

## **El debate sobre la forma del Estado chileno: alternativas en derecho comparado y revisión de propuestas constitucionales**

Serie Informes N° 14-20, 17-04-2020

*por Víctor Soto Martínez*

### **Resumen**

*Este trabajo tiene como objetivo ofrecer un resumen general del debate en torno a la forma de Estado en el derecho comparado y dar cuenta de algunas propuestas concretas para el caso de Chile, para que el lector parlamentario pueda formarse una opinión más acabada sobre el tema.*

Disclaimer: Este trabajo ha sido elaborado a solicitud de parlamentarios del Congreso Nacional, bajo sus orientaciones y particulares requerimientos. Por consiguiente, sus contenidos están delimitados por los plazos de entrega que se establezcan y por los parámetros de análisis acordados. No es un documento académico y se enmarca en criterios de neutralidad e imparcialidad política.

## TABLA DE CONTENIDOS

|   |    |
|---|----|
| Antecedentes .....  | 3  |
| 1. Estado unitario, federal y regional.....   | 3  |
| 2. Casos europeos de interés .....  | 10 |
| 3. El caso de América Latina .....  | 17 |
| 4. Breve historia de la evolución de la forma del Estado chileno.....                     | 19 |
| 5. Propuestas constitucionales recientes para modificar la forma del Estado chileno ..... | 29 |
| Conclusión .....  | 35 |

## Antecedentes

Uno de los problemas constitucionales más complejos es la modificación de la forma del Estado. Si bien existe un relativo consenso sobre el carácter excesivamente centralizado del Estado chileno, no hay ningún acuerdo sustantivo sobre una modificación concreta a su carácter unitario. Pesan aquí, por lo demás, los viejos argumentos históricos que desdeñaron una reforma federal en el inicio de la república, pero también cierto desconocimiento respecto de la evolución de otros Estados que han transitado hacia modelos alternativos de organización político-territorial.

En el contexto del actual proceso constituyente, este trabajo tiene como objetivo ofrecer un resumen general del debate en torno a la forma de Estado en el derecho comparado y dar cuenta de algunas propuestas concretas para el caso de Chile, para que el lector pueda formarse una opinión más acabada sobre el tema.

### 1. Estado unitario, federal y regional

#### 1.1. Introducción

Sobre la forma de Estado, el derecho constitucional comparado reconoce, en principio, una clasificación dicotómica: Estados unitarios y federales. Sin embargo, dos tendencias problematizan esta clasificación. Por un lado, a partir de la segunda mitad del siglo XX se pueden constatar *otras* formas de organización estatal, como los Estados regionales. Es decir, pasaríamos de una bipartición a una tripartición de las formas de Estado. Por otro lado, la misma evolución de los Estados federales y unitarios ha ido complicando el uso de divisiones tajantes. Así, mientras muchos Estados federales muestran una tendencia hacia la centralización<sup>1</sup>, diversos Estados unitarios han ido evolucionando hacia la descentralización.

#### 1.2. El Estado federal

En un principio, la mayoría de los Estados eran unitarios o centralizados. Es decir, se caracterizaban por la existencia de **un solo centro de impulsión del poder político**. Sin embargo, pronto, a fines del siglo XVIII, se configuró una forma alternativa de organizar el poder, a la que se llamó *federalismo*. La teoría y la práctica de esta forma de Estado tiene su origen en Estados Unidos.

A diferencia del Estado unitario, el Estado federal se caracteriza por la existencia de **múltiples focos del poder político**. Se trata de un **Estado compuesto**, conformado por diversos Estados miembros, cada uno con autonomía para tomar sus

---

<sup>1</sup> Más bien se trataría de un proceso de "unitarización", ya identificado durante el siglo pasado por Konrad Hesse. Véase: GONZÁLEZ ENCINAR, José Juan. "El Estado federal asimétrico", *Anuario jurídico de La Rioja*, 1995, N° 1, p. 276). En el mismo sentido: HÄBERLE, Peter. "Comparación constitucional y cultural de los modelos federales", *Revista de derecho constitucional europeo*, 2007, N° 8, pp. 171-188.

decisiones. Pero esta forma de organización no ha estado exenta de debates ni de cambios a lo largo de los años.

### **1.2.1. Naturaleza política**

Para captar la esencia o naturaleza del Estado federal, debemos abordar la cuestión de la soberanía. ¿Conservan los Estados miembros su soberanía original o la soberanía recae, en definitiva, en el Estado central? Según la primera teoría, los Estados miembros pueden reservarse el derecho de secesión (como argumentaron precisamente los Estados sureños durante la guerra civil en Estados Unidos), mientras que, de acuerdo con la segunda, la Constitución federal es siempre una creación directa del pueblo en su totalidad, y no una suerte de pacto o contrato entre los Estados miembros, por lo que malamente podrían éstos separarse del Estado central (como ha argumentado tradicionalmente la Corte Suprema estadounidense). Esta última es, también, la solución a la que han llegado la mayoría de los países federales<sup>2</sup>.

Este problema nos permite despejar la diferencia entre un Estado confederado y un Estado federal. Siendo ambos Estados compuestos, en el primero existiría un pacto entre diversos Estados, que cederían su soberanía externa al Estado central, pero manteniendo su derecho de secesión<sup>3</sup>. La verdad es que se podría argumentar que, tanto Estados Unidos como Suiza -paradigmas del federalismo-, se iniciaron como Estados confederados y fue su evolución política -mediada, incluso, por graves conflictos, como en el caso estadounidense- la que los llevó a la federación.

### **1.2.2. Fundamento ideológico**

Si atendemos a las justificaciones históricas del federalismo, una muy importante dice relación con establecer una república en una vasta extensión de territorio. Así, mientras una democracia directa habría sido imposible en un país como Estados Unidos, la combinación de poderes locales y estatales con una democracia indirecta a nivel federal, le permitió a dicho país establecer un gobierno propiamente republicano<sup>4</sup>. El equilibrio de este diseño -que establecía contrapesos entre los diversos poderes, tanto a nivel territorial como funcional- sería conocido posteriormente como *gobierno limitado*.

Sin embargo, ello no nos permite entender el surgimiento del federalismo en países pequeños, como Suiza. En realidad, existen muchas justificaciones históricas dadas por el contexto de cada país (puede ser la existencia de una amplia diversidad

---

<sup>2</sup> Véase: PEGORARO, Lucio. "Federalismo, regionalismo, descentralización: una aproximación semántica a las definiciones constitucionales y doctrinales", *Pensamiento constitucional*, Año VIII, N° 8, p. 389.

<sup>3</sup> Ibid., p. 392.

<sup>4</sup> El argumento fue desarrollado particularmente por Madison en el N° 14 de The Federalist Papers. Véase: <https://www.congress.gov/resources/display/content/The+Federalist+Papers> [consultado el 15-04-2020]

lingüística y/o cultural en un mismo territorio, o de un pueblo con una historia marcada por la dispersión del poder).

Desde un punto de vista teórico, la propuesta federal está inspirada en la doctrina de la división de los poderes y el establecimiento de frenos contra el abuso de poder, de Montesquieu (que, de hecho, inspiró a los ideólogos de la Constitución de Estados Unidos). Ahora bien, mientras dicha teoría se basaba en una división funcional del poder (entre un poder ejecutivo, un poder legislativo y un poder judicial), el federalismo consiste en una división del poder con base territorial. En este sentido, el constitucionalista alemán Peter Häberle ha hablado de una **división vertical de poderes**, en contraste de la división horizontal propia de la doctrina de Montesquieu<sup>5</sup>. A juicio del mismo autor, esta configuración permitiría propiciar la "pluralidad y la libertad cultural"<sup>6</sup>.

### 1.2.3. Principales características

En general, esta forma de Estado está marcada, en el ámbito constitucional, por dos características: *subordinación y participación*. En virtud de la primera, la constitución federal, que organiza el conjunto, "marca una relación de supremacía, que subordina hacia sí los ordenamientos locales de los estados partes", señalando "ciertas pautas de condicionamiento a las constituciones locales para impedir la contradicción" o estableciendo "un orden jerárquico de prelación de normas dentro de cuyo plexo las locales son de rango inferior respecto de las federales". Mediante la segunda característica, en cambio, "los estados miembros concurren de alguna manera a tomar intervención en decisiones del estado federal", lo cual generalmente se traduce en "la composición bicameral del órgano legislativo... que erige a una de las cámaras en sede de la representación de los estados miembros, sea en igualdad de status, sea con status diferencial"<sup>7</sup>.

Por otra parte, no existe *un* federalismo sino *diversos* federalismos. En realidad, "el federalismo es una idea en constante evolución, una forma dinámica de organización de poder; no se trata de un modelo estático, caracterizado por unas formas particulares y precisas de división de poderes entre diversos niveles de gobierno"<sup>8</sup>. De ahí que sea tan difícil una clasificación estática o estanca del

---

<sup>5</sup> HÄBERLE, Peter. "Comparación constitucional y cultural de los modelos federales", *Revista de derecho constitucional europeo*, 2007, N° 8, p. 178.

<sup>6</sup> Ibid., p. 179. A mayor abundamiento, cabe señalar que el autor ha señalado en otro lugar que "El federalismo y el regionalismo sirven a la libertad, sobre todo cultural, del lugar, y constituyen un buen contrapeso antropológico-cultural frente a la rasante globalización y a la economización anónima de hoy que amenaza con arrojar al hombre, literalmente, al vacío" (HÄBERLE, Peter. "El federalismo y el regionalismo: una estructura modélica del Estado Constitucional. Experiencias alemanas y proyectos. Memorandum para un proyecto español", *Revista Española de Derecho Constitucional*, N° 77, 2006, p. 10).

<sup>7</sup> BIDART, Germán y CARNOTA, Walter. *Derecho constitucional comparado. Tomo II*, Ediar, Buenos Aires, 2000, p. 147.

<sup>8</sup> Vanessa SUELT COCK, reflexionando en torno a un concepto de Carl Friedrich, en: "Un nuevo paradigma del Estado unitario: la asimetría territorial y los esquemas de coordinación", *Vniversitas*, N° 127, 2013, p. 321.

federalismo, como también ha indicado Lucio Pegoraro, tras revisar la amplia variedad de autocalificaciones de los distintos países que se dicen federales en sus respectivas constituciones<sup>9</sup>.

Lo central, pues, en este modelo de Estado es la búsqueda de un equilibrio entre lo particular y lo general, entre el centro y la periferia; en definitiva, entre las fuerzas centrípetas y centrífugas que dan forma a la voluntad estatal.

#### **1.2.4. Tipos de federalismo**

La misma diversidad a la que aludíamos en el punto anterior ha llevado a la doctrina a proponer diversas tipologías de Estados federales. Dentro de éstas destacan, a nuestro juicio, dos grandes clasificaciones. En primer lugar, aquella que diferencia un *federalismo de separación* (o competitivo) y un *federalismo de cooperación*. En el primero "los espacios constitucionales de la Federación y los Estados están por principio separados, concurren entre ellos", mientras que el segundo se caracterizaría por "fuertes elementos de unidad", en particular en la descripción constitucional de las tareas comunes de los entes federados<sup>10</sup>. Más allá de estas consideraciones formales, lo relevante es el énfasis que los primeros federalismos otorgan a la autonomía de los entes federados, estimulando incluso la competencia entre ellos, en contraste con la tendencia de los segundos a establecer elementos de homogeneidad y solidaridad, para evitar la generación de inequidades entre los estados miembros.

Derivada de la primera clasificación, tenemos una segunda, entre Estados federales *simétricos* y *asimétricos*. Mientras la ideología del federalismo clásico -o, al menos, estadounidense- sugiere igualdad de territorios, la asimetría propone lo contrario: desigualdad entre territorios. La noción de un Estado federal asimétrico, se presenta, así, "como un modelo cuyo principal patrón configurador lo constituye un consenso vinculante sobre la necesidad de garantizar una desigualdad en el ejercicio del poder en función de los territorios. Desigualdad que se convierte en el único modo de asegurar jurídicamente la convivencia pacífica (ordenada) entre comunidades desiguales"<sup>11</sup>. En otras palabras, se juzga necesario no sólo reconocer la existencia de diferencias materiales entre territorios, sino estimular dicha diferencia.

Mientras "[el] ideal de conformidad o de simetría se alcanzaría en aquel Estado políticamente descentralizado que adopta una igualdad jurídica común, de modo que la división de poderes entre el Estado-miembro y la Federación sea virtualmente la misma en cada caso", la asimetría significa "desigualdad, tanto entre las comunidades políticas federadas como respecto de la Federación"<sup>12</sup>.

---

<sup>9</sup> Op. Cit, p. 388.

<sup>10</sup> HÄBERLE, Peter. Op. Cit., p. 176.

<sup>11</sup> CAAMAÑO, Francisco. "«Federalismo asimétrico»: la imposible renuncia al equilibrio", *Revista española de derecho constitucional*, N° 55, 1999, p. 359.

<sup>12</sup> *Ibid.*, p. 361.

En realidad, la simetría opera en un plano ideal, ya que la práctica de los Estados federales nos habla de la existencia de profundas diferencias entre los Estados miembros que los componen. Esto tiene correlato en la adopción de diversas medidas compensatorias o de corrección de dichas diferencias que existen en la mayoría de los Estados federales. Ahora bien, lo que más llama la atención de la evolución de muchos de ellos es que, en vez de buscarse una compensación por esas diferencias, el sistema tiende a asegurar que ellas se mantengan. Así, “[las] desigualdades entre Estados-miembros no pueden ser corregidas desde la autoridad federal porque ellas son la esencia misma del modelo de Estado”<sup>13</sup>. Esta asimetría es, en el fondo, la conclusión política y material del federalismo de separación que, como vimos, operaba más bien en un plano jurídico-formal.

### 1.3. El Estado regional

Su origen se encuentra en la constitución española de 1931. Esta constitución, cuya implementación fue frustrada por la guerra civil, estableció un régimen descentralizado, denominado *Estado integral*, que buscaba compatibilizar el carácter único e indivisible de la nación española, con la autonomía de las regiones y municipios. Esto fue un hito en la historia de España, marcada por los continuos intentos de la corona por reprimir las diferencias entre los pueblos que se hallaban bajo su gobierno<sup>14</sup>.

Posteriormente, en 1947, Italia -otro país caracterizado por la existencia, en su interior, de múltiples focos de poder, con una relativa dispersión lingüística- se inspiró en el frustrado modelo español para consagrar el Estado regional. Se trata de un Estado *nominalmente* unitario, pero en el cual las regiones cuentan con autonomía política y normativa.

Finalmente, España retoma el proyecto regionalista en la Constitución de 1978, incorporando ideas tomadas de la evolución del modelo italiano. Con todo, en la doctrina española no se hablará tanto de un Estado basado en las regiones, como de un Estado de las autonomías.

Aunque no se trata de un modelo tan extendido como el federal (y muchos sostienen que se trata, en el fondo, de una especie de federalismo<sup>15</sup>), sí ha influenciado a diversos Estados unitarios en sus procesos de descentralización, como es el caso de Chile. Por lo tanto, es importante que lo revisemos con algún detalle.

---

<sup>13</sup> Ibid., p. 361.

<sup>14</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. “El sistema descentralizador de las Comunidades Autónomas tras la Constitución de 1978”, *Revista de Administración Pública*, N° 175, 2008, pp. 231-234.

<sup>15</sup> Véase: GONZÁLEZ ENCINAR, José Juan. “El Estado federal asimétrico”, *Anuario jurídico de La Rioja*, 1995, N° 1.

### **1.3.1. Naturaleza política**

Para entender este modelo de Estado, tenemos que entender el concepto de región. Una definición interesante la da el Consejo de Europa que, en la llamada declaración de Bordeaux de 1 de febrero de 1978, disponía: "El concepto de región, en ocasiones distinto de un país a otro, señala en general a una comunidad humana que vive en el marco de un país. Esa comunidad se distingue por su homogeneidad cultural, histórica, geográfica y económica o una combinación de esos elementos, que lleva a su población a perseguir objetivos e intereses comunes"<sup>16</sup>.

Se desprende de lo anterior que la región es una forma autónoma de comunidad política, caracterizada no sólo por la casualidad geográfica, sino por "una historia vivida en común, una cierta homogeneidad cultural (...) e intereses económicos comunes. Los objetivos comunes vinculan y fundan la unidad, son la *teleología inmanente* de la unidad política regional: la cooperación para la realización de los intereses compartidos"<sup>17</sup>. En otras palabras, cuando hablamos de región debemos pensar en una unión que vaya más allá de meros elementos geográficos o administrativos; se debe apuntar a una configuración de carácter cultural y política.

De ahí que se pueda decir, con propiedad, que el regionalismo implica la existencia de "una entidad jurídica, pública y territorial, dotada de autonomía legislativa"<sup>18</sup>. En esta autonomía legislativa radica la diferencia sustancial entre este régimen y el Estado unitario. Con todo, este carácter no nos permite diferenciar adecuadamente el Estado regional y el Estado federal, porque en ambos casos tendríamos múltiples centros de impulsión política, aunque en el Estado regional este reparto del poder se vea acotado o atenuado (véase, para más detalles, el punto 1.3.3).

### **1.3.2. Fundamento ideológico**

Por lo mismo que apuntábamos más arriba, la ideología que sustenta esta forma de Estado es la misma detrás del Estado federal, es decir, la necesidad de asegurar la división del poder y de establecer frenos al abuso de poder. Pero, además, podemos identificar, en el concepto mismo de región que veíamos más arriba, el intento de encauzar una condición de pluralidad, de diferencia, incompatible a la larga con el viejo Estado unitario.

---

<sup>16</sup> Citada en: KOTZUR, Markus. "Federalismo, regionalismo y autonomía local como principios estructurales del espacio constitucional europeo", *Revista de derecho constitucional europeo*, N° 1, 2004, p. 61.

<sup>17</sup> Ídem.

<sup>18</sup> OVIEDO SOTO, Tarcisio. "La regionalización en los derechos italiano y español", *Revista de Derecho*, Universidad de Concepción, N° 195, 1994, p. 115.



### 1.3.3. Diferencias con el federalismo clásico

Una opinión, quizás, demasiado simple o esquemática, plantea que, mientras los Estados federales evolucionaron a partir de confederaciones -es decir, se construyeron desde los Estados miembros hasta la conformación del Estado central, de abajo hacia arriba- los Estados regionales evolucionaron desde Estados unitarios -es decir, se construyeron de arriba hacia abajo. Sin embargo, como bien plantea Lucio Pegoraro, también ha habido casos de países federales que se construyeron a partir de Estados unitarios, como Alemania. Así, la división entre el modelo federal y el modelo regional tiende a ser difusa<sup>19</sup>. En realidad, en ambos casos "el problema es el mismo: establecer una forma de división de los poderes que sirva al mismo tiempo de garantía y de cauce de integración al pluralismo de la Sociedad que se autoorganiza en Estado"<sup>20</sup>.

A pesar de esta dificultad conceptual, se han insinuado diferencias basadas en factores históricos o contextuales: "Si en efecto, en los ordenamientos considerados federales, los entes periféricos gozan casi siempre de un grado de autonomía constitucional, legislativa, administrativa, mayor de aquellas propia de los ordenamientos regionales, es igualmente incontestable que en los primeros se asiste a una tendencia a reforzar el centro, por exigencias unidas al gobierno de la economía y de la política exterior y a la tutela de los derechos (como sucede en los Estados Unidos); mientras que en los segundos prevalecen las tendencias centrífugas (como en Bélgica, en España y, finalmente, en Italia)"<sup>21</sup>. Por eso muchos autores identifican a los países regionales como Estados federales asimétricos<sup>22</sup>.

### 1.4. El Estado unitario descentralizado

Según Bidart y Carnota "el derecho constitucional comparado no acusa una valoración universal favorable al federalismo". Así, "el criterio de valor que ha jugado en el origen de cada [federación] se ha movilizó por razones históricas diferentes, que han sido también propias de cada cual"<sup>23</sup>. En palabras simples, no es un modelo que sea *per se* exportable, ya que se encuentra muy condicionado por las características propias de cada país. Sin embargo, como veremos en el punto 3, existe una fuerte tendencia en la mayoría de los países unitarios hacia la descentralización, por considerarse que ella puede mejorar la eficiencia estatal y fortalecer la vinculación política de los distintos territorios.

---

<sup>19</sup> PEGORARO, Lucio. Op. Cit., p. 392.

<sup>20</sup> GONZÁLEZ ENCINAR, José Juan. Op. Cit., p. 277.

<sup>21</sup> PEGORARO, Lucio. "Para una teoría integradora del federalismo y la plurinación", *Federalismi.it*, vol. 19, 2016, p. 25.

<sup>22</sup> Así, el ya citado GONZÁLEZ ENCINAR. También se puede ver una postura similar en: REQUEJO, Ferrán. "La acomodación "federal" de la plurinacionalidad: democracia liberal y federalismo en España", en: FOSSAS, Enric y REQUEJO, Ferrán (editores). *Asimetría federal y Estado plurinacional: El debate sobre la acomodación de la diversidad en Canadá, Bélgica y España*, Trotta, Madrid, 1999, pp. 303-344.

<sup>23</sup> BIDART, Germán y CARNOTA, Walter. Op. Cit., p. 159.

Hasta hace algunos años, dicha descentralización era meramente administrativa. Es decir, existiendo un solo centro de impulsión política (en otras palabras, un solo gobierno), se favorecía en la mayoría de los Estados unitarios que la implementación de las directrices políticas del gobierno fuera realizada por entidades administrativas autónomas, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Este es el camino tomado por Chile desde la vigencia de la Constitución de 1925 (a través de las denominadas instituciones semifiscales), pero se ha implementado con más fuerza a partir de la vigencia de la Constitución de 1980, que consagró directamente en el artículo 3 el imperativo de la descentralización y la desconcentración.

Sin embargo, el gran problema de los Estados unitarios en la actualidad consiste en avanzar hacia una mayor *descentralización política*. Generalmente esto pasa por una descentralización no solamente funcional, sino que con arraigo territorial. En Chile, este proceso se ha dado a través de la regionalización y de la autonomía constitucional de las municipalidades. Veremos un ejemplo de un proceso parecido cuando revisemos el caso de Francia (punto 2.3.2).

## **2. Casos europeos de interés**

Ahora revisaremos algunos casos concretos que nos pueden ayudar a ilustrar lo que señalamos teóricamente en el punto anterior.

### **2.1. Suiza y Alemania: dos casos de federalismo cooperativo**

En primer lugar, podemos notar la existencia de diversos federalismos al considerar a dos países que han servido de inspiración a muchos otros: Suiza y Alemania. Si bien tienen un origen histórico distinto -mucho más complejo en el caso alemán- ambos Estados son considerados como ejemplos exitosos de federalismo.

#### **2.1.1. Suiza**

Una de las causas históricas del federalismo suizo es la necesidad de asegurar la coexistencia de sus diversas áreas culturales y lingüísticas. Sin embargo, también es destacable la forma en que su diseño territorial permite asegurar elementos de democracia directa. Así, el país está dividido en 26 cantones autónomos, cada uno del tamaño aproximado de una comuna chilena (mientras que sus 2740 comunas para una población de 8,5 millones de personas contrastan con nuestras 345 comunas para una población de aproximadamente 18 millones).

En cuanto a la organización federal, la Constitución de 1999 delimita claramente las funciones del gobierno federal, las funciones de los cantones y las funciones de las comunas, así como aquellas tareas concurrentes de todos estos cuerpos. En este punto se conjugan dos principios: por un lado, la soberanía de los cantones está limitada por la soberanía de la Confederación; por otro lado, los

cantones tienen poderes residuales: pueden hacer todo aquello que no le compete exclusivamente a la Confederación (art. 3). Asimismo, se consagra el principio de subsidiariedad (art. 5a), que establece que se deben asignar a la Confederación sólo aquellas tareas que no puedan ser realizadas por un cantón, y a éste sólo aquellas tareas que no puedan ser implementadas por una comuna<sup>24</sup>. Su sistema parlamentario es bicameral: la cámara baja representa a la totalidad del pueblo y es electa a través de un sistema de representación proporcional, mientras que la cámara alta representa a los cantones, siendo cada cantón libre para establecer el sistema electoral de su conveniencia (arts. 148 y ss.).

A pesar de su diversidad, un rasgo importante del federalismo suizo es su carácter claramente cooperativo. Así, existen diversas políticas para disminuir la diferencia entre los diversos cantones, lo cual se logra mediante medidas compensatorias, basadas en un equilibrio de ingresos y un equilibrio de cargas. Este equilibrio "opera con dos instrumentos:

-el *equilibrio en los ingresos* proporcionara a los cantones más pobres una base en los medios financieros, mediante la ayuda de los cantones más fuertes en ingresos y del Estado. Los efectos que se consiguen son el incremento de la capacidad financiera de prestación de los cantones más débiles en ingresos, y la posible disminución de la carga fiscal en estos cantones.

-el *equilibrio en las cargas* se extiende a las sociodemográficas y a las geográfico-topográficas y persigue como efecto el equilibrio de las cargas específicas no influenciadas de los cantones centrales y de los cantones montañosos"<sup>25</sup>.

### 2.1.2. Alemania

La historia del federalismo alemán es más sinuosa, ya que implicó un proceso de reunificación (recordemos, además, que la fenecida República Democrática Alemana se caracterizaba por su carácter unitario). Por otra parte, se trata de un país con una diversidad cultural menor (a diferencia de los cantones suizos, los diversos Länder comparten un mismo idioma oficial). Asimismo, es una democracia representativa, sin tantos elementos de democracia directa (lo cual, por lo demás, se aviene a su mayor tamaño y población). Esto se refleja en la mayor envergadura de sus entidades territoriales: 16 Länder y aproximadamente 12.000 municipios (lo que, considerando sus más de 80 millones de habitantes, implica pocos habitantes por comuna, pero aún así más que en el caso suizo).

En cuanto a la organización federal, se dispone, al igual que en Suiza, un equilibrio entre los poderes residuales de los Länder (art. 30) y la primacía del

---

<sup>24</sup> Nótese que, a diferencia del principio de subsidiariedad tal como se ha entendido en nuestro país, este principio aplica sólo entre entidades públicas y no rige la relación entre dichas entidades y los entes privados. Por eso, en el debate chileno se suele agregar a dicha subsidiariedad el adjetivo "competencial", como veremos más adelante.

<sup>25</sup> GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, Piedad. "Federalismo, regionalismo y descentralización en Europa: Suiza, Italia y Gran Bretaña", en: *Cuadernos de Pensamiento Político*, Nº 8, 2005, p. 161.

derecho federal sobre el derecho estatal (art. 31). Por otra parte, su sistema parlamentario, aunque bicameral, tiene importantes diferencias no sólo con Suiza, sino con otros países federales. Así, existe una cámara baja que representa al pueblo, elegida por representación proporcional (el Bundestag), y una cámara alta que representa a los Länder (el Bundesrat). Sin embargo, no se trata de un Senado, como en Estados Unidos, ni tampoco de un ente representativo, como en Suiza. Es, en realidad, un consejo, integrado por representantes designados por los gobiernos de los Länder (el número de representantes está determinado en razón de su nivel de población). A su vez, este órgano no replica simplemente las atribuciones de la cámara baja en el proceso legislativo, como en la mayoría de los países bicamerales, sino que tiene una competencia limitada. Así, sólo se someten a su aprobación las leyes que la Constitución establece, aunque debe ser informado por el Bundestag de todas sus decisiones legislativas, y puede oponerse a ellas dentro de un plazo determinado (art. 77).

Finalmente, en cuanto a los mecanismos compensatorios y cooperativos, Alemania se caracteriza por el apoyo de los Länder más grandes a los más pequeños o débiles, es decir, por la aplicación de un federalismo cooperativo. Asimismo, durante el proceso de reunificación se suscribió el llamado "pacto de solidaridad", que implicó transferencias entre Länder para asegurar el éxito del proceso, en lo que fue denominado "federalismo de garantía"<sup>26</sup>. Sin embargo, en los últimos años se les han entregado más posibilidades a los Länder de dictar sus propias normas y definir sus políticas en diversos ámbitos que antes les estaban vedados, con lo que, a juicio de Häberle, el país estaría transitando hacia un federalismo de competencia<sup>27</sup>.

## **2.2. Italia y España: los desafíos del regionalismo**

Como ya señalábamos, el regionalismo comparte con el federalismo la descentralización política y legislativa, pero no es tan fácil dilucidar sus diferencias sustantivas con dicha forma de Estado (excepto por cierto carácter atenuado de las atribuciones de los entes regionales). Por otra parte, en la práctica, los países regionales han presentado tendencias más centrífugas que la mayoría de los países federales (cuya evolución ha tendido, por el contrario, hacia la acumulación de más atribuciones en el Estado central). A continuación, veremos ejemplos concretos de ello en las configuraciones regionales de Italia y España.

### **2.2.1. Italia**

El art. 5 de la Constitución de 1947 define a la república italiana como "una e indivisible", pero al mismo tiempo reconoce y promueve las autonomías locales. Así, el artículo 114 establece un sistema descentralizado, compuesto por municipalidades, provincias, áreas metropolitanas y regiones, todas ellas entidades de carácter autónomo y con derecho a establecer sus propios estatutos.

---

<sup>26</sup> HÄBERLE, Peter. Op. Cit., p. 177.

<sup>27</sup> Ibid., pp. 180-181.

Las regiones son gobernadas por los consejos regionales (órgano legislativo, que además puede presentar mociones en el parlamento) y los ejecutivos regionales (órgano ejecutivo). Estos últimos son dirigidos, a su vez, por un presidente de la región (art. 121).

Como vemos, no hay muchas diferencias entre este sistema y un sistema federal. Sin embargo, la Constitución no establece un órgano a nivel nacional que sea representativo de las regiones. Así, si bien el artículo 57 establece que el senado se elige con base regional, los sucesivos intentos de reforma para darle a esta cámara un carácter propiamente federal -como el Bundesrat alemán- han fracasado. A juicio de Piedad García-Escudero, la falta de una instancia nacional fuerte que recoja o permita la representación de las entidades regionales es una de las razones de la debilidad de este sistema regional<sup>28</sup>.

En cuanto a su organización territorial, Italia está compuesta por cinco regiones autónomas, dos provincias autónomas y quince regiones normales.

La diferencia entre regiones autónomas y no autónomas da cuenta de cierta asimetría (se ha hablado incluso de un "regionalismo asimétrico"). Esto ha generado una relación de tensión entre las diversas regiones<sup>29</sup>. A juicio de García-Escudero dicha asimetría se ha mantenido, a pesar de una serie de reformas que se han presentado en los últimos veinte años<sup>30</sup>.

### **2.2.2. España**

De manera similar a la constitución italiana, la Constitución española de 1978 establece una forma de Estado nominalmente unitaria, decretando la "indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles" a la par que "reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas" (art. 2). De entrada, este artículo nos adelanta algunas de las complejidades del proceso: no se trata sólo de regiones, que tienen necesariamente un arraigo territorial, sino también de nacionalidades, cuya definición puede escapar a dicha variable.

El Estado se organiza en municipios, provincias y Comunidades Autónomas (art. 137). Estas últimas no vienen predefinidas por la Constitución, como en el caso italiano, sino que dependen de la voluntad de los ciudadanos. En otras palabras, su constitución es facultativa (art. 143). Esto genera cierto dinamismo que diferencia el proceso español de otros procesos de organización territorial.

---

<sup>28</sup> GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, Piedad. Op. Cit., p. 165.

<sup>29</sup> Ibid., p. 161.

<sup>30</sup> Ibid., p. 163.

Esto último no es producto de una redacción caprichosa sino de la fría constatación de las bases de un proceso político preconstitucional. Así, como ya vimos, el año 1978 España retomó el antiguo proyecto regionalista que había abandonado producto de la guerra civil. Los propios excesos centralizadores del período franquista habrían incidido en que se tratara de un proceso relativamente espontáneo, de abajo hacia arriba<sup>31</sup>. Esto significó que, mientras se discutía la Constitución, es decir, en paralelo al proceso constituyente, se fueron constituyendo unas "preautonomías" en diversas comunidades (las más definidas, como Cataluña), que luego se fueron replicando en el resto del país. Esto dio pie a un proceso relativamente caótico, que se sumó a lo que García de Enterría llama la "indeterminación constitucional" del sistema<sup>32</sup>. En efecto, como ha señalado también González Encinar, no se quiso dar directamente al Estado la forma federal<sup>33</sup>. Las autonomías no fueron, por ende, un tipo de Estado que se consagrara de una vez y para siempre sino un proceso político inacabado.

Fue una comisión de expertos la que, convocada tras un consenso entre el PSOE y el gobernante partido Unión de Centro Democrático, redactó el informe que conformó la base de los llamados "pactos autonómicos" de 1981. Esos pactos racionalizaron el proceso, manteniéndolo, con todo, abierto. Así, el proceso autonómico no ha estado exento de modificaciones y revisiones, que reflejan las tensiones entre centro y periferia, entre simetría y asimetría que son propias de este modelo.

En cuanto a la organización del poder legislativo, España es un país bicameral, pero, al igual que en Italia, su cámara alta no constituye una instancia de representación federal o regional, aunque el art. 69 habla de una "representación territorial". Por lo demás, el senado tiende a replicar la conformación de la Cámara, pero se encuentra privado de algunas de sus atribuciones (funcionando el país prácticamente de forma unicameral)<sup>34</sup>.

Por otra parte, cabe destacar que, a pesar de que hemos visto ya la crítica a lo que se denomina el federalismo asimétrico español, la Constitución sí establece elementos de solidaridad entre las diversas Comunidades Autónomas (el principio solidario está consagrado en el mismo art. 2, repetido luego en el art. 138 y se traduce, finalmente en un Fondo de Compensación, consagrado en el art. 158). Entonces, cabe preguntarse por los motivos de las tensiones que evidencia este modelo.

Para Ferrán Requejo, lo más complejo pareciera ser la mezcla de dos problemas, de dos discursos que, en principio, no deberían cruzarse. Por un lado, la

---

<sup>31</sup> Véase: GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. Op. Cit.

<sup>32</sup> Ibid., p. 243.

<sup>33</sup> GONZÁLEZ ENCINAR, José Juan. Op. Cit.

<sup>34</sup> SANTAOLALLA, Fernando. *Derecho parlamentario español*, Espasa-Calpe, Madrid, 1990, pp. 60-61.

cuestión del federalismo en cuanto organización político-administrativa. Por otro lado, el problema de las nacionalidades. El autor distingue cuatro nacionalidades bien definidas en España, conformadas sobre la base de diferencias lingüísticas y culturales: vasca, gallega, catalana y española propiamente tal. Esta última es la nacionalidad dominante y que usualmente se identifica con el centro político. Este problema no debería cruzarse con el problema de los pueblos, regiones, foros, autonomías locales, etc. En este cruce se encontraría la base del desarrollo asimétrico del Estado español y la permanente tensión de su arreglo institucional, marcado por fuerzas centrífugas más potentes que en el caso de otros países derechamente federales<sup>35</sup>.

### **2.3. Reino Unido y Francia: la evolución de dos países centralistas**

Producto de circunstancias históricas y políticas muy diversas, tenemos aquí dos países tradicionalmente unitarios que, en los últimos veinte o treinta años han evolucionado hacia figuras más descentralizadas. Esto lo han desarrollado sobre la base de dos técnicas de reparto del poder muy distintas: en el caso del Reino Unido a través de la devolución de poderes y en el caso de Francia mediante la configuración de las colectividades de libre administración.

#### **2.3.1. Reino Unido**

El Reino Unido es un caso curioso; como su nombre lo indica, está compuesto por diversas naciones, algunas de las cuales, en el pasado, constituyeron reinos por derecho propio: Gales, Escocia, Irlanda del Norte e Inglaterra. Al mismo tiempo, se reconoce la supremacía del parlamento de Westminster, configurándose un ordenamiento claramente unitario. Dicho parlamento fue, en su origen, bicameral; en la actualidad lo sigue siendo, pero sólo nominalmente (la Cámara de los Lores actúa como un órgano consultivo y asesor). En todo caso, dicha cámara alta nunca buscó representar a los diversos reinos o naciones que constituían el Estado, sino representar a la clase noble (es decir, jugaba un rol moderador respecto de la Cámara de los Comunes).

Sin embargo, en los años noventa del siglo pasado, se inició un importante proceso de descentralización, denominado "devolución de poderes"<sup>36</sup>. Esto se tradujo en el establecimiento de gobiernos autónomos en Irlanda del Norte, Escocia y Gales, siendo muy significativa la restitución, en 1999, del Parlamento escocés, después de 300 años de inactividad. En el fondo, la devolución consiste en la entrega de ciertas atribuciones en materia legislativa y ejecutiva, algunas con exclusividad y otras de carácter compartido con el Estado central. Con todo, se trata de una devolución limitada: "En cuanto a la naturaleza constitucional de las regiones, se trata de entes administrativos, a diferencia de los Estados miembros de un Estado federal. La competencia sobre las competencias, que en el federalismo pertenece al Estado

---

<sup>35</sup> REQUEJO, Ferrán. Op. Cit.

<sup>36</sup> GARCÍA-ESCUADERO, Piedad. Op. Cit., p. 165.

federal y a los Estados miembros, corresponde en la devolución británica al Parlamento de Westminster, cuya soberanía se reconoce. No hay, por tanto, garantía alguna de permanencia del sistema, que en el federalismo se extiende en principio indefinidamente. La devolución se caracteriza por ser reversible<sup>37</sup>.

### 2.3.2. Francia

Francia nos interesa sobremanera, por tratarse del país que, en cierto modo, inspiró el centralismo chileno en los albores de nuestra historia republicana<sup>38</sup>. El carácter unitario de la república francesa ha sido una constante a lo largo de su evolución constitucional. Así, los artículos 2 y 3 de la Constitución de 1958 consagran la unidad e indivisibilidad de la República (principio que ha sido consagrado en casi todas las constituciones a partir de 1792).

Sin embargo, diversas razones, desde ideológicas o culturales hasta económicas o tecnocráticas, han motivado un proceso paulatino de descentralización en la nación gala. Con todo, se trata de un proceso que, al igual que en Chile, sería predominantemente administrativo, idea que ha sido reforzada por la interpretación que hace el Consejo Constitucional de estas disposiciones<sup>39</sup>.

Por otra parte, la descentralización es impulsada por el *principio de libre administración de las colectividades territoriales* (arts. 34 y 72). Las colectividades territoriales son las comunas, los departamentos (más o menos equivalentes a nuestras provincias), las regiones, las colectividades con estatuto particular (por ejemplo, Lyon) y las colectividades de ultramar (como la Guayana Francesa, la Isla Reunión o la Polinesia Francesa). Se trata, básicamente, de entidades con personalidad jurídica y patrimonio propio. Este principio opera, en realidad, como una técnica o una forma específica de descentralización (es decir, la descentralización y el principio de libre administración tendrían una relación de género a especie<sup>40</sup>). Así, "mientras que la descentralización funciona como una técnica de reparto de poderes entre la administración central y local, cuyo límite más visible es la unidad e indivisibilidad («Constitución administrativa»), la libre administración queda configurada como una libertad que toparía con el principio de igualdad territorial («Constitución política»)"<sup>41</sup>.

Un hito importante en la historia de esta evolución institucional lo marcó el año 2003, año en que se aprobó en Francia una reforma constitucional que tuvo tres

---

<sup>37</sup> Ibid., p. 166.

<sup>38</sup> Con esto no se quiere negar la base colonial de dicho centralismo, sino recalcar que el modelo francés sirvió para el proceso de racionalización de dicha forma de Estado, lo que se refleja en el nombre de algunas de las reparticiones territoriales existentes bajo la Constitución de 1833, como el departamento.

<sup>39</sup> ANGUITA SUSI, Alberto. "Las bases jurídico-constitucionales del proceso de descentralización en Francia", *Revista de derecho UNED*, N°2, 2007, pp. 273-274.

<sup>40</sup> Ibid., p. 275.

<sup>41</sup> Ibid., pp. 275-276.



objetivos: i) consagrar el principio de descentralización; ii) reconocer el derecho de las colectividades territoriales a la *experimentación* en materia legal y reglamentaria; y, por último, iii) garantizar a éstas como entidades de pleno derecho<sup>42</sup>.

Esto ha sido desarrollado por varias leyes, que han consagrado, además, la existencia de un poder reglamentario de estas entidades autónomas y el principio de subsidiariedad (en los términos que ya analizamos al revisar la constitución suiza).

El poder reglamentario ha sido uno de los temas más debatidos, ya que permitiría acercar a los territorios franceses a un nivel mayor de autonomía. Sin embargo, la generalidad de la doctrina entiende que es una facultad que "el Estado reconoce y delega a las entidades territoriales, lo cual significa que no es un poder inherente a las mismas puesto que requiere de la correspondiente habilitación legal"<sup>43</sup>.

En cuanto a la experimentación, este concepto significa que "las colectividades territoriales pueden suspender a título experimental las disposiciones legislativas y reglamentarias que afecten al ejercicio de sus competencias"<sup>44</sup>. Con todo, ha sido un concepto polémico por cuanto puede contradecir el principio de igualdad ante la ley y generar, eventualmente, desigualdades y asimetrías entre los diversos territorios<sup>45</sup>.

Otras leyes han incluido la atribución de las entidades de libre administración de organizar referéndums locales, los cuales deben versar "sobre proyectos de resolución o actos relativos al ámbito de competencia del órgano deliberante o ejecutivo de la colectividad territorial"<sup>46</sup>.

Finalmente, la batería de reformas incluyó la consagración de la autonomía financiera de las colectividades territoriales. Así, no sólo se asegura que tendrán la libre disponibilidad de los recursos, sino que además se "prevé un sistema de compensación cuando la colectividad territorial ejerza competencias transferidas previamente por el Estado"<sup>47</sup>. Finalmente, se generan facultades para la participación de estas entidades en la generación de recursos, al permitirles "fijar legalmente la base imponible y la cuota de dichos impuestos"<sup>48</sup>.

---

<sup>42</sup> Ibid., p. 276.

<sup>43</sup> Ídem.

<sup>44</sup> Ibid., p. 277.

<sup>45</sup> Ídem.

<sup>46</sup> Ibid., p. 278.

<sup>47</sup> Ídem.

<sup>48</sup> Ibid., p. 279.

### 3. El caso de América Latina

Concluida nuestra revisión de algunos casos europeos relevantes, vamos a echar un vistazo a América Latina, región que siempre se ha asociado con mayores niveles de centralismo. No se trata solamente de que la mayoría de los países latinoamericanos hayan consagrado Estados unitarios, sino que -incluso en aquellos que son formalmente federales- se ha evidenciado históricamente una gran concentración del poder en el centro político, en detrimento de la periferia y las localidades. Así, a pesar del crisol cultural que constituye nuestra región, pareciera ser que la mayor parte de nuestros países se han dedicado -por diversas razones que no nos corresponde dilucidar en este trabajo- a la construcción de naciones relativamente homogéneas con una baja circulación de sus elites.

Actualmente son federales Argentina, México, Brasil y Venezuela, es decir, una proporción minoritaria de países latinoamericanos. Sin embargo, a partir de los años noventa del siglo XX, se fue configurando un incipiente proceso de descentralización en la mayoría de dichos Estados, que puede dar cuenta de una evolución de la forma de Estado en la región.

En primer lugar, cabe constatar que existió un consenso en torno a valorar positivamente la descentralización durante dicho periodo. Sin perjuicio de ello, una de las principales razones que se argumentó en su favor fue la modernización del Estado y la mejora económica. Se veía, pues, a la descentralización principalmente como un factor de desarrollo. Esto no quita que el proceso descentralizador fuera una exigencia, también, de la política, de los grupos desaventajados, de las diversas localidades periféricas o de quienes abogaban por la consolidación de la democracia en el continente. Se pensaba que la descentralización podría acabar o, al menos, morigerar algunos de los males endémicos de América Latina, como la corrupción<sup>49</sup>.

Ahora bien, la práctica distó mucho de la teoría. Así, los procesos de descentralización política en América Latina no necesariamente conllevaron en los años noventa una reducción de la concentración económica y de las disparidades entre regiones. Por ejemplo, los países más descentralizados de la región, los Estados federales de Brasil y Argentina, resultaron los más dispares, mientras que un país relativamente centralizado, como Bolivia, resultó menos dispar: "Una hipótesis para explicar esta situación sería que la planificación central habría sido más eficaz para desconcentrar que la descentralización política y que ésta, al estimular la autonomía territorial, estaría contribuyendo a que el ingreso se concentre en los territorios con mayores recursos. Otra, que los procesos redistributivos que acompañan a los procesos no alcanzan a revertir una mayor tendencia a la concentración inducida, más que por la descentralización política, por la globalización de la economía mundial (que estaría beneficiando más a los territorios exportadores y a aquellos donde tradicionalmente se concentran los servicios). Es posible que ambas hipótesis sean ciertas pero lo que sí

---

<sup>49</sup> Véase: FINOT, Iván. *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*, CEPAL, Santiago, 2001.

se puede concluir es que con la descentralización no se está logrando frenar una tendencia —nueva o antigua— a la concentración<sup>50</sup>. En otras palabras, Brasil y Argentina presentarían casos evidentes de “federalismo asimétrico” en los términos que hemos venido estudiando.

En el fondo, la conclusión, ya el año 2001, era que la descentralización política en la región no había generado los resultados esperados: mayor equidad entre territorios, asignación más eficiente de los recursos, mayor competitividad, más participación social, menos corrupción<sup>51</sup>. En la actualidad, muchos de estos problemas se mantienen vigentes. Lo que habría que tratar de entender es la razón de dicha persistencia.

A juicio de Finot, la evolución de este proceso estaría condicionada, en parte, por la forma de cada Estado (federal o unitaria): “Históricamente en los países federales los procesos de descentralización se han orientado primero hacia los niveles intermedios, para luego avanzar hacia el nivel municipal. En cambio, en los unitarios frecuentemente la descentralización se enfoca al municipio y el nivel intermedio juega un papel de articulación con el nacional”<sup>52</sup>. Es decir, en teoría, no hay una fórmula de descentralización que sea preferible a la otra: un país puede tener una estrategia municipal y otro país una estrategia regional. En nuestro país, por ejemplo, esta última ha sido la estrategia dominante en los círculos políticos aproximadamente desde la década de 1940<sup>53</sup>.

Sin embargo, en ambos casos, de acuerdo con el estudio de Finot, el impedimento a una descentralización real vendría dado por la falta de una adecuada descentralización fiscal: “tanto en el caso de los países unitarios como en el de los federales (excepto México), los sistemas básicos de compensación determinan que sólo sea posible una descentralización política del gasto”<sup>54</sup>. Esto significa que el centro determina el presupuesto y, a lo sumo, se les entrega a las entidades locales la posibilidad de determinar en qué se gasta dicho monto. Incluso, dicha descentralización política del gasto sólo sería efectiva, en los hechos, en países como Brasil y Argentina, mientras en los demás países “aún predominaría una descentralización meramente administrativa”. Así, los procesos “no están orientados primordialmente a asegurar que la provisión se realice descentralizada y democráticamente sobre la base de la iniciativa y los recursos locales”, mientras que los mecanismos de compensación entre regiones dispares “no alcanzan a reducir las desigualdades territoriales”<sup>55</sup>.

El autor explica, pues, el fracaso del proceso de descentralización por la falta de incentivos y de capacidades territoriales para la generación de ingresos a nivel

---

<sup>50</sup> Ibid., p. 19.

<sup>51</sup> Ibid., p. 25.

<sup>52</sup> Ibid., p. 82.

<sup>53</sup> CARRASCO DELGADO, Sergio. “Iniciativas sobre descentralización y regionalización durante el período de vigencia de la Constitución Política de 1925”, *Revista chilena de derecho*, Vol. 24, N° 2, pp. 321-335.

<sup>54</sup> FINOT, Iván. Op. Cit., p. 107.

<sup>55</sup> Ibid., pp. 107-108.

subnacional, lo que redundaba en que los territorios sólo definían sus gastos de manera condicionada por el nivel nacional (sin que presenten verdadera autonomía financiera).

#### **4. Breve historia de la evolución de la forma del Estado chileno**

Antes de analizar las propuestas que buscan modificar nuestra forma de Estado, es preciso que entendamos cómo se configuró en primer lugar nuestro sistema centralista, y cuáles han sido los esfuerzos a lo largo de nuestra historia para remediar sus consecuencias indeseadas.

Así, es evidente que una de las claves bajo las que se puede leer la historia de nuestras instituciones republicanas es a través de la pugna entre tendencias centralistas y descentralizadoras. Esta pugna tiene, al menos, dos aristas relevantes: la primera es la lucha por la descentralización político-territorial; la segunda es la lucha por la descentralización administrativa.

La lucha por la descentralización político-territorial predominó en los primeros años de formación de la República. Básicamente, se trataba de una dicotomía entre la conformación de un Estado unitario y la conformación de un Estado federal. Si bien la primera visión ha sido asociada generalmente al conservadurismo y a la elite santiaguina, mientras que la segunda ha sido asociada generalmente al liberalismo y a las elites regionales, ya desde el inicio se constataron posturas cruzadas, lo cual da cuenta de la complejidad del tema.

##### **4.1. Los ensayos constitucionales y la Constitución de 1833**

Hubo en la década de 1820 dos ensayos constitucionales relevantes que establecieron un régimen federal o con elementos de federalismo: las leyes federales de 1826 y la Constitución de 1828.

Las primeras, como es sabido, fueron producto de la iniciativa de José Miguel Infante. En ellas se proponía la elección directa de diversas autoridades que tenían injerencia en los asuntos locales. Así, se incluye en la territorialización federal la elección de intendentes, gobernadores y curas párrocos. Y es que para Infante la causa federal se identificaba prácticamente con la causa de la democracia<sup>56</sup>.

Así, "las iniciativas ensayadas antes del primer tercio del siglo XIX en pro del federalismo pretendían la creación de un puente o de una línea de comunicación directa entre el republicanismo y el liberalismo... con la idea de evitar conflictos futuros que podrían afectar al conjunto social recientemente emancipado de la tutela española". Se trataría de un "republicanismo federalista", que pretendió "fortalecer la

---

<sup>56</sup> DELGADO, Hernán. "¿Federalismo en Chile? Algunos esbozos acerca de su debate legislativo y su promotor en el siglo XIX", *Revista Austral de Ciencias Sociales*, N° 27, 2014, p. 132.

participación de los ciudadanos como forma de garantizar la libertad de la propia república, previniendo gobiernos excesivamente autoritarios o despóticos ante la posible inapetencia política activa de los ciudadanos. Es por esto que las asambleas provinciales, así como el cabildo... constituirían para las provincias una instancia más que prometedora para los intereses federalistas y, de paso, fortalecerían –según las autoridades de la época- al gobierno republicano que intentaba consolidarse desde el centro de la nación”<sup>57</sup>.

Si bien la propuesta federal de Infante fue rápidamente abandonada por las elites locales, pronto se consagraron en la Constitución de 1828 elementos que podríamos calificar de *cuasi federales*. El elemento central de este diseño era la división del país en ocho provincias con sus respectivas Asambleas Provinciales. Estas asambleas eran elegidas por votación directa (art. 109, de la Constitución de 1828) y detentaban importantes atribuciones, entre las cuales destacan:

- i) elegir a los representantes del Senado (art.114, N° 3);
- ii) proponer en terna al Presidente de la República al Intendente provincial (art. 114, N° 3);
- iii) establecer las municipalidades (art. 114, N° 4);
- iv) aprobar o reprobado las medidas y planes propuestos por éstas (art. 114, N° 6); y
- v) autorizar los presupuestos municipales (art. 114, N° 7).

De esta breve descripción podemos inferir que se trataba de verdaderos *parlamentos* provinciales, donde el Intendente ocupaba un rol más bien ejecutivo. El papel de estos órganos colegiados en el Estado sería, pues, central. Así, el Senado era una institución de clara representación provincial (emulando la elección de los senadores estadounidenses, que tenían un componente estatal, como contrapeso a los representantes). Por otra parte, la existencia y distribución territorial de los municipios, así como sus planes y presupuestos, eran determinadas por ellas. En definitiva, las Asambleas Provinciales ejercían un rol de articuladoras –*eje popular*<sup>58</sup>- tanto hacia arriba (el Senado) como hacia abajo (los municipios) en el marco del sistema político nacional.

Luego de la imposición de un régimen unitario y centralista, consagrado jurídicamente en la Constitución de 1833, el impulso federal decayó. Sin embargo, hubo importantes revueltas populares, en 1851 y 1859, centradas tanto en la defensa de un ordenamiento político más favorable a las provincias, como en una democratización del poder<sup>59</sup>. De estos intentos, el más importante fue el comandado por Pedro León

---

<sup>57</sup> Ibid., p. 134.

<sup>58</sup> Véase: SALAZAR, Gabriel. *Construcción de Estado en Chile (1800-1837)*, Editorial Sudamericana, Santiago, 2015, p. 327. Para más detalle, véase las pp. 323-327.

<sup>59</sup> También destaca en estas asonadas, la presión de los diversos “pueblos” para fortalecer las comunas, lo cual llevó a que el Presidente Montt promulgara la Ley Orgánica de Municipalidades de 1854. Esta ley -se ha argumentado- atiborró al municipio de responsabilidades, pero no le otorgó recursos económicos para llevarlas a cabo. Tampoco democratizó el poder local, manteniendo al municipio como una estructura dependiente del Poder Ejecutivo. Véase al

Gallo, en 1859, quien desde la provincia de Copiapó lideró una revolución constituyente contra el centralismo de la capital, propugnando un gobierno claramente federalista<sup>60</sup>.

Posteriormente, el impulso federalista fue nuevamente eclipsado; y aunque, a partir de 1860, se introdujeron varias reformas de corte liberal en el Estado chileno, no se alteró en lo sustantivo su estructura política. De ahí en adelante, la mayor parte de las modificaciones se movieron en torno a la descentralización administrativa.

Sin embargo, cabe destacar en este período la *Ley de Comuna Autónoma*, de 1891, que tuvo como principales características el otorgamiento de mayores recursos para que los municipios pudieran cumplir las diversas atribuciones que les habían encomendado las leyes anteriores, la eliminación de las atribuciones de los intendentes, gobernadores y subdelegados (dependientes del Presidente de la República)<sup>61</sup> respecto de los municipios y la creación de las Asambleas de Electores<sup>62</sup>. Estas últimas eran como los antiguos cabildos: reunían a todo el pueblo inscrito en los registros electorales, y detentaban varias funciones importantes, entre las cuales destacan:

- i) elegir a los municipales, es decir, a los miembros de la municipalidad, que luego se dividían en alcaldes y regidores (art. 86, N° 1);
- ii) aprobar el presupuesto municipal (art. 86, N° 2); y
- iii) resolver las enajenaciones o gravámenes de bienes raíces municipales.

Este experimento duró hasta 1914. El proyecto fue criticado por favorecer el clientelismo político y el caudillismo local. Sin embargo, en el momento en que algunas comunidades locales se empezaron a organizar para aprovechar los artículos más participativos de la ley, los congresistas se apuraron para eliminar las Asambleas de Electores, volviendo el municipio a la situación previa<sup>63</sup>.

---

respecto: SALAZAR, Gabriel, y PINTO, Julio. *Historia contemporánea de Chile. Tomo I. Estado, legitimidad, ciudadanía*, Editorial LOM, Santiago, 1999, pp. 270-278.

<sup>60</sup> MONTECINOS, Egon. "Antecedentes sobre la relación histórica centralismo y descentralización en Chile", *Revista Venezolana de Gerencia (RVG)*, año 10, N° 31, 2005, p. 451.

<sup>61</sup> La estructura del estado chileno era la siguiente: Chile estaba dividido territorialmente en provincias, departamentos, subdelegaciones y distritos. Cada provincia era dirigida por un Intendente, designado por el Presidente de la República. Cada departamento era regido por un Gobernador, designado por el Intendente de la provincia. Los departamentos podían comprender una o varias municipalidades. Cada municipalidad estaba regida por alcaldes y regidores. Los regidores eran elegidos por votación directa y de entre ellos se designaba a los alcaldes. Sin embargo, su poder era sumamente limitado, por cuanto el jefe superior de la municipalidad era, de acuerdo al artículo 127 de la Constitución de 1833, el Gobernador. Asimismo, este presidía la municipalidad de la capital del departamento y el subdelegado presidía las demás. Es decir, en definitiva, toda la responsabilidad administrativa era reconducida al Presidente de la República.

<sup>62</sup> SALAZAR y PINTO, Op. Cit., pp. 280-281.

<sup>63</sup> *Ibíd.*, p. 281.

## 4.2. La Constitución de 1925

Una característica importante de esta carta constitucional es que se separa tajantemente la función de gobierno de la función de administración. Con esto se despeja cualquier duda respecto del carácter netamente unitario del Estado nacional. En este sentido, una vez más se centra la función de gobierno exclusivamente en la figura del Intendente provincial. Sin embargo, en lo relativo a la función de administración, junto al Intendente, se crea la Asamblea Provincial. Estas asambleas, sin embargo, nunca operaron en la práctica –tal como ocurrió con los llamados *tribunales administrativos*- debido a que nunca se promulgó la ley orgánica que fijaría su forma de elección/designación, así como sus funciones y atribuciones. En todo caso, estas asambleas tenían un carácter meramente asesor (véase arts. 94-100). Sin embargo, su existencia en el papel sirvió por varios años de catalizador de nuevas pugnas por dotar a las provincias de verdadero poder político.

Lo que sí se puede destacar de este texto constitucional, es que este propugnó la descentralización administrativa, como se puede apreciar en su artículo 107:

“Artículo 107.- Las leyes confiarán paulatinamente a los organismos provinciales o comunales las atribuciones y facultades administrativas que ejerzan en la actualidad otras autoridades, con el fin de proceder a la descentralización del régimen administrativo interior.

Los servicios generales de la Nación se descentralizarán mediante la formación de las zonas que fijen las leyes.

En todo caso, la fiscalización de los servicios de una provincia corresponderá al Intendente, y la vigilancia superior de ellos, al Presidente de la República.”.

De hecho, el período que media entre 1925 y 1973 se caracteriza por la proliferación de servicios públicos descentralizados, instituciones semifiscales y autónomas<sup>64</sup>. Sin embargo, esto no redundó en un aumento de competencias políticas para las provincias y comunas.

## 4.3. El proceso de regionalización

Como hemos visto, en el principio fue la provincia, no la región. La región es, en realidad, un concepto desarrollado a partir de mediados del siglo XX. Este concepto fue instalándose lentamente a partir de los años cuarenta del siglo pasado. En particular, podemos identificar las primeras propuestas en el gobierno de Pedro

---

<sup>64</sup> Sobre esta evolución de los servicios públicos y el Estado administrador en Chile, véase: CORDERO QUINZACARA, Eduardo. "La administración del Estado en Chile y el concepto de autonomía", en: V.V. A.A, La Contraloría General de la República: 85 años de vida institucional (1927-2012), Santiago, Contraloría General de la República, 2012, pp. 15-33; FERRADA BÓRQUEZ, Juan Carlos. "El Estado Administrador de Chile: de unitario centralizado a descentralizado y desconcentrado", Revista de Derecho (Valdivia), Vol.10, N° 1, 1999, pp.115-123; PANTOJA, Rolando. *La organización administrativa del Estado*, Santiago, Editorial Jurídica, 1998, pp. 272-319; y PIERRY ARRAU, Pedro. "La Administración del Estado en la Constitución Política", Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, N° 10, 1986, pp. 411-433.

Aguirre Cerda, quien llegó a crear subsecretarios regionales en cuatro zonas del país (institución que, sin embargo, no duró mucho por carecer de una base sólida en la división político-administrativa de la Constitución de 1925).

Asimismo, durante dicha década, se empezaron a desarrollar en el mundo privado diversas Asambleas Nacionales de Centros para el Progreso de las Provincias. Cabe destacar aquí algunas de las propuestas de la primera de dichas convenciones, llevada a cabo en 1946:

a) división del territorio nacional en regiones, y estas en comunas, y que las regiones agruparan varias provincias que formaran "naturalmente entre sí una unidad geográfico-económica";

b) que las regiones fueran administradas por Asambleas Regionales, con representación de las llamadas "fuerzas vivas" de la región; y

c) que dichas asambleas tuvieran competencias en materias de inversión, así como fiscalización de los servicios públicos que operaran en la región (por ejemplo, mediante la cesación en el cargo de los jefes zonales o provinciales que hubieran actuado con negligencia manifiesta)<sup>65</sup>.

Tal como se puede apreciar, las regiones eran entendidas principalmente como macrozonas económicas, formadas "naturalmente", atendiendo la geografía del país. La creación de regiones era, pues, parte de una agenda más amplia de modernización nacional.

Recordemos que luego del terremoto de Chillán (1939) el gobierno de Pedro Aguirre Cerda creó la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), que impulsó un fuerte programa de industrialización y modernización de la matriz productiva del país. Es en el marco de este proceso que el año 1952 CORFO publica un documento denominado "Geografía Económica de Chile" que "coloca en la mesa de discusión la cuestión de la identificación de regiones en Chile (básicamente utilizando criterios geomorfológicos) y la cuestión más compleja del desarrollo territorial del país, juzgado, ciertamente, como desequilibrado o inarmónico"<sup>66</sup>. Dicho documento dividió al país en seis regiones: Norte Grande, Norte Chico, Zona Central, Concepción y la Frontera, Los Lagos, Los Canales (Chiloé, Aysén y Magallanes).

Es decir, en una primera instancia la regionalización fue concebida como un proceso funcional al desarrollo económico. La inclusión, dentro de este diseño, de elementos de política o de gobierno, no ocurriría sino hasta mucho después.

Un tercer hito relevante en este proceso, lo constituye la creación de la Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN) el año 1967, durante el gobierno de Eduardo Frei Montalva. Se trataba de un servicio público descentralizado sometido a la

---

<sup>65</sup> CARRASCO, Sergio. "Iniciativas sobre descentralización y regionalización durante el período de vigencia de la Constitución de 1925", Revista Chilena del Derecho, Vol. 24, Nº 2, 1997, p. 327.

<sup>66</sup> BOISIER, Sergio. "Descentralización en Chile: antecedentes, situación actual y desafíos futuros", Dirección de Políticas y Planificación Regional, ILPES-CEPAL, Santiago, 1992, p. 4.



supervigilancia directa del Presidente de la República (art. 1º de la ley Nº 16.635) y que tenía por objeto asesorarlo en todas las materias relacionadas con el proceso de planificación económica y social del país. Notablemente, este órgano se desconcentraba en oficinas regionales, lo cual constituía, de por sí, un elemento novedoso para la Administración del Estado chileno. Cabe destacar, además, que la ODEPLAN dividió al país en doce regiones, incluyendo la región metropolitana de Santiago<sup>67</sup>.

Fue a partir de este modelo que luego la dictadura cívico-militar desarrolló, a través de la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa (CONARA), el proceso de regionalización del país. Aquí cabe destacar dos cosas: el mandato original de la CONARA era realizar estudios para una reforma integral de la Administración del Estado.

El trabajo de esta comisión decantó en el decreto ley Nº 575, de 1974, y sus resultados se pueden apreciar claramente en la Constitución de 1980 y la ley Nº 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado (LOCBGAE). En dichos textos se aprecian varios elementos de ruptura con el ordenamiento territorial y administrativo previo, entre los cuales destacan:

i) creación de 13 regiones, incluida la región metropolitana de Santiago, con el consiguiente paso de estructuras provinciales a regionales;

ii) simplificación de las nomenclaturas de los servicios públicos (que se separan sólo en centralizados y descentralizados, eliminándose referencias a instituciones semifiscales<sup>68</sup>);

iii) circunscripción de los servicios públicos a una estructura estrictamente regional (antiguamente podían desconcentrarse en oficinas que abarcaran agrupaciones de provincias; es decir, la desconcentración de un servicio público no coincidía necesariamente con la división político-administrativa del país, sino que se debía a criterios más bien funcionales<sup>69</sup>);

iv) creación de Secretarías Regionales Ministeriales, con la facultad de colaborar con el Intendente en la coordinación de los servicios públicos de la región.

Sin embargo, desde el punto de vista de la descentralización política propiamente tal, no hubo modificaciones sustantivas, como veremos en el punto siguiente.

#### **4.4. La Constitución de 1980**

El artículo 3º original de la Constitución de 1980 disponía lo siguiente:

---

<sup>67</sup> A diferencia del esquema trazado por el régimen militar, la propuesta de ODEPLAN mantenía el concepto de Norte Chico, agrupando Atacama y Coquimbo.

<sup>68</sup> Esto vino aparejado con la privatización de las principales empresas del Estado y el establecimiento de cortapisas en la Constitución para su creación (leyes de quórum calificado).

<sup>69</sup> Esto explica que se eliminaran las Direcciones Provinciales de la Dirección General de Educación Básica y fueran reemplazadas por departamentos provinciales (desconcentraciones del Ministerio de Educación).

“Artículo 3º.- El Estado de Chile es unitario. Su territorio se divide en regiones. La Ley propenderá a que su administración sea funcional y territorialmente descentralizada.”

Es decir, se ratifica el carácter unitario del Estado, pero se modifica su división político-administrativa. Sin embargo, no se aprecia una descentralización política real (la descentralización que se propugna es, al igual que en el caso de la Constitución de 1925, exclusivamente administrativa). Sí podemos vislumbrar un traspaso efectivo de funciones a las municipalidades, pero esto no vino acompañado de una mayor democratización de su administración<sup>70</sup>.

En este sentido, cabe destacar que la Constitución de 1980 no preveía la existencia de un gobierno regional. Más bien, radicaba tanto el gobierno como la administración superior de la región en el intendente, quien era un funcionario de exclusiva confianza del Presidente de la República (art. 100).

Junto al intendente, la carta fundamental establecía la existencia de un “consejo regional de desarrollo” (art. 101), presidido por el mismo intendente e integrado por los gobernadores de las provincias respectivas, por un representante de cada una de las instituciones de las Fuerzas Armadas y de Carabineros con asiento en la respectiva región, y por miembros designados por los principales organismos públicos y privados que ejerzan actividades en el área territorial de la región.

Su objeto consistía en asesorar al intendente y contribuir a hacer efectiva la participación de la comunidad en el progreso económico, social y cultural de la región (art. 102).

A pesar del marcado carácter centralista del diseño expuesto, había tres ámbitos donde el intendente sí estaba obligado a consultar al consejo (art. 102):

- i) proyectos relativos al plan regional de desarrollo;
- ii) presupuesto regional; y
- iii) distribución del fondo regional de desarrollo (actual Fondo Nacional de Desarrollo Regional).

Cabe señalar que la ley orgánica de estos consejos, la ley Nº 18.605, les entregó dos facultades resolutivas adicionales: designar a los representantes regionales en todos los órganos de participación consultiva de carácter oficial<sup>71</sup> y la designación de los

---

<sup>70</sup> Nótese que, en el diseño original de este proceso, se eliminaba el cargo de los regidores y los alcaldes pasarían a ser elegidos por los consejos regionales de desarrollo (entidades compuestas por miembros públicos y privados), sobre la base de una terna propuesta por el consejo comunal, que a su vez podía ser vetada por el Intendente. Este consejo comunal integraba organizaciones comunitarias, pero no pasaba por la elección directa de la ciudadanía.

<sup>71</sup> Esto no ha sido replicado dentro de las atribuciones de los Consejos Regionales. De hecho, una revisión somera de los diversos consejos consultivos con presencia regional nos indica que en la práctica esta atribución siempre se ha encontrado radicada en los intendentes, aunque en los últimos años –sobre todo a raíz de la ley Nº 20.500- se ha tendido a establecer mecanismos

alcaldes (recordemos que, en esa época, se trataba de representantes del Presidente de la República en la comuna).

Se trataba, pues, de un consejo de representación orgánica –no democrática-, con miembros designados verticalmente, y de carácter principalmente asesor (con unas pocas, pero importantes facultades resolutivas).

#### **4.5. Evolución del Gobierno Regional en democracia (1990-2005)**

Después de este breve repaso por la historia del proceso de regionalización, podemos dimensionar la relevancia de los cambios introducidos por la ley N° 19.097, que reformó la Constitución de 1980, introduciendo dos cambios sustantivos: i) creación de los Gobiernos Regionales y ii) democratización de las municipalidades y fortalecimiento de su autonomía<sup>72</sup>.

Enfocándonos en lo primero, cabe señalar que la reforma innovó en el texto del artículo 3º, disponiendo lo siguiente:

“Artículo 3º.- El Estado de Chile es unitario, su territorio se divide en regiones. Su administración será funcional y territorialmente descentralizada, o desconcentrada en su caso, en conformidad con la ley.”.

Este precepto presenta dos modificaciones respecto del texto constitucional original:

i) en el texto original se decía que la ley *propendería* a la descentralización administrativa; con la nueva redacción se establece un imperativo de descentralización;

ii) se añade la desconcentración, como una posibilidad de reparto de potestades públicas (subordinada al imperativo de descentralización).

Más relevante aún, en términos prácticos, es la modificación al Capítulo XIV. En dicho capítulo se crea el Gobierno Regional como órgano encargado de la administración superior de cada región, conservando el Intendente la función de gobierno. Así, el gobierno regional adquiere un carácter dual. Por un lado, está conformado por el Intendente, que es su órgano ejecutivo. Por otro lado, se crea un consejo regional, que ejerce funciones normativas, resolutivas y fiscalizadoras (art. 102). Este consejo detenta las funciones que ejercía el antiguo consejo de desarrollo regional en el texto constitucional original. Ahora bien, la elección de estos consejeros queda entregada a la ley orgánica constitucional (ley N° 19.175).

Esta última, promulgada el año 1992, estableció la elección de los consejeros regionales por parte de los concejales de la región, constituidos para dicho efecto en colegio electoral por cada una de las provincias respectivas, según la distribución

---

de elección directa de sus miembros por parte de las mismas organizaciones de interés público interesadas.

<sup>72</sup> Se define la elección directa de los concejales (continuadores de los antiguos regidores). El concejo así elegido, definía luego al alcalde de entre sus miembros. La elección directa del alcalde llegaría recién con la ley N° 19.737, el año 2001.

establecida en dicha ley (art. 29, versión original de la ley N° 19.175). Es decir, era un consejo que, si bien tenía una legitimidad democrática indirecta, tenía la ventaja de estar conformado a partir de los concejales de la región (representación de abajo hacia arriba). Sin embargo, quien presidía el consejo era el propio Intendente, lo que atentaba contra la autonomía de este nuevo órgano.

#### **4.6. Reforma constitucional de 2005 y modificaciones posteriores**

El año 2005 se volvió a modificar el artículo 3° de la Constitución y, si bien se mantuvieron los rasgos esenciales del Estado chileno, como su carácter unitario y su descentralización exclusivamente administrativa, se introdujo un nuevo inciso final de carácter programático relativo a la regionalización:

“Artículo 3.- El Estado de Chile es unitario. La administración del Estado será funcional y territorialmente descentralizada, o desconcentrada en su caso, de conformidad a la ley.

Los órganos del Estado promoverán el fortalecimiento de la regionalización del país y el desarrollo equitativo y solidario entre las regiones, provincias y comunas del territorio nacional.”.

El mismo año 2005 se introdujeron varias modificaciones a la ley N° 19.175, a través de la ley N° 20.035, con el objeto de fortalecer los gobiernos regionales. En particular, se reordenaron algunas funciones y atribuciones de los órganos que componen el gobierno regional, fortaleciendo al consejo, se aumentó la dieta para los consejeros regionales, se creó el anteproyecto de inversiones regionales (ARI), se modificó la distribución del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), se amplió la posibilidad de los gobiernos regionales de suscribir convenios de programación, y se incorporó un título relativo a asociativismo regional que les permite a los gobiernos regionales asociarse con otras personas jurídicas, para constituir con ellas corporaciones o fundaciones de derecho privado destinadas a propiciar actividades o iniciativas sin fines de lucro, que contribuyan al desarrollo regional.

Un importante salto ocurrió el año 2009 con la ley N° 20.390, que dispuso la elección directa de los consejeros regionales<sup>73</sup>. Esta reforma se implementó en las elecciones del año 2013, por lo que actualmente se eligen en una misma elección los cargos de Presidente, Senadores (la mitad del Senado), Diputados y consejeros regionales.

Otra reforma importante sobre este punto vino con la ley N° 20.757 que le quitó al intendente la presidencia del consejo regional. Con esta modificación, se refuerza la estructura dual del Gobierno Regional: por un lado, el intendente, en cuanto órgano ejecutivo, y por otro el consejo regional, en cuanto órgano con facultades normativas, resolutivas y fiscalizadoras (como una especie de entidad “parlamentaria” a nivel de la región).

---

<sup>73</sup> Esto se materializó a través de la ley N° 20.678 que modificó la ley orgánica del Gobierno Regional estableciendo el mecanismo para dicha elección (así como la cantidad de consejeros por territorio).

Entre medio se reformó la Constitución para concederle a Juan Fernández y la Isla de Pascua el carácter de territorios especiales (art. 126 bis), pero los estatutos especiales que le darían viabilidad a dicha reforma aún no se han promulgado.

Finalmente, llegamos a la reforma más significativa del periodo, que resulta una especie de corolario de la evolución anterior: el establecimiento de la elección directa de los intendentes. Este cambio se materializó a través de una reforma constitucional (la ley N° 20.990) y dos importantes reformas legales (leyes N° 21.073 y N° 21.074). La reforma implicó una serie de cambios tanto en las denominaciones, como en la delimitación de las competencias de los órganos regionales. Así, se eliminó la figura del intendente, convirtiéndose en un delegado presidencial regional (en el mismo sentido, los gobernadores provinciales pasaron a denominarse delegados presidenciales provinciales). Por otro lado, se creó la figura del Gobernador Regional, elegido directamente por la ciudadanía. Mientras el primero conservará las atribuciones relacionadas con el gobierno -principalmente, la mantención del orden público- y ciertas atribuciones administrativas, como la coordinación de los servicios públicos de la región, el segundo pasará a ser el órgano ejecutivo del gobierno regional, preocupándose de todo lo relacionado con la planificación y el desarrollo de la región. Con todo, aún no se ha realizado la primera elección de estas autoridades, por lo que está por verse cómo funcionará el equilibrio entre sus competencias y las ejercidas por el delegado presidencial.

## **5. Propuestas constitucionales recientes para modificar la forma del Estado chileno**

Una cosa es la constatación del centralismo criollo y de su efecto limitante para el desarrollo económico o la consolidación de la democracia, es decir, lo que podríamos denominar el *diagnóstico compartido* de la elite política y la academia sobre la realidad del Estado chileno. Otra cosa muy distinta es la discusión sobre una eventual modificación sustantiva de nuestra forma de Estado, discusión que nunca -con excepción del periodo de ensayos constitucionales, ya revisado- ha ido más allá de la aplicación de reformas dentro de un régimen de Estado unitario.

Sin embargo, en los últimos años se ha reavivado el debate constitucional sobre la materia, por lo que vale la pena que revisemos las distintas posturas que se encuentran en juego y que podrían ser significativas en un eventual proceso constituyente.

### **5.1. Propuesta de la Comisión asesora presidencial en descentralización y desarrollo regional (2015)**

El año 2014 la Presidenta Michelle Bachelet convocó a una comisión asesora presidencial para que analizara el desafío de la descentralización y entregara una propuesta técnica de reforma integral.

Gran parte de sus propuestas se materializaron posteriormente en las reformas introducidas por Bachelet que ya mencionamos en el punto anterior (elección de intendentes y transferencia de competencias hacia los gobiernos regionales y locales).

Sin embargo, hay una serie de propuestas que no llegaron a ser incorporadas en dichas reformas, a pesar de ser centrales para la comisión. Dentro de estas se encuentra la de redefinir la forma del Estado como "Estado descentralizado" en vez de unitario e incorporar a la Constitución el concepto de "gobierno" regional y local (y no sólo la administración superior de la región y la comuna)<sup>74</sup>.

Por otra parte, la comisión define una serie de principios para orientar el proceso de descentralización, entre los cuales destacan los siguientes:

a) *Principio de subsidiariedad territorial*, que ya vimos en la constitución suiza, con prevalencia para el nivel más cercano al ciudadano;

b) *Principio de prohibición de tutela*, es decir, la prohibición al gobierno nacional a ejercer tutela respecto de las atribuciones de los gobiernos regionales, y a estos de hacerlo respecto de las municipalidades; y

c) *Principio de suficiencia en el financiamiento de competencias*, es decir, el aseguramiento constitucional de que toda creación o extensión de competencias que aumente los gastos de gobiernos regionales y municipalidades irá acompañada de los recursos suficientes determinados por la ley<sup>75</sup>.

Pero sin duda una de las propuestas más relevantes es la de promulgar una *Ley de Rentas Regionales*, considerada como un medio para darle viabilidad a la elección de los intendentes<sup>76</sup>, dotando "a los gobiernos regionales de las capacidades de gestión que les permitan desempeñar sus tareas a la altura de las expectativas"<sup>77</sup>. En otras palabras, la comisión ponía énfasis en la *descentralización fiscal*, a la que ya aludimos en el punto referido a América Latina, para la cual se requería "habilitar en el marco constitucional algunos elementos esenciales de ésta, tales como la autorización para el establecimiento y aplicación de tributos a nivel regional, del endeudamiento regional y su regulación básica y normas que precisen la afectación de determinados impuestos al erario de los gobiernos subnacionales"<sup>78</sup>.

En concreto, se proponía insertar al artículo 115 de la Constitución, referido al financiamiento de los gobiernos regionales, unos nuevos incisos segundo y tercero del siguiente tenor:

"La ley de presupuestos de la Nación asignará los recursos necesarios para el funcionamiento e inversión de los gobiernos regionales bajo criterios objetivos y

---

<sup>74</sup> COMISIÓN ASESORA PRESIDENCIAL EN DESCENTRALIZACIÓN Y DESARROLLO REGIONAL. *Propuesta de política de Estado y agenda para la descentralización y el desarrollo territorial de Chile. Hacia un país desarrollado y justo*, Gobierno de Chile, Santiago, 2015, p. 29.

<sup>75</sup> Ídem.

<sup>76</sup> Ibid., p. 23.

<sup>77</sup> Ibid., p. 27.

<sup>78</sup> Ibid., p. 28.

predefinidos que respondan exclusivamente a criterios de equidad demográfica y socioeconómica.

Sin embargo, la ley podrá establecer transferencias especiales por razones de aislamiento o emergencia, las que en ningún caso podrán establecer discriminaciones arbitrarias entre las distintas regiones del país<sup>79</sup>.

Asimismo, respecto del endeudamiento regional, se proponía autorizarlo de modo expreso "bajo ciertos límites y condiciones que impidan el riesgo moral de transferir el pago de la deuda al erario nacional", para lo cual se debía suprimir la iniciativa exclusiva del Presidente respecto de esta materia (art. 65, N° 3)<sup>80</sup>.

Otra propuesta interesante desde el punto de vista financiera es la de crear un *fondo de convergencia para la equidad interterritorial*, cuyo objetivo específico sería "reducir los rezagos socioeconómicos en los territorios declarados como Zonas Rezagadas"<sup>81</sup>.

En otro orden de cosas, vale la pena destacar una propuesta que toca el problema de las nacionalidades, que es uno de los tantos problemas que generalmente se asocian a la forma del Estado (aunque hemos señalado que, según algunos autores, debe considerarse de manera diferenciada respecto de la cuestión de la división político-administrativa). Así, se propone "declarar región plurinacional y multicultural a la región actualmente denominada "de la Araucanía", incorporándola en el artículo 126 bis de la Constitución y habilitándola así también, para establecer su propio Estatuto" en una serie de materias<sup>82</sup>.

Finalmente, respecto de la participación ciudadana, se propone instituir el "plebiscito y referéndum regional"<sup>83</sup>, enfocándose los primeros en la aprobación de materias de interés y proyectos, y los segundos en la revocación de mandatos y/o reglamentos. En la misma línea participativa se propone crear "una asamblea de organizaciones de la sociedad civil que tenga como finalidad participar en la gestión pública regional, incorporando un pilar ciudadano en el Gobierno Regional", siguiendo el ejemplo de los COSOC en el nivel municipal<sup>84</sup>.

## 5.2. Otras propuestas de descentralización

Varios académicos, técnicos y actores políticos se han inclinado hacia la línea de la comisión asesora presidencial; es decir, hacia la mantención del Estado unitario en lo sustantivo, pero incorporando una incipiente descentralización política con su correlativa descentralización fiscal<sup>85</sup>.

---

<sup>79</sup> Ibid., p. 30.

<sup>80</sup> Ídem.

<sup>81</sup> Ibid., p. 61.

<sup>82</sup> Ibid., p. 35.

<sup>83</sup> Ibid., p. 99.

<sup>84</sup> Ibid., p. 100.

<sup>85</sup> Véase a este respecto: MARCEL, Mario. "Economía y territorio: ¿existe una relación entre desarrollo territorial, crecimiento e inclusión?", y TOLOZA, Ismael. "Nueva ley de financiamiento regional-municipal con responsabilidad fiscal: elementos fundantes, proyecciones y urgencias",

Por otra parte, hay autores que, mostrándose contrarios a muchas de las ideas de la comisión -y, por ende, más alineados con una defensa del Estado unitario tradicional-, igualmente aceptan algunas de las innovaciones que ya analizamos. Así, por ejemplo, Sebastián Soto está de acuerdo con la subsidiariedad territorial (o competencial, como también se la llama), y en general con las propuestas de descentralización fiscal, siendo partidario “de un mandato constitucional genérico que permita generar un mecanismo de competencia tributaria entre las regiones, que sea especificado a nivel legal”, donde la decisión de la región sobre la carga tributaria tenga “efectos reales en los ingresos de esa región”<sup>86</sup>. Sin embargo, lo principal para este autor es que cualquier aumento de ingresos para las entidades regionales venga acompañado de responsabilidad fiscal. Para ello propone la posibilidad de quiebra de estas entidades<sup>87</sup>. Por otra parte, considera que el foco de la descentralización no debe ser el nivel regional, sino las municipalidades<sup>88</sup>. En esta línea, plantea que los “municipios urbanos que cuentan con mayores capacidades, tales como aquellos que coinciden con capitales regionales (Talca), podrían empezar a asumir diversas funciones que hoy deben compartir con órganos regionales o centrales”<sup>89</sup>. Incluso sostiene que la ordenanza municipal “pudiera transformarse en la norma de clausura del sistema de fuentes formales del derecho”<sup>90</sup>.

Para Jaime Gajardo, en tanto, aunque la reforma de elección de los intendentes es importante, la base de la descentralización debiera radicar en el desarrollo local. En este sentido, propone ampliar las facultades y disminuir las trabas que tienen los gobiernos locales para la creación y operación de empresas públicas. A su juicio “las empresas públicas municipales son fundamentales para la comuna por dos razones. En primer lugar, porque pueden corregir las deficiencias del mercado, y actuar en el caso de que en el mercado no existan interesados, hubiera colusión y, por ende, distorsión de precios, monopolio u oligopolio. En segundo lugar, porque pueden ser un motor de desarrollo para la comuna o un consorcio de ellas, fuente de creación de riqueza y de empleo”<sup>91</sup>.

---

ambos en: VV. AA. *El arranque de la descentralización. Desatando amarras del centralismo chileno*, Fundación Chile, Temuco, 2016.

<sup>86</sup> SOTO, Sebastián. “Propuesta inicial sobre forma de Estado”, en: SIERRA, Lucas (editor). *Propuestas constitucionales: la academia y el cambio constitucional en Chile*, Centro de Estudios Públicos, Santiago, 2016, p. 101.

<sup>87</sup> Ídem.

<sup>88</sup> Ibid., p. 95.

<sup>89</sup> Ibid., p. 96.

<sup>90</sup> Ídem.

<sup>91</sup> GAJARDO, Jaime. “Otras propuestas sobre forma de Estado”, en: SIERRA, Lucas (editor). *Propuestas constitucionales: la academia y el cambio constitucional en Chile*, Centro de Estudios Públicos, Santiago, 2016, p. 112.



### 5.3. Hacia un Estado federal o «semifederal»

Jaime Bassa sostiene que, en la relegación de la idea federal y en los prejuicios que la rodean -con la subsiguiente defensa cerrada del modelo centralista-, habría una incapacidad por parte de quienes ejercen el poder de ver realmente la posición de quienes sufrirían con dicho modelo. En otras palabras, el centro sería incapaz de siquiera figurarse el centralismo como un problema<sup>92</sup>. Frente a ello, su propuesta es radical: transitar hacia un Estado que denomina «semifederal» (aunque calificaría como federal según los ejemplos que hemos visto)<sup>93</sup>.

Su propuesta se basa en la modificación de las regiones, pasando a constituirse seis macrorregiones. Por otra parte, se eliminarían las actuales provincias (que en realidad son, como vimos en el punto 4, delegaciones del nivel nacional), entregándose a cada región la definición de sus divisiones administrativas internas<sup>94</sup>. En cada una de ellas se establecería un gobierno autónomo, compuesto de un poder legislativo y un poder ejecutivo, dirigido por un presidente regional.

En tanto, el poder ejecutivo del Estado estaría conformado por un presidente nacional y un Consejo de Presidentes, presidido por él, compuesto por todos los presidentes regionales. Habría, además, una cámara alta de representación territorial y a las cortes de apelaciones se les daría un carácter de "tribunal supremo regional"<sup>95</sup>.

Por otra parte, si bien las regiones tendrían autonomía financiera, el autor no contempla (al menos en su presentación) mecanismos de tributación regionales, sino un financiamiento vía transferencias desde el centro<sup>96</sup>.

Finalmente, propone consagrar el principio de subsidiariedad competencial y el carácter plurinacional del Estado, otorgándole a las comunidades originarias la posibilidad de configurar gobiernos autónomos<sup>97</sup>.

### 5.4. Propuestas de un Estado regional

En la misma línea ensayada por Bassa, pero incorporando más elementos de las experiencias española e italiana, podemos identificar a los profesores Miriam Henríquez y Francisco Zúñiga. Así, por ejemplo, este último propone avanzar hacia un Estado regional, cuya fórmula "debe ser "semi en blanco", es decir, identificar un piso competencial para el Gobierno, la Administración y el Poder Judicial periféricos, pero en materia de techos competenciales encomendarle a la Ley la transferencia o la regulación del mecanismo de transferencia para así posibilitar un proceso a distintas

---

<sup>92</sup> BASSA, Jaime. "Propuesta inicial sobre forma de Estado", en: SIERRA, Lucas (editor). *Propuestas constitucionales: la academia y el cambio constitucional en Chile*, Centro de Estudios Públicos, Santiago, 2016, pp. 78-81.

<sup>93</sup> Ibid., p. 81.

<sup>94</sup> Ibid., p. 83.

<sup>95</sup> Ibid., pp. 81-82.

<sup>96</sup> Ibid., p. 83.

<sup>97</sup> Ibid., p. 84.

velocidades, según las capacidades de cada región<sup>98</sup>. Es decir, se trataría de un proceso parecido al que se aplicó en la conformación de las autonomías en el ordenamiento español.

Respecto a la supresión de las provincias, este autor advierte que ella “sólo tiene lógica si se conserva el modelo actual de la “provincialización” de la regionalización. En cambio, si se opta por un modelo distinto de grandes regiones en la que el factor determinante es económico-productivo y geopolítico, las provincias deberían conservar su centralidad<sup>99</sup>.”

En cuanto a la subsidiariedad competencial, ponderada como positiva por todos los autores que hemos revisado, incluyendo la comisión asesora presidencial, se manifiesta de acuerdo, pero considera que se debería establecer una “prevalencia competencial” en favor de la región y no de la municipalidad<sup>100</sup>.

Respecto del problema de las nacionalidades, cabe destacar la propuesta de Henríquez de consagrar un Estado “plurinacional e intercultural”<sup>101</sup>, idea con la que también se cuadra Zúñiga.

## 5.5. Síntesis. Algunos consensos básicos

En síntesis, podemos agrupar las propuestas de cambio en cuatro grandes grupos:

i) quienes optan por la mantención del Estado unitario, pero profundizando la autonomía municipal (aunque con énfasis diversos). Aquí se encontrarían Soto y Gajardo;

ii) quienes proponen avanzar hacia una incipiente descentralización política y fiscal, configurando el llamado *Estado descentralizado* con igual énfasis en las regiones y las municipalidades (postura de la comisión asesora presidencial);

iii) quienes abogan por la conformación de un *Estado regional*, en una línea parecida a la española, pero más cercana a la fórmula unitaria (donde enmarcaríamos a Henríquez y Zúñiga); y, finalmente,

iv) quienes defienden directamente el establecimiento de un *Estado federal* con base regional (Bassa).

Por otra parte, pareciera darse un continuo desde las posturas más centralistas a las más descentralizadas en cuanto a la aceptación del reconocimiento de la plurinación o del Estado intercultural, siendo más fuerte en las posturas menos centralistas, aunque esta materia escapa al objeto de este trabajo.

---

<sup>98</sup> ZÚÑIGA, Francisco. “Otras propuestas sobre forma de Estado”, en: SIERRA, Lucas (editor). *Propuestas constitucionales: la academia y el cambio constitucional en Chile*, Centro de Estudios Públicos, Santiago, 2016, p. 121.

<sup>99</sup> Ídem.

<sup>100</sup> Ibid., p. 122.

<sup>101</sup> HENRÍQUEZ, Miriam. “Otras propuestas sobre forma de Estado”, en: SIERRA, Lucas (editor). *Propuestas constitucionales: la academia y el cambio constitucional en Chile*, Centro de Estudios Públicos, Santiago, 2016, p. 118.

Con todo, existen diversos consensos de fondo, que no dejan de ser relevantes. De esta manera, por ejemplo, casi todos los autores analizados son críticos de la mantención del nivel administrativo provincial y proponen directamente su eliminación.

Asimismo, casi todos tienen alguna propuesta en torno a la generación de áreas metropolitanas en las ciudades más grandes con diversos niveles de autonomía o de reforzamiento de las comunas.

Prácticamente todos los autores son favorables al establecimiento de una verdadera descentralización fiscal, que incluya mecanismos tributarios regionales y mecanismos de compensación para vencer las inequidades territoriales<sup>102</sup>.

Finalmente, todos coinciden en la necesidad de consagrar la subsidiariedad territorial o competencial, pero existen matices respecto de su configuración (donde algunos abogan por la prevalencia de la región y otros por la prevalencia de la comuna).

## Conclusión

Se pueden extraer dos grandes conclusiones de este informe. En primer lugar, la forma de Estado no puede ser abordada desde esquematismos o rigideces conceptuales. Así como no existe un solo modelo de Estado federal que pueda diferenciarse sin lugar a dudas de los Estados regionales, tampoco hay un modelo único de Estado unitario, más allá de la idea de un solo centro de impulsión del poder político. De esta manera, en la vida práctica de los Estados -ya sea por razones económicas, políticas, culturales, o una combinación de todas ellas- se aplican diversas técnicas de reparto de estas potestades, evidenciándose en los últimos años una tendencia en la mayoría de los países unitarios hacia la descentralización y la experimentación institucional. Se confirma, pues, la idea de Jellinek de que el Estado se encuentra bajo un "proceso continuo de transformación"<sup>103</sup>.

En segundo lugar, en lo referido a Chile, hemos visto dos cosas importantes. Primero, vislumbramos las tensiones que generó la idea federal en la construcción del Estado,

---

<sup>102</sup> Cabe mencionar que este es un problema también para los Estados federales, como ya vimos a propósito de América Latina. Como ha dicho Pegoraro: "Los límites económicos son muy importantes, y se traducen en la presencia o no del denominado federalismo fiscal. La atribución de competencias relevantes se resuelve en una fórmula vacía si, al lado de la materia, el ordenamiento no atribuye al ente descentralizado el poder de afrontar los gastos necesarios atinentes a su disciplina y administración. El federalismo fiscal comporta no solo la capacidad autónoma de gasto por parte de los distintos niveles de gobierno dentro de sus competencias, sino también la capacidad de recaudación mediante tributos propios. Eso debería activar el principio de responsabilidad de los entes y realizar una autonomía política plena. En ningún país descentralizado, ni federal ni regional o como sea, existe paralelismo entre competencia material y competencia fiscal. El centro siempre retiene la mayoría de los recursos" (PEGORARO, Lucio. "Para una teoría integradora del federalismo y la plurinación", *Federalismi.it*, vol. 19, 2016, pp. 34-35).

<sup>103</sup> Citado por SUELT COCK, Vanesa. Op. Cit., p. 315.

así como la evolución institucional desde un fuerte centralismo hacia un sistema que - al menos formalmente- se define como descentralizado y regionalizado. A pesar de dicho carácter, sin embargo, persistiría la idea de un desarrollo insuficiente en estos ámbitos. Para enfrentar dicho diagnóstico, se han hecho varias propuestas, que hemos revisado a grandes rasgos.

Dentro de los consensos básicos de los autores analizados hemos identificado la necesidad de avanzar hacia una mayor **descentralización fiscal**, y de incorporar mayores instancias de autonomía para las regiones y los municipios, a través de la consagración del **principio de subsidiariedad territorial o competencial**. En otras palabras, la idea de pensar al Estado de abajo hacia arriba y no, como se ha hecho generalmente, desde arriba hacia abajo.