

El regionalismo chileno como proyecto constitucional: origen, evolución, desafíos y modelos actuales

*The Chilean regionalism as a constitutional project: origin, evolution,
challenges, and current models*

Hugo NEVES PÉREZ¹

Resumen: La estructura territorial de un Estado es un pilar fundamental de su marco constitucional. Un aspecto que ha sido trascendental en el desarrollo histórico y constitucional de Chile, sobre todo en relación con su concepción regional y con su grado de descentralización. Esta concepción regional ha sido objeto de crítica y reflexión en el contexto de la forma del Estado y de los debates constitucionales que se han tenido desde el siglo XIX. En el presente artículo, en base al proceso constituyente que hoy en día está en activo, intenta presentar, por un lado, el recorrido histórico en materia territorial y, por otro, las distintas propuestas constitucionales, desde un punto de vista regional y descentralizador, que se podrían aplicar a la nueva Constitución resultante.

Palabras clave: Regionalismo, reforma constitucional, forma de Estado, descentralización.

Abstract: The territorial structure of a State is a fundamental pillar of its constitutional framework. This has been a crucial aspect in the historical and constitutional development of Chile, especially in relation to its regional conception and degree of decentralization. This regionalist conception has been the subject of criticism and reflection in the context of the form of the State and the constitutional debates that have taken place since the 19th century. In this article, based on the current constitutional process, the historical path in territorial matters is presented, as well as the different regional proposals that could be applied to the resulting new constitution.

¹ Investigador en Derecho Internacional Público y Constitucional, máster en Derecho Constitucional por la Universidad Internacional Menéndez Pelayo (UIMP) y el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (CEPC), máster en Derechos Humanos, Democracia y Globalización por la Universidad Oberta de Catalunya, graduado en Ciencias Políticas por la Universidad Complutense de Madrid (UCM). Especialista en derechos humanos, estructura territorial del poder y Unión Europea. ORCID: <https://orcid.org/0009-0008-6839-8795>. Correo electrónico: hneves@ucm.es

Keywords: Regionalism, constitutional reform, form of the State, decentralization.

1. Introducción

El Estado según la concepción clásica es la suma de tres elementos: un territorio, una población y un poder que se ejerce sobre la población de ese territorio. El poder hace referencia a los tres poderes de la teoría de la división de poderes, es decir, al poder de dictar normas generales de obligado cumplimiento, el poder de ejecutarlas (y hacerlas cumplir entre todos los ciudadanos en sus relaciones entre sí o en sus relaciones con los órganos del Estado) y, finalmente, el poder de dirimir conforme al derecho cuantos conflictos puedan surgir de la aplicación de las normas en la vida diaria de las personas físicas o jurídicas. El ejercicio de esos poderes, de algunos o de todos ellos, puede realizarse por un solo actor o por varios actores simultáneamente. Así por ejemplo podría haber un solo órgano de gobierno o varios, un solo órgano legislativo o varios y un solo órgano judicial o varios. La complejidad de los Estados actuales, la amplitud de la población y el territorio que acogen hace que lo habitual sea disponer de una pluralidad de actores en el ejercicio del poder del Estado organizados en diversos niveles territoriales.

Las distintas clases de distribución territorial del poder producen diferentes formas de Estado. El estudio de la distribución territorial del poder es, por tanto, el estudio de las llamadas formas de Estado. El concepto de forma de Estado difiere del de forma de gobierno o régimen político. La forma de gobierno califica al Estado en función de cómo actúan, se relacionan y se controlan los tres poderes clásicos (Legislativo, Ejecutivo y Judicial) mientras que la forma de Estado lo califica en función de la estructura territorial del poder.

El federalismo y el regionalismo son conceptos fundamentales para entender cómo se estructura y diversifica un Estado, ya que son marcos de pensamiento que explican el grado de descentralización del poder que puede llegar a tener un territorio determinado. Conceptos de gran relevancia en el derecho constitucional y que han sido aplicados por todo tipo de países. Por ejemplo, Argentina adoptó el federalismo como una fórmula para superar antagonismos y conflictos feroces entre las distintas facciones y grupos que se disputaban el poder². Por otro lado, en México, el federalismo ha sido uno de los postulados fundamentales del constitucionalismo desde la Constitución de 1857³. En cambio, en el caso de Chile, el federalismo y el regionalismo han sido objeto de debate y reflexión en el contexto de la forma del Estado y la distribución de las competencias entre los territorios subnacionales.

2 Bazán (2013), pp. 42 y 43.

3 Carbonell (1998), p. 82.

El federalismo y el regionalismo en Chile tiene sus raíces en la historia constitucional del país y ha experimentado cambios significativos a lo largo del tiempo. Se han planteado alternativas y propuestas constitucionales que buscan fortalecer la descentralización y otorgar mayores competencias a los gobiernos regionales⁴.

Sin embargo, persisten desafíos importantes en términos de desigualdades regionales, centralización del poder económico y participación ciudadana; cuestiones por las cuales el federalismo y el regionalismo han sido considerados como una alternativa para abordar dichas problemáticas. La descentralización y el fortalecimiento de los gobiernos regionales son aspectos clave del federalismo y el regionalismo, medidas que buscan promover una mayor participación ciudadana y una distribución equitativa de recursos. Por ello, este enfoque territorial, de carácter descentralizador, también puede contribuir a fortalecer la identidad regional y promover el desarrollo económico y social de un país.

1.1. OBJETIVOS DEL ARTÍCULO

En base a lo estipulado con anterioridad, hay que señalar que este estudio doctrinal intenta reflejar la relevancia que ha tenido el federalismo en Chile, una forma de pensamiento territorial que refleja la importancia de abordar desafíos como las desigualdades regionales y la centralización del poder económico. Por consiguiente, y de una forma más específica, los objetivos del presente artículo serían los siguientes:

- Analizar el origen del federalismo y el regionalismo en Chile, desde sus antecedentes históricos hasta su inclusión en la Constitución.
- El estudio comparado del federalismo y regionalismo en otros países también puede enriquecer el análisis y proporcionar ideas para fortalecer la descentralización y promover un sistema más equitativo y participativo en Chile.
- Identificar los desafíos actuales que enfrenta la estructura territorial del Estado chileno, como las desigualdades regionales, la centralización del poder económico y la participación ciudadana.
- Proporcionar una reflexión crítica sobre el modelo de distribución territorial, destacando sus fortalezas y debilidades, y ofreciendo recomendaciones para fortalecer la descentralización y promover un sistema más equitativo y participativo.

4 Soto (2023), pp. 10-19.

1.2. METODOLOGÍA, ESTRUCTURA Y MARCO TEÓRICO

Para llevar a cabo la investigación sobre la estructura territorial de Chile, se ha utilizado una metodología de revisión bibliográfica selectiva y crítica. Se ha realizado una búsqueda exhaustiva de fuentes primarias, y secundarias, relevantes, incluyendo artículos académicos, informes de organizaciones internacionales y nacionales, y documentos gubernamentales.

El marco teórico de la investigación se basa en el desarrollo de conceptos clave como el de formas de Estado, un término que Kelsen⁵ clasifica, según el grado de descentralización del poder territorial, en Estado unitario (que a su vez estaría subdividido en Estado unitario, Estado descentralizado administrativamente y Estado regional o autonómico) y en Estado complejo (conformado por el Estado federal y el Estado confederal). Hay que aclarar que la forma de Estado es un concepto de elaboración doctrinal, es decir, es un concepto elaborado, definido y clasificado por los estudiosos del constitucionalismo, de la Teoría del Estado y de la Ciencia Política a partir del análisis empírico de los distintos Estados y de la forma en que estos se organizan territorialmente. Mediante el estudio de las formas de Estado se pueden definir conceptos que permitan comprender mejor la realidad, pero pocas veces la realidad va a encajar perfectamente en las categorías que se definen y, menos aún, cuando lo que se pretende es conceptualizar una realidad tan cambiante y sujeta al pacto, al acuerdo y la transacción como lo es la actividad política; una rama cuyos consensos pocas veces son rigurosos con los conceptos y modelos teóricos.

Las formas de Estado a las que se refiere el presente estudio (Estado unitario, Estado complejo y sus respectivas variantes) se pueden definir como tipos ideales, en el sentido acuñado por Max Weber⁶, es decir, modelos establecidos para aprehender los rasgos esenciales de un fenómeno político como es la distribución territorial del poder. Para Weber la realidad social es una realidad infinita y la tarea del científico es ordenarla; por tanto, los tipos ideales son instrumentos para unificar las distintas partes de la realidad desde el punto de vista de la necesidad del investigador, por lo que en el mundo real es difícil encontrar un tipo ideal puro (federalismo puro, confederalismo puro, centralismo o regionalismo puros), lo cual no invalida su utilidad, ya que nos ayuda a comprender la realidad.

Por otra parte, uno de los pilares metodológicos de este estudio será el concepto de federalismo, un concepto que tiene su origen etimológico en las expresiones latinas *foedus* (tratado o pacto) y *fidere* (confiar, fidelidad), lo que ayuda a sintetizar los dos principios del federalismo: el acuerdo entre sujetos distintos basado en la confianza y en la fidelidad al acuerdo que les une. En otras palabras, la unión desde la división y la diferencia.

5 Kelsen (1934).

6 Weber (1904), pp. 146-214.

Ahora bien, a la hora de analizar los distintos tipos, o modelos, de federalismo, se puede observar como la diversidad de clasificaciones, y conceptualizaciones, está presente en este término tan utilizado en los estudios sobre la estructura territorial del poder. Aun así, se pueden destacar dos grandes clasificaciones. En primer lugar, aquella que diferencia un “federalismo de separación” (o competitivo) de un “federalismo de cooperación”. En el primero “los espacios constitucionales de la Federación y los Estados están por principio separados, pero concurren entre ellos”, mientras que el segundo se caracterizaría por “fuertes elementos de unidad”, sobre todo en relación con el reconocimiento constitucional de las tareas comunes de los entes federados⁷. Más allá de estas consideraciones formales, lo fundamental es el contraste que hay entre el primer modelo, que otorga autonomía a los entes federados a través del estímulo de la competencia entre ellos, en comparación con el segundo modelo que busca establecer elementos de homogeneidad y solidaridad entre los distintos territorios federados, para evitar la generación de inequidades y desigualdades.

Derivada de la primera clasificación, tenemos una segunda, entre “Estados federales simétricos” y “Estados federales asimétricos”⁸. Mientras la ideología del federalismo clásico, modelo que se puede observar en países como Estados Unidos o Canadá, sugiere la igualdad entre los distintos territorios, la asimetría propone lo contrario, es decir, la desigualdad entre territorios. La noción de un Estado federal asimétrico se presenta “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”⁹. En otras palabras, se ve conveniente, según qué tipo de Estado federal sea y qué modelo de federalismo se aplique, no solo reconocer la existencia de diferencias, sobre todo materiales, entre territorios, sino, también, llegar a reforzar y promover dicha diferencia.

Por otro lado, el presente análisis también basará sus postulados teóricos en el concepto del regionalismo. Un pensamiento que cree en la descentralización del Estado, con el objetivo de construir entidades regionales subestatales, o subnacionales, que representen una serie de características territoriales homogéneas o compartidas. Así, este modelo, o pensamiento, va en contra del centralismo más clásico, pero no llega al grado de descentralización de lo que podría ser un Estado federal o confederal.

Ahora bien, a la hora de entender si un Estado es regional o federal, hay que comprender

7 Häberle (2007), pp. 176-178.

8 Caamaño (1999), pp. 359 y 360.

9 Caamaño (1999), *op. cit.*, p. 359.

cuál es su grado de descentralización. Para lograr este diagnóstico, se pueden aplicar dos metodologías de análisis; por un lado, la aplicación de un análisis constitucional y comparado que permita observar, a partir de los textos constitucionales de cada Estado, su estructura territorial y la distribución de competencias entre la entidad estatal y subestatal. Y, por otro lado, el uso del conocido como Índice de Autoridad Regional (RAI por sus siglas en inglés, *Regional Authority Index*), un mecanismo de medición de la distribución territorial del poder, creado por un grupo de académicos de Oxford, que mide el grado de descentralización de un Estado en base a criterios como: el nivel de autogobierno de las entidades territoriales, la intensidad con la que ejercen el poder, o el número de competencias de las que disponen. Por ejemplo, según el RAI, España sería el segundo país del mundo con mayor descentralización, solo superado por Alemania (siendo este un Estado federal) y seguido de otros países como Estados Unidos (ocupando la tercera posición y siendo, también, un Estado federal). En cambio, otros países, que son considerados dentro del grupo de los Estados regionales de referencia, estarían en puestos divergentes, como es el caso de Italia que ocupa la cuarta posición, Portugal que ocupa el cuadragésimo octavo puesto o, en el caso que nos atañe, Chile, que ocupa el puesto quincuagésimo (siendo uno de los países de Latinoamérica con menor grado de descentralización)¹⁰. Por consiguiente, para llevar a cabo un análisis interdisciplinar de la cuestión a tratar, hay que señalar que se hará uso de las dos metodologías (la basada en el derecho constitucional y la fundamentada en los datos del RAI); de esta forma el estudio tendrá una visión más amplia, y holística, a la hora de formular una denominación que permita definir, y caracterizar, la estructura territorial del Estado chileno.

Por otro lado, en cuanto al diseño metodológico aplicado, señalar que se ha basado en los siguientes puntos:

- Identificación de las palabras clave y los criterios de búsqueda.
- Búsqueda de fuentes relevantes en bases de datos especializadas y en la legislación y jurisprudencia correspondiente.
- Selección de las fuentes más relevantes y críticas.
- Análisis crítico de las fuentes seleccionadas.
- Y, por último, síntesis de la información obtenida y redacción del artículo.

Por lo tanto, en cuanto a la estructura del monográfico, se analiza, en primer lugar, el origen del federalismo y regionalismo en Chile, desde sus antecedentes históricos hasta su inclusión en las distintas constituciones. Tras ello, se examina su evolución a lo largo del tiempo, destacando los momentos clave y los cambios en la estructura y competencias de los gobiernos regionales. Y, por último, se abordan los desafíos actuales que enfrenta la distri-

10 Hooghe (2016), pp. 132-144, 378-386, 470-478, 481-486 y 495-510.

bución territorial de Chile, proponiendo dos modelos posibles, de articulado, para el actual anteproyecto constitucional.

En resumen, este artículo busca proporcionar una visión de la estructura territorial de Chile, atendiendo a su evolución, características y desafíos. De esta forma, se intenta aportar una serie de propuestas que puedan servir para el debate constitucional que se está llevando a cabo en estos momentos y, así, poder presentar un modelo de articulado que pueda dar solución a la estructura territorial del Estado chileno (si al final, claro está, opta por la vía del regionalismo).

2. Origen y evolución de la estructura territorial del Estado chileno

El federalismo y regionalismo en Chile tienen sus raíces en la historia constitucional del país, marcos que han experimentado cambios significativos a lo largo del tiempo. A continuación, se presenta el recorrido histórico, desde una perspectiva constitucional, con respecto a la trayectoria territorial que ha tenido Chile desde el siglo XIX hasta la actualidad.

2.1. DEBATES INICIALES DURANTE EL SIGLO XIX

Las primeras décadas de Chile como país independiente han sido denominadas, por algunos autores, como una etapa de cierta anarquía constitucional, en la cual aún no se consigue conformar un verdadero régimen constitucional propio de las potencias occidentales del momento¹¹. Sin embargo, otros autores, como Julio Heise, niegan la existencia de esta anarquía en estos años, defendiendo que fue una época de aprendizaje y de construcción constitucional¹². Por ello, Heise critica los posicionamientos y definiciones de Edwards, alegando que “para los historiadores conservadores el militarismo, las dictaduras, el desorden y la miseria moral y material habrían sido las características de este período”¹³. Sin embargo, señala que lo que realmente existió en Chile fue un proceso de descolonización, un período en el que se debatiría el porvenir del país, destacando si la dirección debe virar hacia un sistema parecido al de la anterior administración de origen colonial, es decir, la del Imperio español, o si, por el contrario, se deben ejecutar fuerzas renovadoras que impulsen, al nuevo régimen chileno, hacia la renovación del sistema precolonial¹⁴; un debate que suele estar presente en todas las naciones que han sido una colonia y se han independizado, tal como ocurrió, por ejemplo, en

11 Edwards (1997), p. 57.

12 Heise (1978), pp. 11 y 12.

13 Heise (1978), *op. cit.*, pp. 11 y 12.

14 Heise (1978), *op. cit.*, pp. 11 y 12.

el caso de los Estados Confederados de América.

Aun así, Heise sí reconoce una única debilidad, o cuestión desventajosa, para el lapso de tiempo comentado con anterioridad, y es lo que él denominará como “constitucionalismo utópico” y que, según sus palabras, se verá reflejado en el proyecto federal de 1826 liderado por José Miguel Infante; un fenómeno, el del constitucionalismo utópico, que el autor destaca que se da “cuando predominan los ideólogos con muchas y muy nobles ilusiones, pero con total olvido de la compleja y contradictoria realidad”¹⁵. Ese constitucionalismo utópico, según Heise, dará lugar a un federalismo en el cual la clase dominante chilena agudizó “la oposición entre norma jurídica y norma vital” y, además, añade que “el ensayo condujo, precisamente, a todo lo contrario de lo que pretendía imitar”, es decir, a todo lo contrario a lo que supuso el sistema federal estadounidense; referente en el mundo desde 1789 (con la entrada en vigor de la Constitución)¹⁶. Ahora bien, desde un punto de vista formal, el proyecto de 1826, aunque no consiguió materializarse como una Constitución, supuso el punto de partida hacia un proyecto federal definitivo para el país.

Por otro lado, hay un tercer enfoque, o visión, que estará situado a medio camino entre los postulados de Edwards y de Heise. En esta tercera perspectiva, se puede tener como referente a Armando Cartes, ya que definió el proceso, de estas primeras décadas de construcción territorial, como un camino en el cual “el país osciló entre la instalación de un Estado multipolar, multicultural y liberalmente más avanzado, versus el Estado forzosamente homogéneo y centralizado que finalmente se instauró”¹⁷.

En síntesis, se puede comprobar cómo, desde los primeros años de la emancipación, la organización del Estado fue objeto de debate y discusión en Chile. Durante el período de la incipiente República, surgieron pugnas entre los posibles modelos federales y regionales; tendencias federalistas y regionalistas que se basaban en motivos transitorios, como la incapacidad administrativa, la desorganización económica y las ambiciones de mando a la hora de elegir cuál sería la mejor forma de Estado para el país.

2.1.1. LA CONSTITUCIÓN DE 1828 Y EL ESTABLECIMIENTO DEL SISTEMA FEDERAL

La Constitución de 1828 estableció un sistema de gobierno federal con una estructura bicameral y una división de poderes entre el gobierno central y los gobiernos regionales. De

15 Heise (1978), *op. cit.*, pp. 150 y 161.

16 Heise (1978), *op. cit.*, p. 176.

17 Cartes (2018), p. 20.

esta forma, a partir del Decreto del 31 de enero de 1826, se dividió el territorio nacional en ocho provincias, o departamentos, y estos a su vez se subdividían en municipalidades y parroquias¹⁸.

Las provincias, comentadas anteriormente, serían ocho: Coquimbo, Aconcagua, Santiago, Colchagua, Maule, Concepción, Valdivia y Chiloé. Cada una de estas provincias, o circunscripciones, contaría con una asamblea provincial que representaría al Legislativo y, además, tendría una serie de facultades administrativas. Por ejemplo, constituirían los municipios, nombrarían los jueces y letrados, deberían determinar la forma de elección del gobernador provincial, tendrían la facultad de fijar nuevas tasas impositivas, organizarían las milicias y, también, proveerían de todos los servicios locales¹⁹. Esta estructura territorial del poder, que se diseñó en 1826, intentaba dar respuesta al debate, comentado con anterioridad, sobre el modelo de distribución territorial que debía tener el país tras su independencia; siendo, al final, una clara adaptación del modelo provincial español, recogido en la Constitución española de 1812, a una república federal que tenía más tintes regionalistas, o autonómicos, que netamente federales.

Aun así, el sistema federal establecido en la Constitución de 1828 fue breve y tuvo una aplicación limitada debido, principalmente, a los disturbios que surgieron por la incapacidad de las provincias para administrar sus territorios, la desorganización económica, las susceptibilidades locales, las ambiciones de poder y la falta de recursos y experiencia en la gestión del modelo federal.

2.1.2. LA ABOLICIÓN DEL FEDERALISMO EN 1833 Y SUS CONSECUENCIAS

La Constitución de 1833 instauró un Estado republicano unitario, dentro de lo que sería la clasificación clásica de Kelsen, y se abolió la estructura federal. Las causas que dieron lugar a este cambio radical en el sistema territorial fueron, principalmente, los graves problemas de funcionamiento que tenía el modelo federal instaurado en 1826. Esto generó una crisis política que llevó a la renuncia del presidente Manuel Blanco Encalada y a la disolución del Congreso federalista²⁰.

La Constitución de 1833 estableció una presidencia fuerte, intolerancia religiosa oficial y un sistema altamente centralista, que estuvo en vigor durante casi un siglo, siendo considerado como el modelo para las repúblicas vecinas. Esta abolición del federalismo, en 1833,

18 Quinzio (2003), p. 35.

19 Quinzio (2003), *op. cit.*, p. 35.

20 Salazar (2015), pp. 323-327.

tuvo consecuencias políticas y económicas en Chile, destacando la consolidación del poder económico y político en Santiago y la creación de una estructura de gobierno altamente centralizada, dando lugar a la marginación de las regiones más pobres del país²¹. Tras este giro centralizador, solo habría un único intento de reinstauración del federalismo en lo que restaba de siglo, es decir, aquel que se llevará a cabo en 1891, durante el período parlamentarista, donde se planteó la posibilidad de establecer un sistema federal en Chile; sin embargo, este intento no prosperó y, por ende, se mantuvo el sistema centralista.

Por lo tanto, el federalismo en Chile tuvo su principal escenario en 1826 y se formalizó en la Constitución de 1828. Sin embargo, el sistema federal fue abolido en 1833, siendo reemplazado por un sistema centralizado y unitario, que duraría casi un siglo, y que generó importantes consecuencias políticas, económicas y sociales para el devenir de la construcción del Estado chileno.

2.2. INTENTOS DE RESTAURACIÓN DEL FEDERALISMO EN EL SIGLO XX

Tras la abolición del federalismo en el siglo XIX, a partir de la Constitución de 1833, y con la entrada del nuevo siglo, se produce un cambio de paradigma en donde se intenta volver a postulados federalistas. A continuación, se presentan esos movimientos restauradores como el de la Constitución de 1925 y su sistema semifederal y el de la Constitución de 1980 y la inclusión de los gobiernos regionales. Pero, como ocurre en todo movimiento reformador, o transformador, habrá una contraola, o contramovimiento, de carácter centralizador, que se verá representado durante el régimen dictatorial, y militar, de Pinochet.

2.2.1. LA CONSTITUCIÓN DE 1925 Y EL SISTEMA SEMIFEDERAL

Un sistema semifederal es un modelo de gobierno que combina elementos de un Estado federal y un Estado unitario. Es decir, se caracteriza por tener una estructura territorial descentralizada, en la que se reconocen ciertas competencias a las regiones o provincias, pero sin llegar a tener todas las atribuciones, y facultades, propias de un Estado federado. En la clasificación de Kelsen, sería un modelo a medio camino entre el Estado regional, o autonómico, y el Estado federal.

Este tipo de sistema semifederal es aquel que se recogió en la Constitución de 1925 en Chile. Según Carrasco Delgado, este texto constitucional introdujo elementos de descentrali-

21 Salazar (2015), *op. cit.*, pp. 323-327.

zación y regionalización, por ejemplo, se crearon las regiones como divisiones administrativas y se les otorgó ciertas competencias en áreas como la educación y la salud, pero el poder central seguía siendo predominante²². Carrasco Delgado también menciona que, si bien la Constitución de 1925 tenía como finalidad original la descentralización, el proceso constituyente fue receloso de consagrar mecanismos que dieran reales atribuciones a las provincias y regiones²³. Además, la tendencia favorable a la práctica del centralismo atenuó su aplicación unitaria.

Por lo tanto, la postura de la Constitución de 1925, respecto a la descentralización y regionalización, puede resumirse en que introdujo elementos que dieron lugar al desarrollo de estos procesos descentralizadores, por ejemplo, a través de la creación de unidades administrativas, denominadas como regiones, que tendrían una serie de facultades y competencias; pero, sin embargo, el poder central siguió siendo predominante. Por ello, la forma de gobierno territorial se mantuvo como unitaria, limitando el grado de descentralización y de autonomía regional.

2.2.2. LA CONSTITUCIÓN DE 1980 Y LA INCLUSIÓN DE LOS GOBIERNOS REGIONALES

A pesar de que entre 1925 y 1973 se siguió desarrollando ese sistema semifederal, que se vio representado en la proliferación de servicios públicos descentralizados y de instituciones semifiscales y autónomas (aunque esto, realmente, no redundó en un aumento de competencias políticas para los entes descentralizados)²⁴, ese sistema territorial, establecido en la Constitución de 1925, llegó a su fin a partir de 1973, ya que se produjo un golpe de Estado que impuso un régimen militar centralizado, eliminando la autonomía de los gobiernos regionales.

El régimen militar estableció el poder central en Santiago y eliminó la elección directa de los gobernadores regionales, provocando graves consecuencias económicas, políticas y sociales, como la concentración del poder económico en Santiago, la marginación de las regiones menos desarrolladas del país o la incapacidad democrática para elegir a los líderes regionales.

Ahora bien, a partir de 1974 comenzará el proceso de regionalización, que supondrá la creación de una administración regional desconcentrada, pero no descentralizada. Ese modelo desconcentrado, un poco parecido al estilo francés, tendrá vigencia entre 1974 y 1991, en el cual se propone la figura del intendente regional, que representa la unión de las competencias del gobierno y de la administración de cada región, ejerciendo sus funciones en base al marco

22 Carrasco (1997), pp. 322-324.

23 Carrasco (1997), *op. cit.*, pp. 334 y 335.

24 Ferrada (1999), pp. 115-123.

de actuación del Ejecutivo central²⁵ (he ahí la clave para considerarlo desconcentración y no descentralización, ya que al intendente regional no se le traslada la titularidad de la competencia). Por otro lado, se crean las oficinas desconcentradas de los distintos ministerios, que serán llamadas Secretarías Regionales Ministeriales (Seremi), y, además, se consolidan los servicios públicos conocidos como direcciones regionales²⁶. Todo este nuevo modelo territorial estará reconocido y apuntalado, seis años después, en la nueva Constitución de 1980, donde a su vez, en su artículo 3, propone que este sistema evolucione en el marco de un Estado unitario en el que las regiones se inclinen hacia una administración funcional y territorialmente descentralizada²⁷. Una década después, en 1991, se llevó a cabo una reforma constitucional que modificó las materias del gobierno regional y de la administración comunal, pero manteniendo el concepto de descentralización territorial en el nivel regional y dando lugar a un sistema mixto que se mantendría durante los siguientes veinticinco años. El nuevo modelo consistía en la convivencia entre la descentralización territorial normativa, centrado en el nuevo gobierno regional, y el modelo de desconcentración preexistente; fijando una separación entre las funciones del gobierno central y las de la administración regional²⁸. En este nuevo texto constitucional, se propone un mecanismo que permita transferir poder a las regiones a través de la descentralización administrativa y de la transferencia de la titularidad de la competencia, tal como recoge el artículo 67 de la Ley Orgánica Constitucional sobre el gobierno y la administración regional²⁹. Por lo tanto, la Ley Orgánica 19.175 permitía a los gobiernos regionales solicitar la transferencia de competencias y recursos con el objetivo de cumplir con el principio constitucional de avanzar en el proceso de descentralización.

2.2.3. ANÁLISIS COMPARADO: REGIONALIZACIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN EN LAS CONSTITUCIONES DE 1925 Y 1980

Como se ha visto con anterioridad, las Constituciones de 1925 y 1980 dieron pasos para la descentralización y regionalización del país. Sin embargo, a pesar de su objetivo descentralizador y regionalizador, cada texto constitucional presentó grandes diferencias sobre el modo de aplicación y de funcionamiento de esta nueva estructura territorial. A continuación, se presenta una serie de puntos, desde una perspectiva comparada, que reflejan las diferencias de estas dos perspectivas constitucionales:

25 Decreto Ley N.º 573 (1974), Estatuto del gobierno y administración interiores del Estado, pp. 3-6.

26 Decreto Ley N.º 573 (1974), Estatuto del gobierno y administración interiores del Estado, p. 5.

27 Constitución Política de la República de Chile de 1980 (1981), p. 6.

28 Henríquez (2020), p. 64.

29 Ley Orgánica Constitucional N.º 19.175 (1992), sobre el gobierno y la administración regional, pp. 23 y 24.

- La Constitución de 1925 introdujo elementos de descentralización y estableció un sistema semifederal en Chile, mientras que la Constitución de 1980 propone un modelo de Estado unitario descentralizado territorialmente.
- La Constitución de 1925 creó las regiones como divisiones administrativas, pero el poder central seguía siendo predominante. En cambio, la Constitución de 1980 estableció la elección de los intendentes de las regiones y les otorgó mayores atribuciones.
- La Constitución de 1980 estableció la figura de los gobernadores provinciales, que son designados por el presidente de la República, mientras que la Constitución de 1925 no contemplaba esta figura.
- La Constitución de 1980 estableció la existencia de los consejos regionales, que son órganos colegiados encargados de la administración de las regiones, mientras que la Constitución de 1925 no contemplaba esta figura.
- Y, por último, la Constitución de 1980 estableció la figura de los delegados presidenciales regionales, que son representantes del presidente de la República en la administración regional, mientras que la Constitución de 1925 no contemplaba esta figura.

En resumen, la Constitución de 1925 introdujo elementos de descentralización y regionalización, dando lugar a un sistema semifederal, pero el poder central seguía siendo predominante. Mientras que la Constitución de 1980 propone un modelo de Estado unitario descentralizado territorialmente y, además, establece figuras como los intendentes regionales, los gobernadores provinciales, los consejos regionales y los delegados presidenciales; todo ello con el objetivo de dotar de una mayor autonomía a las regiones o entidades subnacionales que integraban el país.

2.3. LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 2017 Y EL FORTALECIMIENTO DE LOS GOBIERNOS REGIONALES

Tras las etapas comentadas con anterioridad, el siguiente hito histórico en la construcción territorial serían las reformas constitucionales de los años 2009 y 2017, modificaciones que tenían como principal objetivo eliminar la relación jerárquica entre el gobierno regional y el nivel central, dando lugar a una mayor autonomía regional. Por ejemplo, la reforma constitucional de 2017 estableció la elección directa de los gobernadores regionales, lo que le otorgó una mayor legitimidad y democratización al sistema subnacional; se creó la figura de los consejeros regionales, elegidos por sufragio universal, los cuales contarían con una serie de funciones, y atribuciones, en la gestión de los recursos regionales; y, además, se conformaron una serie de ejecutivos regionales, denominados como consejos de gobierno regional, que se

encargarían de la coordinación y planificación de los recursos de cada región³⁰.

En síntesis, las reformas constitucionales del 2009 y el 2017 permitieron los siguientes cambios en la forma del Estado chileno:

- Eliminaron la relación jerárquica entre el gobierno regional y el nivel central, permitiendo que los entes regionales tuvieran una mayor autonomía financiera, competencial e institucional.
- Dieron comienzo a un proceso democratizador de la administración regional, ya que permitieron el sufragio universal y la elección directa de los gobernadores y consejeros regionales, dotando al sistema de una mayor legitimidad democrática.
- Y, gracias a la consecución de estos objetivos y cambios operativos comentados, estas reformas condujeron a la estructura territorial del Estado chileno hacia postulados más cercanos al regionalismo y a los modelos descentralizadores, logrando una mayor participación en la toma de decisiones a nivel regional por parte del conjunto de la ciudadanía.

En conclusión, en toda esta evolución histórica, definida con anterioridad, se ha podido comprobar cómo se han ido produciendo cambios significativos a lo largo del tiempo, desde la Constitución de 1925 y su sistema semifederal, pasando a la inclusión de los gobiernos regionales en la Constitución de 1980 o a la reforma constitucional de 2017, que fue uno de los mayores factores de cambio hacia la descentralización. Pero, al igual que comentaba Huntington³¹ en su obra sobre las olas democráticas y los movimientos de oposición que pueden llegar a aparecer en estos procesos transformadores, también se ha visto cómo han surgido contramovimientos, o contraolas, que han intentado virar el sistema territorial hacia postulados más centralistas y unitarios.

3. El futuro constitucional de la estructura territorial de Chile

Actualmente, Chile se enfrenta a un proceso constituyente, con sus respectivas fases de iniciativa, elaboración y ratificación, en el cual se tendrá que discernir cuál es el modelo territorial que se quiere para el país. Es decir, se debe dar respuesta al clásico debate de federalismo, regionalismo y descentralización versus centralismo y unitarismo, con el objetivo de que se decida qué forma de Estado será la que se implemente, finalmente, en el país.

30 Zúñiga (2020), pp. 125, 130 y 132.

31 Huntington (1991).

Por ello, en el presente apartado se intentará dar respuesta, desde una perspectiva descentralizadora, a cuál puede ser el futuro territorial del Estado chileno.

3.1. DESAFÍOS TERRITORIALES

La instauración de un sistema descentralizador, en el caso de Chile, atraería una serie de dificultades y retos que deben ser tratados:

- Centralización del poder en Santiago: el poder político y económico que tiene la capital de un país siempre suscita conflictos sobre cuál debe ser el papel, institucional, social y económico, que debe tener con respecto al resto de las administraciones regionales; ya que, la mayoría de las veces, las capitales de los Estados federales suelen contar con un régimen especial que les da ventajas con respecto a otras ciudades, o capitales, de otras regiones del país. Este sería el caso del recorrido histórico de Santiago de Chile, donde se ha podido comprobar cómo en épocas de centralización territorial, aunque también en momentos de descentralización y regionalización, ha sido el territorio más beneficiado con respecto a las regiones menos desarrolladas, provocando un aumento de la asimetría, y la inequidad, entre las distintas regiones y localidades del país.
- Conflictos y desigualdades territoriales: los modelos descentralizadores, como el regionalismo o el federalismo, se plantean como una alternativa para abordar las desigualdades territoriales y promover un desarrollo regional igualitario. Aun así, según qué tipo de sistema se implemente y la justificación que se le dé, se tendrán unos resultados u otros, ya que no es lo mismo, por ejemplo, aplicar un sistema regional asimétrico o simétrico. Todo ello dependerá de las peculiaridades de cada Estado y del modelo que se aplique, pudiendo, en el peor de los casos, generar conflictos y desequilibrios entre las regiones.
- Coordinación intergubernamental y gestión de recursos: dentro de este ámbito, habría que aplicar un federalismo fiscal interregional e intergubernamental que aborde, de una forma equitativa, la cuestión del endeudamiento, la recaudación y el gasto de lo ingresado por parte del Estado, y de las entidades regionales. De esta manera, se planificaría un marco jurídico de financiación con respecto a los ingresos y al gasto público, que garantice los tres tipos de autonomía, es decir, la autonomía financiera, político-institucional y competencial.
- Fortalecer la identidad regional: la gran mayoría de los Estados que llevan a

cabo un proceso de descentralización lo hacen, principalmente, debido a tres razones fundamentales. La primera es para mejorar la eficacia de la administración, la segunda para democratizar los procesos de decisión y la tercera, que suele ser una de las más visibles y constantes, para integrar la diversidad regional o cultural de la población. En este último caso, es esencial el desarrollo de una identidad común que garantice la cohesión territorial, y cultural, de las distintas regiones que constituyan el país.

- Participación ciudadana en la toma de decisiones: como se ha comentado anteriormente, una de las cuestiones que hace que los Estados se descentralicen es el objetivo de democratizar sus proceso de toma de decisiones, o lo que es lo mismo, acercar al ciudadano a las instituciones con la finalidad de reducir la desafección política y aumentar el grado de legitimidad. Por ende, con la aplicación de un marco de gobernanza, entendida como la capacidad de participación de la sociedad civil en la toma de decisiones a partir del desarrollo de las relaciones intergubernamentales e interadministrativas³², y de mecanismos de democracia participativa, que no se presentan como una alternativa radical a la democracia liberal sino que pretende complementarla³³, se podrá aumentar el nivel de aceptación y de identificación de la ciudadanía con respecto al proyecto regional.
- Resistencia histórica: el federalismo en Chile se ha enfrentado a eventos históricos de insurgencia, u oposición, que han desembocado en su abolición (así fue el caso de la Constitución de 1833 o el golpe de Estado de 1973). Por lo cual, uno de los principales retos de este proyecto territorial sería conseguir superar esas divergencias, o resistencias, que puedan hacer fracasar la reforma constitucional en su ámbito territorial.

Todos estos desafíos, comentados en este apartado, deben ser abordados si se quiere llevar a cabo una reforma descentralizada, y constitucional, que tenga éxito a la hora de transformar la estructura territorial del Estado chileno.

3.2. PROPUESTAS CONSTITUCIONALES

A lo largo de la historia constitucional de Chile se han presentado, como se ha visto en el recorrido histórico desarrollado en este estudio, toda una serie de modelos, o de proyectos, que intentaban dar salida a la cuestión territorial. Aun así, actualmente, se pueden destacar las siguientes propuestas constitucionales.

32 Guerrero (2021), pp. 2-4.

33 Held (2007), p. 458.

3.2.1. PROPUESTA CONSTITUCIONAL DURANTE EL GOBIERNO DE MICHELLE BACHELET

En el año 2014, la presidenta Michelle Bachelet nombró a una comisión asesora que tenía como mandato analizar la situación territorial y proponer una reforma constitucional al respecto. De esta comisión surgieron una serie de propuestas que posteriormente se aplicaron y materializaron en la reforma del 2017 por parte del propio gobierno (cuestiones como la elección directa de los intendentes regionales, que ya han sido tratadas y desarrolladas en el punto 2.3 de este artículo). Sin embargo, hay una serie de propuestas que no llegaron a ser incorporadas en dichas reformas constitucionales y legislativas, a pesar de ser elementos de gran relevancia para los miembros de la comisión; cuestiones que son las que se van a tratar en este apartado con el objetivo de ampliar, aún más, las distintas propuestas constitucionales que se han presentado.

En primer lugar, la comisión estableció una serie de principios que deberían guiar el proceso de descentralización territorial y funcional, y que ya se aplican en otros sistemas federales, regionalizados o descentralizados³⁴:

- Igualdad horizontal territorial: ninguna entidad, ni del ámbito regional ni nacional, puede ejercer la tutela sobre la otra; salvo que se den relaciones de cooperación, de colaboración o de coordinación entre las distintas administraciones.
- Equidad interterritorial: principalmente, este principio intenta garantizar la cohesión social, económica y territorial. Sería lo que se conoce, en un marco constitucional, como el principio de solidaridad interterritorial, en el cual las administraciones tienen que intervenir para lograr la igualdad y la equidad entre las distintas regiones que conforman el Estado.
- Subsidiariedad territorial: este principio, que se puede ver reflejado, por ejemplo, en la Unión Europea (UE) o en gran cantidad de Constituciones de Estados federales y confederales, señala que cualquier problema público que surja debe ser abordado por la administración más cercana al ciudadano o al conflicto, o cuestión, que se esté intentando solucionar. Es decir, es un principio que indica qué gobierno o administración, dentro de un mismo marco jurídico, está habilitado para abordar el asunto; de esta forma se garantiza que el nivel territorial superior no pueda opacar, censurar o sustituir la autonomía de las entidades subestatales a la hora de actuar sobre el correspondiente caso.
- Diferenciación entre realidades territoriales diversas: en este caso, se hace referencia a ese principio de reconocimiento de las identidades regionales que integran un Estado, uno de los principios fundamentales que hacen que los

34 Comisión asesora presidencial en descentralización y desarrollo regional (2015), pp. 17 y 18.

Estados se descentralicen.

- Correspondencia entre responsabilidades, competencias y recursos: para que una administración y un gobierno funcione, se necesita un marco constitucional y jurídico que dirima cuáles son las competencias de cada entidad dentro de lo que es un gobierno multinivel, y, al mismo tiempo, señalar cuáles son los mecanismos de financiación para poder ejercer dichas competencias.
- Eficiencia en el uso de recursos y eficacia en la entrega de servicios: en todo proceso de servucción, o de prestación de servicios públicos, uno de los principales objetivos es lograr la eficacia y eficiencia administrativa. Para ello, las administraciones y gobiernos que cuentan con recursos públicos, deben llevar a cabo su actuación bajo un marco basado en los principios del buen gobierno y de la calidad en la gestión pública.
- Cohesión social y gobernanza territorial: la gobernanza es el paradigma imperante en la actualidad. Un modo de funcionamiento gubernamental, y administrativo, que se basa en la participación de la sociedad en la toma de decisiones, y, además, la creación de los gobiernos en red (tanto en el ámbito nacional como subnacional).
- Participación ciudadana y democracia territorial: en este ámbito, se intenta cumplir con la democratización de las instituciones, en todos los niveles territoriales, a partir del incremento de los mecanismos de participación, de la ciudadanía, en la toma de decisiones.

Por lo tanto, si uno observa los principios impulsados por la comisión, se puede percatar que muchos de ellos coinciden con los retos a los que se tiene que enfrentar, a la hora de su construcción territorial, un Estado descentralizado; desafíos que han sido comentados en el apartado anterior. Además, cada uno de estos principios, que podían ser considerados como los pilares fundamentales o informadores a la hora de crear un marco constitucional en este ámbito territorial, van a tener una relación directa con todas las propuestas de reforma de la comisión que se explicarán a continuación.

En segundo lugar, dentro de estas medidas, que no se implementaron, se encuentra la de redefinir la forma del Estado como Estado descentralizado dentro de la propia Constitución, lo que sería un tipo de Estado más regional o autonómico dentro de la tipología clásica de Kelsen, en vez de denominarlo como unitario, que es como está actualmente. También, la comisión propuso incorporar la denominación de gobierno regional y local, distinta a las denominaciones actuales de administración y gobierno regional y provincial, por un lado, y, por otro, el de administración comunal³⁵.

35 Comisión asesora presidencial en descentralización y desarrollo regional (2015), p. 29.

En tercer lugar, una de las propuestas más relevantes de la comisión fue la de llevar a cabo la promulgación de una Ley de Rentas Regionales, con el objetivo de dotar a los gobiernos regionales de los recursos suficientes para ejercer su competencias³⁶. Básicamente, se quería proveer a los gobiernos subestatales de mecanismos de financiación, tanto en la potestad impositiva como en la capacidad de endeudamiento. Para ello, se proponía reformar el artículo 115 de la Constitución, con el objetivo de que los Presupuestos de la Nación, bajo criterios objetivos y basados en la equidad demográfica y socioeconómica, doten a los gobiernos regionales de recursos públicos para llevar a cabo su autonomía competencial; permitiendo, llegado el caso, aumentar esos ingresos, o ayudas, en ciertas zonas, o regiones, que puedan tener un menor desarrollo económico³⁷. Además, también se propuso, por parte de la comisión, la creación de un fondo de convergencia para la equidad interterritorial, parecido a los Fondos de Cohesión de la UE, cuya objetivo sería garantizar la cohesión social, económica y territorial (en especial, con respecto a aquellas zonas, denominadas rezagadas, que presentan un nivel menor de desarrollo y, por ende, necesitan un mayor nivel de recursos)³⁸.

En cuarto lugar, hay que destacar las propuestas para dar solución a uno de los ámbitos, ya comentados, que dan lugar a que un Estado se descentralice, es decir, la cuestión del reconocimiento de otras identidades regionales y nacionales. De esta forma, la comisión propone dar reconocimiento multicultural, y plurinacional, a la región conocida como la Araucanía; al mismo tiempo que se le dota de un estatuto y de una autonomía financiera, competencial y político-institucional. Para lograr este objetivo, se propone reformar el artículo 126 bis de la Constitución³⁹.

Y, en quinto lugar, para garantizar el principio de participación ciudadana y de democracia territorial, se propone la posibilidad de llevar a cabo plebiscitos (para la aprobación de proyectos de interés general) y *referéndums* (para la revocación de mandatos o reglamentos). Además, siguiendo con ese principio de gobernanza territorial, se insta a crear una asamblea donde la sociedad civil esté representada y, al mismo tiempo, pueda participar en la gestión regional⁴⁰.

3.2.2. PROPUESTAS CONSTITUCIONALES ALTERNATIVAS

Por un lado, hay autores que se han posicionado a favor de los postulados de la comisión.

36 Comisión asesora presidencial en descentralización y desarrollo regional (2015), pp. 23, 27 y 28.

37 Comisión asesora presidencial en descentralización y desarrollo regional (2015), p. 30.

38 Comisión asesora presidencial en descentralización y desarrollo regional (2015), p. 61.

39 Comisión asesora presidencial en descentralización y desarrollo regional (2015), p. 35.

40 Comisión asesora presidencial en descentralización y desarrollo regional (2015), p. 100.

Es decir, algunos como Mario Marcel⁴¹ o Ismael Toloza⁴² abogan por una reforma descentralizada de la administración, pero sin llegar a ser totalmente un Estado federal y, sobre todo, potenciando una profunda reforma fiscal pero con un cierto corte federal.

Por otro lado, hay autores que abogan más por un Estado unitario, pero, a pesar de esto, sí ven conveniente algunas de las medidas descentralizadoras que propone la comisión. Sobre todo en ámbitos como la financiación regional, la responsabilidad fiscal o la aplicación del principio de subsidiariedad territorial. Pero a su vez, este tipo de autores no son tan partícipes de una descentralización a nivel regional, sino más bien a nivel local⁴³, es decir, dotar a las administraciones locales de los suficientes recursos para poder ejercer su autonomía financiera, competencial y político-institucional.

Y, por último, hay otros autores que centran su propuesta de descentralización, exclusivamente, en el ámbito local. Sería el caso de Gajardo, autor que propone eliminar los obstáculos que tienen los gobiernos locales a la hora de crear empresas o sociedades mercantiles públicas, ya que señala que son un pilar trascendental para el desarrollo económico y, por ende, para la cohesión social y territorial de las distintas entidades subestatales⁴⁴.

3.3. ¿QUÉ SERÁ CHILE? ¿UN ESTADO UNITARIO, REGIONAL, SEMIFEDERAL O FEDERAL?

Por lo tanto, tras observar los distintos enfoques y propuestas constitucionales sobre la cuestión territorial, surge la pregunta, desde una perspectiva descentralizadora y distinta a la unitaria que se ha visto en apartados anteriores, de cuál podría ser el devenir de la forma del Estado chileno.

Algunos autores hablan sobre la conveniencia de configurar un Estado federal. Por ejemplo, Jaime Bassa, que es un fiel defensor del modelo federal, explica que este tipo de Estado es la única vía que tiene Chile para dar una solución a su problemática territorial. Critica la vía centralista por considerarla ajena a los problemas de las distintas regiones que conforman el país y, además, por darle demasiada importancia al desarrollo de la capital, Santiago de Chile, en vez de centrar el foco de atención en otras regiones que tienen un desarrollo paupérrimo.

Frente a esto, su propuesta es transformar el Estado en un modelo federal o, por lo menos, semifederal. Para ello, defiende la disolución de la estructura regional, y provincial, actual y

41 Marcel (2016), pp. 171-188.

42 Toloza (2016), pp. 198-218.

43 Soto (2016), pp. 63, 119 y 169.

44 Gajardo (2016), pp. 51 y 107.

dar un paso a la Constitución de seis macrorregiones. Así, en cada una de estas macrorregiones, que también podrían denominarse Estados federados, habría un parlamento o asamblea, que representaría al Poder Legislativo, un gobierno autónomo, que representaría al Poder Ejecutivo, y una serie de Tribunales o Cortes de Apelación que funcionarían como órganos judiciales de última instancia en cada macrorregión. Por otra parte, en el ámbito nacional, se elegiría a un presidente del Estado, o de la nación, tal como se lleva a cabo actualmente, pero, también, se crearía una especie de consejo interregional que estaría conformado por el presidente de la República y por los presidentes de cada macrorregión y, además, se constituiría un parlamento nacional de carácter bicameral, con una cámara baja que representaría al conjunto del Estado federal y con una cámara alta que tendría un carácter territorial⁴⁵.

Ahora bien, aunque parece que el modelo de Jaime Bassa configura lo que sería un Estado federal, al reconocer la pluralidad territorial, realmente se parece más a un modelo semifederal. Esto se debe, por un lado, a que no se contempla que cada macrorregión disponga de sus propios tributos o ingresos públicos, sino que la financiación regional dependería, principalmente, de la transferencia de recursos por parte del gobierno central. Y, por otro lado, cada macrorregión, en principio, no tendría un verdadero poder constituyente para dotarse de una Constitución regional, que es distinto a un estatuto; poder que los Estados federados que conforman una federación, como en el caso de Alemania, sí que disponen de ello.

Por otra parte, está el modelo de Estado regional defendido por los profesores Miriam Henríquez⁴⁶ y Francisco Zúñiga. Un modelo parecido al del Estado autonómico español, aunque con algunas variaciones, donde se prevé la capacidad de que cada región tenga un Poder Ejecutivo y un Poder Legislativo propio, pero con un único poder judicial uniforme en todo el país. Además, se establece una estructura competencial de doble lista, o sistema germánico, en el cual se distinguen las competencias exclusivas del Estado central, por un lado, y, por otro lado, las competencias exclusivas de las entidades regionales⁴⁷. Ahora bien, en el caso español, este sistema de doble lista no es del todo el que se aplica, ya que se suele ejecutar un sistema conocido como el de triple lista, debido a que añade un nuevo tipo de competencia a las otras dos comentadas anteriormente, es decir, un nuevo grupo de competencias que no son exclusivas del Estado pero que pueden ser asumidas, en el caso español, por las Comunidades Autónomas. Además, estos autores abogan por primar la región frente al municipio, o administración local, con el objetivo de garantizar la pluralidad territorial y cultural⁴⁸.

45 Bassa (2016), pp. 78-81.

46 Henríquez (2016), p. 115.

47 Zúñiga (2016), p. 121.

48 Zúñiga (2016), *op. cit.*, p. 122.

4. Conclusiones

Como se ha podido comprobar a lo largo de todo el artículo, el proceso descentralizador y el pensamiento regionalista y federal en Chile ha sido una cuestión relevante y muy debatida a lo largo de toda su historia. Desde su primer proceso constitucional hasta la actualidad, estos movimientos han experimentado etapas con un gran apoyo y, otras, con una total oposición. Por lo tanto, tras este análisis constitucional e histórico, se pueden destacar toda una serie de conclusiones al respecto antes de pasar a la propuesta constitucional con respecto al anteproyecto.

En primer lugar, hay que señalar que la cuestión territorial es una temática que siempre genera conflicto social. Por lo cual, a la hora de llevar a cabo una reforma territorial se debe contar con el respaldo mayoritario de la población, es decir, el máximo grado de legitimidad democrática, ya que si no el sistema será puesto en entredicho y, además, podría dar lugar a una subversión hacia la propia estructura territorial establecida.

En segundo lugar, la visión de una reforma constitucional en estos ámbitos debe alejarse, en cierta medida, de las perspectivas más centralistas, ya que los distintos estudios sobre distribución territorial del poder han destacado el rechazo que puede albergar un centralismo concentrado, que además suele ignorar los territorios periféricos, sobre el conjunto de la opinión pública. Por ello, el grado de descentralización, y también como se aplique para que no provoque inequidad, debe ser uno de los elementos esenciales a tener en cuenta.

En tercer lugar, hay cuatro modelos, o perspectivas, que se pueden aplicar para dar solución a la cuestión territorial chilena. Por un lado, tenemos el modelo de preservar el Estado unitario, pero desarrollando algunos mecanismos de regionalización en materia fiscal y ejecutiva (sería el caso de la tesis defendida por Soto y Gajardo); en segundo lugar, está la corriente que quiere dar lugar a un proceso de descentralización más desarrollado, sobre todo en lo que atañe a la administración regional y a la distribución de competencias y recursos, es decir, se podría denominar como un Estado unitario pero descentralizado administrativamente (es la visión que defendió la comisión asesora de descentralización durante el mandato de Michelle Bachelet); en tercer lugar, estaría el modelo de Estado regional, un modelo que pertenece, según la clasificación de Kelsen, al grupo de los Estados unitarios, pero que tiene el mayor grado de descentralización posible dentro de este ámbito (sería la propuesta de Henríquez y Zúñiga de crear un Estado a medio camino entre el Estado unitario y el Estado federal y que se parece, en cierta medida, al Estado autonómico español); y, en cuarto lugar, se encuentra el modelo de mayor grado de descentralización, es decir, el modelo federal, de corte cooperativo, que se ha intentado configurar a lo largo de toda la historia constitucional de Chile (sería la propuesta defendida por Bassa).

Y, por último, hay que señalar que aunque el pensamiento federal, no tanto el regional, aún sigue provocando cierto rechazo por una parte de la doctrina académica y de la sociedad chilena, hay un consenso tácito en cuanto a la necesidad de llevar a cabo una reforma que permita algún tipo de descentralización regional, sobre todo en el ámbito fiscal y en el de la representación política de esas entidades subestatales. Por ello, la clave reside en lograr que no haya un rechazo hacia el nuevo sistema territorial que se está creando como resultado del proceso constituyente actual, cuestión que, seguramente, exigirá de una implementación, y una pedagogía, distinta a la de épocas anteriores, es decir, el éxito del modelo territorial que se decida dependerá de si se ejecuta desde una perspectiva *top-down* o desde un enfoque *bottom-up*, siendo este último modelo el que suele acarrear un mayor apoyo, legitimidad y pervivencia en el tiempo.

Ahora bien, partiendo de la base de que en el anteproyecto constitucional se recoge que Chile es un Estado unitario descentralizado, en este estudio se propone una serie de elementos innovadores que modificarían, en cierta medida, lo estipulado en el anteproyecto para que se ajuste, lo máximo posible, a lo que es un Estado regional. Es decir, una forma de Estado, que como se ha visto en la clasificación de Kelsen, presenta un grado de descentralización bastante alto, pero, eso sí, manteniendo su afiliación dentro de los tipos de Estado unitario, y no dentro de los tipos de Estado complejo como sí serían el Estado federal y el Estado confederal.

En primer lugar, se propone la siguiente modificación del artículo 6 del anteproyecto. Este nuevo artículo busca establecer un Estado regional en Chile, compuesto por regiones autónomas que tengan la capacidad de desarrollar sus competencias y atribuciones de manera autónoma. Además, se busca garantizar la coordinación y cooperación entre las regiones autónomas y el gobierno central, en el marco del respeto a la autonomía regional y garantizando el principio de subsidiariedad. Así, el nuevo artículo 6 se recogería de la siguiente manera:

ARTÍCULO 6.

1. Chile se organiza como un Estado regional, compuesto por regiones autónomas que gozan de plena capacidad para el desarrollo de sus competencias y atribuciones.
2. Las regiones autónomas son entidades territoriales dotadas de personalidad jurídica, que gozan de autonomía política, administrativa y financiera en el ámbito de sus competencias.
3. Las regiones autónomas tienen la facultad de gestionar sus recursos económicos y de ejercer las atribuciones legislativas, reglamentarias, ejecutivas y

- fiscalizadoras a través de sus órganos en el ámbito de sus competencias.
4. Las regiones autónomas tendrán la facultad de establecer sus propias políticas públicas en materia de desarrollo social, cultural y económico, en el marco de las políticas nacionales.
 5. Se garantizará la coordinación y cooperación entre las regiones autónomas y el gobierno central, en el marco del respeto a la autonomía regional y el principio de subsidiariedad.
 6. El gobierno central tendrá la facultad de intervenir en las regiones autónomas, en caso de incumplimiento de sus obligaciones constitucionales y en base a una justificación motivada, previa deliberación y aprobación por parte de la mayoría absoluta del Senado.

En segundo lugar, se propone una modificación del apartado primero del artículo 55 del anteproyecto. En este nuevo artículo se intenta garantizar esa representación, y designación, territorial por parte de los gobiernos regionales. Para ello, se combina la designación, por un lado, por parte de los consejos regionales y, por otro, la llevada a cabo, de forma directa, por los ciudadanos. De esta manera el artículo quedaría de la siguiente forma:

ARTÍCULO 55.

1. El Senado se compone de miembros elegidos en votación directa por circunscripciones senatoriales, en consideración a las regiones del país, y por aquellos designados por cada consejo regional. Se garantizará que una mitad de los miembros sean elegidos por votación y sufragio directo, secreto, libre y universal; y la otra mitad por los representantes que conforman los distintos consejos regionales. La ley electoral respectiva determinará el número de senadores, su forma de elección y las circunscripciones senatoriales, garantizando que cada una de las regiones constituirá, a lo menos, una circunscripción.
2. Los senadores durarán ocho años en su cargo y se renovarán por mitades cada cuatro años, en la forma que determine la ley electoral respectiva.

Y, en tercer lugar, se propone la siguiente modificación del artículo 60 del anteproyecto. Este nuevo artículo busca establecer al Senado como la cámara territorial del Estado regional, con atribuciones exclusivas en materia de organización territorial del Estado y de las regiones

autónomas. Además, se busca que el Senado tenga la facultad de aprobar los planes y programas de desarrollo regional, así como el control de los presupuestos regionales, en coordinación con el gobierno central. Por ello, el nuevo artículo tendría la siguiente redacción:

ARTÍCULO 60.

1. El Senado de la República tendrá atribuciones exclusivas en materia de organización territorial del Estado y de las regiones autónomas.
2. El Senado será la cámara territorial del Estado regional, y estará compuesto por representantes elegidos por las regiones autónomas.
3. El Senado tendrá la facultad de aprobar las leyes y normas que regulen la organización territorial del Estado y de las regiones autónomas, así como de fiscalizar su cumplimiento.
4. El Senado tendrá la facultad de aprobar planes y programas de desarrollo regional en coordinación con el gobierno central.
5. El Senado tendrá la facultad de controlar los presupuestos regionales en coordinación con el gobierno central, respetando, en todo momento, las competencias de cada entidad regional según lo que establezca la presente Constitución. Todo ello sin perjuicio de las facultades fiscalizadoras con las que cuentan otros órganos constitucionales e instituciones.

En definitiva, la aplicación de la modificación de estos tres artículos propuestos, junto al desarrollo del resto de preceptos recogidos en el anteproyecto, garantizaría la consolidación de un Estado regional y descentralizado, sólido y con pervivencia en el tiempo. De esta forma, se da solución a muchos de los conflictos territoriales, de representación, de gestión y de competencias que ha vivido el Estado chileno desde su creación.

Bibliografía citada

Bassa, Jaime (2016): *Propuesta inicial sobre forma de Estado*, en Sierra, Lucas, *Propuestas constitucionales: la academia y el cambio constitucional en Chile* (Santiago, Centro de Estudios Públicos) pp. 78-81.

Bazán, Víctor (2013): “El Federalismo Argentino: situación actual, cuestiones conflictivas y perspectivas”, en *Estudios Constitucionales* (Año 11, N.º 1), pp. 37-88. [Disponible en: <http://dx.doi.org/10.4067/s0718-52002013000100003>]. [Fecha de consulta: 15 de

septiembre de 2023].

Ferrada Bórquez, Juan Carlos (1999): “El Estado Administrador de Chile: de unitario centralizado a descentralizado y desconcentrado”, en *Revista de Derecho* (Año 10, N.º 1), pp. 115-123. [Disponible en: <http://revistas.uach.cl/html/revider/v10n1/body/art11.htm>]. [Fecha de consulta: 15 de septiembre de 2023].

Caamaño, Francisco (1999): “Federalismo asimétrico: la imposible renuncia al equilibrio”, en *Revista Española de Derecho Constitucional* (Año 19, N.º 55), pp. 359-363. [Disponible en: <https://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revista-espanola-de-derecho-constitucional/numero-55-eneroabril-1999-0>]. [Fecha de consulta: 15 de septiembre de 2023].

Carbonell, Miguel (1998): “El Estado Federal en la Constitución Mexicana: una introducción a su problemática”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado* (Año 1, N.º 91), pp. 81-106. [Disponible en: <https://doi.org/10.22201/ijj.24484873e.1998.91.3526>]. [Fecha de consulta: 15 de septiembre de 2023].

Carrasco Delgado (1997): “Iniciativas sobre descentralización y regionalización durante el período de vigencia de la Constitución Política de 1925”, en *Revista Chilena de Derecho* (Año 24, N.º 2), pp. 321-335. [Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=264993>]. [Fecha de consulta: 15 de septiembre de 2023].

Cartes, Armando (2018): “De época maldita a epopeya liberal. Una revisión historiográfica a la anarquía chilena (1823-1830)”, en *Illes i Imperis* (N.º 20), pp. 19-45. [Disponible en: <https://doi.org/10.31009/illesimperis.2018.i20.02>]. [Fecha de consulta: 15 de septiembre de 2023].

Comisión asesora presidencial en descentralización y desarrollo regional (2015): “Propuesta de política de Estado y agenda para la descentralización y el desarrollo territorial de Chile. Hacia un país desarrollado y justo”, p. 29. [Disponible en: <https://prensa.presidencia.cl/lfi-content/otras/informes-comisiones/InformeDescentralizacion.pdf>]. [Fecha de consulta: 15 de septiembre de 2023].

Edwards, Alberto (1997): *La fronda aristocrática en Chile* (Santiago, Editorial Universitaria).

Gajardo, Jaime (2016): *Otras propuestas sobre forma de Estado*, en Sierra, Lucas, *Propuestas constitucionales: la academia y el cambio constitucional en Chile* (Santiago, Centro de Estudios

Públicos) pp. 51 y 107.

Guerrero Olvera, Miguel (2021): “La gobernanza como principio de gobierno y convivencia social”, en *Inventio* (Año 17, N.º 41), pp. 1-10. [Disponible en: <https://doi.org/10.30973/inventio/2021.17.41/2>]. [Fecha de consulta: 15 de septiembre de 2023].

Häberle, Peter (2007): “Comparación constitucional y cultural de los modelos federales”, en *Revista de Derecho Constitucional Europeo* (N.º 8), pp. 171-188. [Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2578849>]. [Fecha de consulta: 15 de septiembre de 2023].

Heise, Julio (1978): *Años de formación y aprendizaje políticos 1810-1833* (Santiago, Editorial Universitaria).

Held, David (2007): *Modelos de Democracia* (Madrid, Alianza).

Henríquez, Miriam (2016): *Otras propuestas sobre forma de Estado*, en Sierra, Lucas, *Propuestas constitucionales: la academia y el cambio constitucional en Chile* (Santiago, Centro de Estudios Públicos) pp. 33-49, 115-118, 161-167 y 213-216.

Henríquez Opazo, Osvaldo (2020): “Descentralización y regionalización en Chile 1974-2020: de la desconcentración autoritaria al Estado unitario descentralizado con mayor empoderamiento regional”, en *Revista de Territorios y Regionalismos* (N.º 3), pp. 61-81. [Disponible en: <https://revistas.udec.cl/index.php/rtr/article/view/2665>]. [Fecha de consulta: 15 de septiembre de 2023].

Hooghe, Liesbet, Marks, Gary, Schakel, Arjan, Niedzwiecki, Sara, Chapman Osterkatz, Sandra y Shair-rosenfield, Sarah (2016): *Measuring Regional Authority. A Postfunctionalist Theory of Governance* (Oxford, Oxford University Press), Vol. I.

Huntington, Samuel (1991): *La tercera ola* (Buenos Aires, Paidós).

Kelsen, Hans (1934): *Compendio de Teoría General del Estado* (Barcelona, Editorial Bosch).

Marcel, Mario (2016): “Economía y territorio: ¿existe una relación entre desarrollo territorial, crecimiento e inclusión?”, en AA.VV., *El arranque de la descentralización. Desatando amarras del centralismo chileno* (Temuco, Fundación Chile) pp. 171-188.

- Quinzio, Jorge (2003): “El federalismo en Chile”. [Disponible en: <http://hdl.handle.net/11268/4919>]. [Fecha de consulta: 15 de septiembre de 2023].
- Salazar, Gabriel (2015): *Construcción de Estado en Chile (1800-1837)* (Santiago, Editorial Sudamericana).
- Soto, Víctor (2023): “El debate sobre la forma del Estado chileno: alternativas y revisión de propuestas constitucionales”. [Disponible en: https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/34186/1/Informe_N_14_20__actualizado__Formas_del_estado_chileno_y_propuestas_constitucionales.pdf]. [Fecha de consulta: 15 de septiembre de 2023].
- Soto, Sebastián (2016): *Propuesta inicial sobre forma de Estado*, en Sierra, Lucas, *Propuestas constitucionales: la academia y el cambio constitucional en Chile* (Santiago, Centro de Estudios Públicos) pp. 63, 119 y 169.
- Toloza, Ismael (2016): “Nueva ley de financiamiento regional-municipal con responsabilidad fiscal: elementos fundantes, proyecciones y urgencias”, en AA.VV., *El arranque de la descentralización. Desatando amarras del centralismo chileno* (Temuco, Fundación Chile) pp. 198-218.
- Weber, Max (1988): “La ‘objetividad’ de las ciencias sociales y el conocimiento sociopolítico”, en Winckelmann Johannes, *Ensayos recopilados sobre teoría científica* (Tubinga, JCB Mohr) pp. 146-214.
- Zúñiga, Francisco (2020): “Acerca del Estado regional y la nueva Constitución. Presente y porvenir”, en *Cuadernos Constitucionales* (N.º 1), pp. 123-135. [Disponible en: <https://ojs.uv.es/index.php/cuadernosconstitucionales/article/view/19050/18284>]. [Fecha de consulta: 15 de septiembre de 2023].
- Zúñiga, Francisco (2016): “Otras propuestas sobre forma de Estado”, en Sierra, Lucas, *Propuestas constitucionales: la academia y el cambio constitucional en Chile* (Santiago, Centro de Estudios Públicos) pp. 121 y 233.

Normas jurídicas citadas

Constitución Política de la República de Chile de 1980. Diario Oficial, 11 de marzo de 1981.

Decreto Ley N.º 573, Estatuto del gobierno y administración interiores del Estado. Diario Oficial, 12 de julio de 1974.

Ley Orgánica Constitucional N.º 19.175, sobre el gobierno y la administración regional. Diario Oficial, 11 de noviembre de 1992.