, nuestro país ha evolucionado mucho en las últimas décadas, mediante reformas legales y constitucionales que nos han permitido avanzar hacia un Estado cada vez más descentralizado.

¹⁵ Soto, S. (2020). La Hora de la Reconstitución: Una guía para la Convención. Ediciones UC.

¹⁶ Soto, S. (2020).

“la verdad es que la forma de Gobierno de un país no depende de las palabras con que lo bautizan uno o más artículos de su Constitución”¹⁷.

De acuerdo con lo expresado, si la lógica que subyace al establecimiento de autonomías legislativas es dotar a las regiones de capacidad normativa autónoma, creemos que ello podría bien lograrse por otros medios más armónicos con nuestras características y tradición política y constitucional, y que no impliquen un aumento excesivo de la burocracia estatal (con sus correlativos costos fiscales), tal como amenaza hacer el establecimiento de Asambleas en cada región. Lo anterior, sin siquiera mencionar los efectos que esta nueva estructura normativa (y su dispersión territorial) pudiese significar para efectos de complejizar la inversión, al aumentar los costos de transacción.

En este sentido, ideas como dotar de potestad reglamentaria a los gobiernos regionales parecieran ser más razonables -y armónicas con nuestra realidad nacional- para avanzar en esa dirección. Con todo, será de suma relevancia en este punto la discusión que se de en la Comisión de Sistema Político, especialmente a propósito del Congreso Nacional. En este sentido, es de esperar que se tenga en consideración la importancia del Senado como cámara de representación territorial, y el rol que éste puede jugar para efectos de encauzar las demandas de las regiones en el proceso legislativo nacional.

A MODO DE CONCLUSIÓN: UNA PROPUESTA ALTERNATIVA

Mantener un Estado unitario (nominal o jurídicamente hablando) en ningún caso significa renunciar a ese anhelo de avanzar hacia un Estado cada vez más descentralizado, tanto en lo político, como en lo administrativo/funcional y en lo fiscal. Es por esto que proponemos complementar el carácter unitario del Estado, con el carácter descentralizado de manera expresa, tal como ocurre en otras constituciones (la colombiana habla de “República unitaria, descentralizada”¹⁸).

En esa línea, la consagración de un Estado unitario y descentralizado debiese complementarse con un mandato para que el Estado sea política, administrativa y fiscalmente descentralizado a través de sus gobiernos subnacionales (gozando estos de autonomía -personalidad jurídica, patrimonio y competencias propias- y de

¹⁷ Soto, S. (2020).

¹⁸ Constitución Política de Colombia (1991). Texto completo disponible en: <https://www.bcn.cl/procesoconstituyente/comparadordeconstituciones/materia/sub/constitucion/col>

elección directa de sus autoridades)¹⁹. Todo esto representaría una innovación con respecto al articulado actual, permitiendo compatibilizar un Estado que es jurídica y nominalmente unitario, con uno efectivamente descentralizado (sin limitarlo a lo administrativo²⁰). Asimismo, más allá de algunos principios que deben consagrarse a nivel constitucional en esta materia, consideramos relevante que -al regular la forma de Estado- se haga mención expresa al principio de subsidiariedad territorial²¹.

¹⁹ En esta línea, la Fundación Chile Descentralizado (que propone un “nuevo modelo de Estado: unitario – descentralizado”), señala que dicho modelo “permite garantizar la unidad del Estado, pero al mismo tiempo posibilita que las entidades territoriales y locales puedan decidir autónomamente sobre aspectos que conciernen a su realidad territorial, regional y local, manteniendo las competencias del nivel central para aquellas materias que trascienden al nivel local y regional”. Chile Descentralizado...Desarrollado (2021). Descentralización con Participación. Disponible en: https://chiledescentralizado.cl/wp-content/uploads/2021/05/1.Nva_Constit.-Descentr.c.Particip.-G.23.-29-04-2021.pdf.

²⁰ Tal como plantea Nogueira, H. (1985).

²¹ El principio de subsidiariedad territorial (o priorización territorial, conforme al Reglamento de la CC), consiste en que “cada función pública debe radicarse en aquel nivel donde ésta se ejerce igual o mejor, privilegiando el nivel local sobre el regional, y este sobre el nacional” (Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional, 2014).