

Reforma constitucional sobre la forma de Estado en Chile. Estado unitario regionalizado y asambleas legislativas regionales

DR. JOSÉ MANUEL DÍAZ DE VALDÉS J.
CENTRO DE JUSTICIA CONSTITUCIONAL
FACULTAD DE DERECHO
UNIVERSIDAD DEL DESARROLLO

Artículo 3° de la Constitución Política de la República

Texto Actual	Texto Propuesto
<p><i>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.</i></p> <p><i>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.</i></p>	<p><i>El Estado de Chile es unitario y regionalizado.</i></p> <p>La regionalización del país se inspira en los principios de primacía del interés nacional, subsidiariedad, solidaridad y participación.</p> <p>En cada región existirá un ejecutivo y una asamblea legislativa elegidos por votación universal y directa.</p>

I. Introducción

El proceso de regionalización del país cuenta ya con más de 40 años de historia, sin embargo, sus resultados han sido modestos e insuficientes. No obstante el compromiso de la Constitución Política de la República (la "Constitución") con este proceso, renovado y profundizado en las reformas constitucionales de 1989 y 2005, el centralismo nacional se ha mantenido, impidiendo el florecimiento de comunidades regionales vigorosas, participativas y dotadas de autonomía en la toma de decisiones relevantes.

En la actualidad se ha propuesto salir del estancamiento que sufre el proceso de regionalización mediante la elección directa de los intendentes. Consideramos

que dicha iniciativa, si bien valiosa, no constituye una respuesta suficiente. En efecto, es necesaria una reforma constitucional ambiciosa, capaz de representar un salto cualitativo que consolide irreversiblemente la regionalización del país.

II. Propuesta

Se propone la reformulación del Artículo 3° de la Constitución, en torno a dos ideas centrales interrelacionadas: la consagración de un Estado Unitario Regionalizado y la creación de Asambleas Legislativas Regionales.

1. Estado Unitario Regionalizado

Estado Unitario es aquel en que los órganos centrales concentran el poder estatal y la capacidad de decisión, existiendo un sistema jurídico único de carácter nacional, aplicable a todos los habitantes del país, en la totalidad de su territorio. En contraste, el Estado Regional es aquel que reconoce unidades territoriales (la Región) dotadas de competencias ejecutivas y legislativas, gobernadas por autoridades directamente elegidas por los habitantes de la respectiva Región. Tales unidades territoriales carecen, sin embargo, de competencias constituyentes (propias de un Estado Federal).

La tendencia comparada es hacia la descentralización territorial efectiva del poder. Ello ha obligado a que diversos Estados Unitarios se hayan embarcado en profundos procesos de transferencia de competencias hacia las regiones. Algunas de tales experiencias han culminado en la federalización del país (Bélgica). Otros en la aparición de un Estado Regional (España). Un tercer grupo ha intentado caminos propios difíciles de clasificar (Reino Unido). Finalmente, existen Estados que no obstante permanecer como Unitarios, han implementado importantes procesos de descentralización (Perú).

El fenómeno anterior ha redundado en que la distinción entre estados Unitarios y Regionales sea cada vez más difusa, dando lugar a una serie de formas "intermedias". Nuestra propuesta es que Chile adopte una de estas formas, denominada Estado Unitario Regionalizado, manteniendo así su tradición de Estado Unitario, pero a la vez permitiendo la efectiva descentralización del poder que es más propia de un Estado Regional.

La forma de Estado propuesta se construiría sobre la base de cuatro principios fundamentales:

Principio de primacía del interés nacional. Emanado del carácter Unitario del Estado, y exige que la actividad y decisiones de las diversas regiones no se opongan al interés del país en conjunto. Los órganos nacionales, especialmente el Presidente

de la República y el Congreso Nacional, son los encargados de hacer primar el interés nacional, lo que supone labores de coordinación, de conducción, de control e incluso de sanción. En el ámbito normativo, exige la preponderancia del orden jurídico nacional por sobre el regional, permitiendo a las autoridades nacionales asegurar la consecución de los intereses comunes.

Principio de subsidiariedad. Tanto en su versión activa (de fomento, ayuda y complemento) como pasiva (de no intervención y respeto de la autonomía), debe servir de marco general a las relaciones entre las autoridades nacionales y las regionales, tal y como sucede en otros contextos comparados (Unión Europea, España, Italia). También debe regir las relaciones al interior de la Región entre sus autoridades superiores y las unidades territoriales menores, en particular las Municipalidades.

Principio de solidaridad. Indispensable para lograr un proceso regionalizador armónico y equilibrado. No se agota en al ámbito financiero y económico (como sucede con el actual Fondo Nacional de Desarrollo Regional), y enfatiza la importancia trascendental de la nación chilena como un todo, en el cual se integran las diversas comunidades regionales.

Principio de participación. Exige la adopción de una institucionalidad que fomente tanto la participación directa como la representación efectiva. Ello abarca materias tales como la adopción de mecanismos de democracia semi-directa; un sistema electoral proporcional de distrito único; períodos parlamentarios breves; desarrollo de una burocracia regional especializada; amplia atribución del derecho a elegir autoridades regionales, entre otras.

En términos concretos, el Estado Unitario Regionalizado supondría, a lo menos:

- Asambleas Legislativas Regionales elegidas por voto universal y directo de los habitantes de cada Región.
- Ejecutivos regionales elegidos por voto universal y directo de los habitantes de cada Región.
- Permitir (y fomentar) la existencia de partidos exclusivamente regionales.
- Entregar competencias legislativas a las autoridades regionales sobre la generalidad de las materias que la Constitución reserva a la ley (Artículo 63).

2. Asambleas Legislativas Regionales

En contraste con la importancia que se le ha dado a la elección de intendentes, consideramos que la propuesta central en materia de regionalización debe ser

la creación de asambleas representativas elegidas democráticamente por la población local, dotadas de importantes facultades legislativas.

En efecto, constituye un error volver a insistir en un modelo de predominio absoluto de los ejecutivos (nacional y regionales) por sobre los cuerpos colegiados representativos, particularmente si lo que se busca es crear comunidades regionales vibrantes y participativas. Del mismo modo, nos parece profundamente equivocado acompañar la elección directa del Intendente con la creación de un órgano colegiado no elegido directamente, de tintes corporativos, y privado de competencias relevantes, tal y como parece sugerir la Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional.

Sin perjuicio de las funciones representativas y fiscalizadoras de estas asambleas, el elemento esencial de esta propuesta es la atribución de facultades legislativas. Sostenemos que se trataría de un salto cualitativo en el contexto de un proceso de regionalización que hasta ahora ha estado circunscrito, a la subfunción administrativa, entregando así a las regiones una cuota realmente relevante de autodeterminación.

En cuanto a las competencias legislativas precisas que se entregarían a las Asambleas Legislativas Regionales, aquellas deben corresponder a algunos de los numerales del artículo 63 de la Constitución, vale decir, materias que el constituyente ha reservado exclusivamente a la ley.¹ De esta forma, diseñamos un sistema fácil de entender, que aprovecha la experiencia constitucional de estos últimos 35 años, evitando de paso la formulación y el ensayo de nuevos y complejos listados de competencias (propios de Estados Federales y Regionales), los cuales normalmente derivan en un sistema engorroso, nunca completo, y siempre fuente de conflictos y concurrencias de difícil armonización. Del mismo modo, se trata de una apuesta ambiciosa que maximiza decididamente la autonomía regional.

En cuanto a la necesidad de resguardar el Estado Unitario, y en particular la primacía del interés nacional, es esencial que las potestades legislativas de las Asambleas queden subordinadas a aquellas propias de los órganos centrales, lo que supondría los siguientes mecanismos:

Facultad de veto del Legislativo nacional. Tanto el Presidente de la República como el Congreso Nacional contarían con un plazo para vetar el proyecto de ley regional aprobado por las Asambleas Legislativas Regionales. El objeto de este veto sería la preservación del interés nacional y de un nivel mínimo de armonía entre los diversos ordenamientos jurídicos. El veto sólo podría ser

¹ Algunas de ellas no debieran entregarse a las Asambleas Legislativas Regionales, tales como las contenidas en los numerales 1, 6, 11, 12, 13, 15, 16 y 18 del artículo 63. Otras podrían delegarse previa adaptación al ámbito regional (como las contenidas en los numerales 7,8 y 17 del artículo 63).

total, evitando así dilaciones injustificadas, o que las Asambleas Legislativas Regionales se conviertan en una suerte de comisión legislativa asesora de los órganos centrales, sin mayor poder de decisión.

Mantenimiento de la iniciativa exclusiva presidencial. El Presidente de la República conservará, en el ámbito regional, la iniciativa exclusiva de aquellas materias de ley que la Constitución indica en su artículo 65.

Control de constitucionalidad de las leyes regionales. Sería ejercido por el Tribunal Constitucional a petición del Presidente de la República, cualquiera de las Cámaras del Congreso Nacional, el Intendente o una cuarta parte de los parlamentarios regionales.

Posibilidad de derogación por parte de los órganos legislativos nacionales. La legislación nacional podría modificar o derogar legislación de carácter regional, asegurando así la flexibilidad necesaria para responder a las cambiantes necesidades del interés nacional.

La instauración de Asambleas Legislativas Regionales con las características antes planteadas presenta una serie de ventajas:

- Se cumpliría con una antigua aspiración de nuestro sistema constitucional, tal y como dan cuenta la Constitución de 1828 y la Constitución de 1925, así como diversos esfuerzos descentralizadores formulados durante la vigencia de esta última.
- Contribuiría a una mayor distribución del poder en forma vertical y horizontal. La primera, por cuanto permitiría transferir a la Región competencias legislativas, las que, por su propia naturaleza, no podrían atribuirse ni al ejecutivo regional, ni a un órgano representativo no electo. La segunda, por cuanto las Asambleas, además de fiscalizar al Intendente, compartiría con él la representación de la comunidad regional (sirviendo de vehículo de expresión alternativo al ejecutivo regional), así como el ejercicio de las facultades entregadas a la Región.
- Otorgaría mayor contenido a la representación política y a la soberanía popular, incrementando la participación de la comunidad regional y mejorando el acceso y cercanía a los procesos de toma de decisión.
- Permitiría el surgimiento de una verdadera “arena política regional”, con poder de decisión en materias importantes, lo que a su vez fomentaría el surgimiento de partidos efectivamente regionales, identificados y agrupados en torno a cuestiones y problemas propios de la Región. Tales partidos compartirían la arena política regional con los partidos nacionales, limitando el poder de estos últimos.

Constituiría una oportunidad para revitalizar la función parlamentaria y la importancia de las instituciones representativas colegiadas en nuestro sistema político, reforzando la democracia representativa.

- Implicaría la concreción y el desarrollo de principios constitucionales tan esenciales como la separación de funciones y la subsidiariedad.
- Desincentivaría el surgimiento de caudillajes regionales populistas, fiscalizando y disputando el espacio político regional.

3. Propuestas Complementarias

Un proceso exitoso de regionalización requiere considerar una serie de elementos adicionales. Entre ellos destacamos los siguientes:

Menos regiones. Dentro del esquema propuesto, no parece razonable mantener las 15 regiones actuales, creando una estructura desproporcionada a la población y a los recursos existentes en cada una de ellas. Proponemos la reducción del número de regiones, idealmente a 5. También debe considerarse en este contexto la situación particular de los Territorios Especiales de Isla de Pascua y Archipiélago Juan Fernández, consagrados en el artículo 126 bis de la Constitución, los que eventualmente podrían incrementarse.

Diversas velocidades. Dada las grandes diferencias existentes entre las distintas zonas del país en términos de población, recursos, grado de identidad regional y de movilización social, etc., nos parece inconveniente forzar un proceso regionalizador homogéneo, donde todas las regiones cuenten con las mismas competencias, se siga un cronograma común de transferencia de las mismas, etc. Es preferible seguir un esquema que reconozca la diversa situación de las regiones, de forma que el proceso regionalizador se adecue a la realidad de cada una de ellas. Un modelo que puede servir de inspiración en esta materia es el proceso de *Devolution* en el Reino Unido. Del mismo modo, es necesario también considerar la particular situación de los Territorios Especiales.

Ciudadanía nacional y transición. No debe olvidarse que la ciudadanía seguirá siendo nacional, y por lo tanto la existencia de ordenamientos jurídicos concurrentes y diversos (nacional y regionales) no debe afectar la libre movilidad de los chilenos a lo largo del territorio. Para ello, es necesario asegurar una adecuada transición para los ciudadanos que se trasladan y radican en otra Región (acceso a servicios, sistema de tributación, incorporación al cuerpo electoral regional, etc.)

Democracia semidirecta. La creación de un espacio o arena política regional es un escenario ideal, por su tamaño y población, para la implementación de

mecanismos como la iniciativa popular de ley o el referéndum, que permitan la mayor participación de la comunidad regional en la toma de decisiones.

Control y resolución de conflictos de competencia. Es necesario contemplar mecanismos institucionales que aseguren que las autoridades, tanto nacionales como regionales, no excedan sus atribuciones en perjuicio de las otras. Proponemos que el control de los actos administrativos lo realicen las Contralorías Regionales cuando se trate de actos de las regiones, sin perjuicio de contemplar un sistema limitado de revisión o apelación ante la Contraloría General de la República. Los actos administrativos de los órganos nacionales quedarían bajo el control de la Contraloría General de la República. En cuanto a los actos legislativos, correspondería al Tribunal Constitucional resolver los conflictos que se susciten.

Financiamiento. Un elemento crucial para el funcionamiento efectivo del Estado Unitario Regionalizado es el adecuado financiamiento de las regiones. Al respecto, se propone implementar un mecanismo mixto. Ciertas fuentes de financiamiento deben estar aseguradas directamente por la Constitución (por ejemplo, la posibilidad de gravar actividades de clara identificación regional, o la existencia del Fondo Nacional de Desarrollo Regional), mientras que otras fuentes deben contemplarse en leyes nacionales (por ejemplo, la ley de presupuesto) o en leyes regionales (para lo cual la debe concederse la competencia específica a las regiones).

Revisión integral del proceso de desconcentración y descentralización administrativa. La sustancial transferencia de competencias que supone la creación de un Estado Unitario Regionalizado, supone revisar la situación los órganos descentralizados y desconcentrados que se vinculan a las regiones. No sólo es necesario establecer las coordinaciones e interrelaciones necesarias, evitando la duplicidad de funciones y la dualidad de jefaturas (ej.: SEREMIS), sino que también se requiere eliminar órganos que se conviertan en redundantes, realizar los ajustes presupuestarios y de personal correspondientes, etc.

III. Conclusión

El avance efectivo, así como la profundización definitiva del proceso de regionalización, exigen la modificación del actual Artículo 3° de la Constitución. Se propone la reorganización de la forma de Estado como Estado Unitario Regionalizado, donde cada Región cuente con Asambleas Legislativas Regionales, dotadas de competencias legislativas, si bien subordinadas a los órganos de carácter nacional.

