



# Ideas para una propuesta de estado descentralizado




Opinión Experta

Felipe Paredes  
Universidad Austral de Chile

contexto+

# Resumen

Esta minuta contiene una serie de propuestas  en torno a la descentralización y distribución del poder en la nueva Constitución. Una cuestión fundamental en esta materia es comprender los modelos de Estado unitario y federal, a partir de los cuales se suele tratar la pregunta por la distribución territorial del poder en las diferentes Constituciones , no obstante, no es posible hablar de un único tipo de Estado unitario o federal, existiendo distintas versiones con características comunes y modelos mixtos →

Es recomendable que cualquier propuesta  de un nuevo modelo de Estado parta de la base del actual del proceso de descentralización. Ello permitiría aprovechar las capacidades instaladas, concentrando los esfuerzos en llevar dicho proceso a un nivel de mayor desarrollo  . Se realiza una breve exposición de las bases del modelo chileno de distribución territorial del poder en la actual Constitución para luego plantear una propuesta  razonablemente atrevida, que avance de forma sustancial y responsable en un esquema de distribución territorial del poder más simétrico.

**Palabras Clave:**  
descentralización,  
distribución del  
poder, gobierno,  
gobiernos  
regionales,  
administración,  
Estado unitario,

# I. Introducción

Esta minuta contiene una serie de propuestas en torno a la distribución del poder en la nueva Constitución. Se trata de un tema fundamental en el debate constituyente. Si consideramos que el proceso constituyente se gatilla en nuestro país como un reclamo de desigualdad, uno de los ámbitos más asimétricos que han existido en Chile es el de la distribución territorial del poder. Para ponerlo en términos simples, la cuestión incide en qué tan disímiles pueden ser las oportunidades de una persona que reside en los grandes centros urbanos del país, especialmente en la región metropolitana, versus una persona que hace lo propio en una zona rural de las regiones periféricas.

Algunos estudios recientes dan cuenta de la magnitud de los impactos del centralismo. Por ejemplo, el informe de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OECD) del año 2018, titulado: *How is Life in Your Region?*, muestra que, en distribución de ingresos, Chile, figura con los índices más bajos dentro de los países que componen la OCDE. Con un promedio nacional de 0.9, Chile queda como el segundo país más desigual, después de México. En este sentido, la Región de La Araucanía (0.6) y la Región del Maule (0.5) obtienen los puntajes más bajos. El ingreso promedio disponible per cápita en La Araucanía es igual a 5,160 USD, en comparación con la Región Metropolitana donde el ingreso per cápita supera los 8,670 USD. Otro estudio de la misma organización (OCDE: 2017), destaca que casi el 60 % de la inversión pública en los países de la OCDE es realizada por los gobiernos subnacionales, mientras que, en el caso de Chile, país unitario con fuerte tradición centralista, solo alcanza un 12%.

La explicación histórica de este fenómeno excede la Constitución de 1980. A partir de la Constitución de 1833, el Estado chileno se construye sobre la base de un modelo de Estado unitario, fuertemente centralizado, a la usanza del modelo napoleónico. Según Salazar (2009, 10) ello se explica porque la guerra civil de 1829-30, marca la insurrección de la oligarquía santiaguina contra el orden establecido por la Constitución de 1828, que es considerado el momento de mayor autonomía de las regiones en nuestra historia constitucional. El triunfo del bando pelucón en la batalla de Lircay en 1830 determinó un acusado centralismo a través del denominado Orden Portaliano, que se prolongará hasta tiempos recientes.

En las décadas siguientes dicho modelo se fue perfeccionando y expandiendo. Al respecto, afirma Ortega (2002, 146) que el Estado chileno se construyó con base a sucesivas dominaciones territoriales desde el comienzo de la República: primero Chiloé, luego Magallanes, la Guerra de Arauco, y finalmente, la Guerra del Pacífico con las provincias del Norte. A esto habría que agregar la colonización de Los Lagos y la Patagonia. Como no podía ser de otra manera, la Constitución autoritaria de 1980 mantiene en lo esencial dicha estructura. En efecto, recién la reforma constitucional de 1991 permitió la elección de alcaldes y concejales en el plano local. Posteriormente, en virtud de la reforma constitucional establecida por la Ley N° 20.390, de 2009, se va a permitir la elección de los consejeros regionales, y finalmente, en virtud de la reforma constitucional de 2017 la creación del cargo de Gobernador Regional y su elección democrática.

## II. Modelos de estado

Una cuestión fundamental en esta materia pasa por comprender los modelos clásicos, a partir de los cuales se suele tratar la pregunta por la distribución territorial del poder en las diferentes Constituciones. Al respecto, existen dos modelos paradigmáticos: el Estado unitario y el Estado federal. Se ha definido al Estado unitario, como aquél que posee un único centro de impulsión política (Prelot: 1972, 234). Es importante relevar que existen diversas versiones del Estado unitario, siendo la clasificación más básica aquella que distingue entre Estados unitarios centralizados y descentralizados. El primero transfiere competencias con carácter permanente a unidades especializadas creadas dentro de la estructura de la Administración del Estado, pero dichas competencias se transfieren en el marco de una misma línea jerárquica, por lo que la decisión final recae en último término en el Nivel Central. Por el contrario, el Estado unitario descentralizado supone la creación de personas jurídicas diferentes de la administración central, a las que se transfieren de forma permanente competencias específicas. La desconcentración y la descentralización pueden ser tanto territorial o funcional, o incluso, una mezcla de ambas.

Del mismo modo, no es posible hablar de un único tipo de Estado federal. Al respecto, es usual mencionar las siguientes características comunes, aunque no siempre estas se presentan en todos los casos, ni en similar intensidad:

a) Al menos dos niveles de gobierno, uno para el país entero y el otro para las unidades territoriales subestatales. De esta manera, cada nivel mantiene una relación electoral directa con sus ciudadanos. Es importante recordar que dichas unidades territoriales subestatales reciben muchos nombres: estados, provincias, länders, cantones, etc. En la presente minuta se utilizará la expresión «unidades constituyentes» de la federación, con carácter general.

b) Una regulación Constitucional que distribuye formalmente el poder político a ambos niveles de gobierno, asegurando cierta autonomía real para estos. Sin embargo, no se debe perder de vista que las federaciones difieren bastante en la manera y en el grado en que definen poderes distintos para ambos niveles.

c) Arreglos institucionales para dar cabida a las unidades constituyentes en las principales instituciones centrales, por ejemplo, el congreso federal, a menudo dando igual peso a todas estas, sin importar su tamaño o población.

d) Un árbitro para dirimir las disputas constitucionales entre las unidades constituyentes, o entre estos y la federación. A su vez, es usual regular dicha institución en la figura de un tribunal constitucional o corte suprema, aunque a veces dicha tarea se puede asignar a la cámara alta.

En términos generales, los Estados federales se justifican como un modelo para la gestión de la diversidad y la articulación de comunidades políticas complejas, con culturas democráticas locales que valoran fuertemente su autonomía en un marco más general, en el que se asume la necesidad cooperación y acción conjunta en el marco de un Estado de dimensiones mayores.

Por último, los modelos mixtos surgen en Europa en la segunda mitad del siglo XX. Particularmente, se trata de países que, no obstante, han presentado siempre diversidad cultural o lingüística, sus instituciones se han construido históricamente sobre la base del Estado unitario, con una fuerte resistencia al cambio de parte de las élites políticas centrales. En este contexto, no es extraño que los procesos de descentralización hayan sido defendidos y empujados por las minorías lingüísticas y culturales, por lo que, en definitiva, los modelos mixtos suelen ser explicados como el resultado de una solución de naturaleza transaccional entre los distintos actores políticos que conviven en el marco de dichos Estados.

Al respecto, los ejemplos paradigmáticos son España e Italia. En estos casos, se utilizan las expresiones Estado autonómico o Estado regional, que denotan fórmulas que buscan conciliar la concesión de potestades amplias a las entidades territoriales en algunas materias, pero restringidas en otras, manteniendo en este último caso la estructura jerárquica típica del Estado unitario. Por ejemplo, en España las comunidades autónomas pueden ejercer funciones legislativas y ejecutivas en aquellas materias que no son competencia del nivel central, pero carecen de la posibilidad de ejercer funciones jurisdiccionales por cuenta propia. En concreto lo que se reconoce en todos estos casos es la capacidad de autodeterminación política limitada. Como ya se señaló, estas soluciones son de carácter transaccional, pues exceden la autonomía administrativa propia de los Estados unitarios descentralizados, pero evitan conside-



rar a las entidades territoriales como entidades soberanas (Fossas: 2005, 180-182).

Ahora bien, en la literatura se ha discutido sobre los límites exactos de cada uno de estos modelos. Normalmente, se ha sostenido que la clave se encuentra en el sistema de distribución de competencias: en el federalismo siempre el impulso político emana desde abajo hacia arriba, es decir la federación solo posee competencias por excepción, las que serán siempre taxativas; mientras que la descentralización se caracteriza porque las competencias residen siempre en el nivel central, y solo excepcionalmente son transferidas desde este a las entidades descentralizadas (Carrozza, 2009: 770-774). En todo caso, si bien la metáfora es ilustrativa, en la práctica la frontera se difumina ante la diversidad de arreglos institucionales existentes en Derecho comparado. Así las cosas, se pueden encontrar diseños considerados clásicamente federales, por ejemplo, Alemania, que mantienen un amplio conjunto de competencias compartidas entre la federación y las unidades constituyentes, y por otra parte, Estados que se definen como políticamente descentralizados, Italia por ejemplo, que poseen ámbitos de autonomía tan intensos como los de un Estado federal.

## III. Hacia un nuevo modelo de estado

Es recomendable que cualquier propuesta de un nuevo modelo de Estado parta de la base del actual del proceso de descentralización. Ello permitiría aprovechar las capacidades instaladas,

concentrando los esfuerzos en llevar dicho proceso a un nivel de mayor desarrollo. Esto último requiere de una breve relación del status quaestionis, para luego plantear una propuesta razonablemente atrevida, que avance de forma sustancial y responsable en un esquema de distribución territorial del poder más simétrico. La norma que establece las bases del modelo chileno de distribución territorial del poder en la actualidad es el artículo 3 de la Constitución (en adelante, CPR). De este se pueden extraer las siguientes ideas:

- El Estado de Chile es unitario.

- Solamente la Administración del Estado se puede desconcentrar o descentralizar, por lo tanto, la función de Gobierno es eminentemente centralizada y concentrada.

- Cada una de estas formas de distribución de competencias supone dos condiciones: especialidad y estabilidad. Esto permite diferenciarlas de instrumentos netamente administrativos, por ejemplo, la delegación, figura que es esencialmente revocable y no supone exclusividad.

- Cualquier proceso de creación de órganos regionales o transferencia de competencias a éstos se debe realizar, al menos, por ley ordinaria.

Además de la norma básica del artículo 3 CPR, la Constitución contiene otras disposiciones sobre Gobierno y Administración del Estado, las que se contienen en el capítulo XIV de la CPR, donde se establece la institucionalidad básica en materia de desconcentración y des-

centralización territorial. Según al artículo 110 CPR, las unidades geográfico-políticas en que se divide el territorio nacional son: la región, la provincia y la comuna. Además, dicho artículo contiene otro dato sumamente relevante para entender el modelo chileno: solo en el pleno regional y provincial es posible encontrar la tradicional distinción entre las funciones de gobierno y administración, pues en el nivel local solo existen atribuciones de naturaleza administrativa.

En cuanto a los órganos básicos del sistema, es necesario distinguir entre las funciones de gobierno y las de administración. El gobierno de la región corresponde al Delegado Presidencial Regional, un órgano unipersonal desconcentrado territorialmente del presidente de la República, y que además posee la calidad de funcionario de su exclusiva confianza, es decir, es nombrado y removido por este último a su entera discreción. A su vez, la administración de la región corresponde al Gobierno Regional (GORE), que es un órgano complejo, integrado por el Gobernador Regional y por el Consejo Regional, un órgano colegiado electo popularmente. La naturaleza jurídica del Gobierno Regional es la de un órgano descentralizado, tanto territorial como funcionalmente.

La estructura anterior muestra con elocuencia las perplejidades de la impronta centralista que mantiene la CPR, a pesar de las reformas recientes: a pesar de la denominación, ni el Gobernador Regional, ni el Gobierno Regional, ejercen funciones de gobierno, sino que, por el contrario, su función es meramente administrativa. En definitiva, las funciones políticas siguen a cargo del nivel central con carácter exclusivo. Esto último es paradójico, porque Chile es el único país donde existen gobiernos regionales que no gobiernan, sino que simplemente administran, es decir, ejecutan las decisiones que se adoptan desde el nivel central.

Pensando ya en términos más propositivos, es necesario relevar algunos elementos condicionantes para el proceso constituyente. En primer lugar, es importante tener presente que las definiciones constitucionales son importantes porque fijan la estructura básica del Estado, pero al mismo tiempo, se debe asumir que parte importante de la regulación de detalle se debe entregar a disposiciones de rango legal. En segundo lugar, un proceso de distribución territorial del poder genuino debe ser capaz de confiar a los niveles regionales y locales (regiones, comunas, territorios especiales, etc.) herramientas para que estos elaboren sus propias agendas de desarrollo. Obviamente, ello dentro de un esquema razonable, que permita mantener la unidad del Estado con respecto a las políticas públicas de carácter nacional. En definitiva, todos los procesos exitosos de descentralización y federalismo en el mundo tienen en común el respeto por la diversidad territorial y cultural, aunque sin dejar de pensar el Estado como una empresa colectiva, capaz de congregar toda esa riqueza y diversidad. Ese proceso solo puede llevarse a cabo poniendo en práctica dos virtudes cívicas: la humildad y la responsabilidad. La humildad del centro político, en el sentido de aceptar perder sus privilegios, pero también la responsabilidad del resto de los territorios para colaborar en la construcción de ese proyecto común.

Bajo estas coordenadas se pueden plantear las siguientes ideas, que podrían desempeñar el papel de operar como las bases para el diseño de un nuevo modelo de Estado, que distribuya de forma más equitativa el poder político en términos territoriales.

# 1. Se propone una arquitectura de distribución territorial del poder inspirada en cuatro principios básicos:

**1.1 Autonomía.** Es decir, un Estado unitario basado sobre un territorio único e indivisible, pero con los mayores niveles de descentralización política, administrativa y financiera posibles. La descentralización política tendría como unidad básica la región, pero en estrecha colaboración con los municipios. La administrativa y financiera sería compartida entre las regiones y los municipios.

**1.2 Coordinación.** O sea, un modelo en el que los distintos niveles político-territoriales se encuentren articulados entre sí. Esta idea permite que los intereses de los municipios estén debidamente representados en el GORE respectivo, al mismo tiempo que los de los GORES lo estén en el Congreso Nacional.

**1.3 Proximidad territorial.**

**1.4 Solidaridad.** Esto requiere un modelo de autonomías flexible, que reconozca y se haga cargo de las asimetrías existentes entre regiones y comunas. Desde esta óptica, las regiones y comunas que en la actualidad ya presentan las condiciones para asumir mayores atribuciones podrían reclamarlas inmediatamente, mientras que otras podrían hacer lo propio a una velocidad menor. Incluso, es plausible que alguna región o comuna prefiera apoyarse en el nivel inmediatamente anterior para el cumplimiento de sus funciones.

## 2. Niveles territoriales

El modelo de distribución territorial del poder está pensado sobre la base de tres niveles fundamentales del Estado: central, regional, comunal. Las provincias pueden permanecer solo como un nivel de articulación administrativa de los servicios públicos centralizados, o bien, desaparecer. La disminución significativa del peso de las provincias permitiría fortalecer a las regiones y comunas, sin que ello implique un aumento significativo de la burocracia estatal. Del mismo modo, una provincia débil se traduciría en un repliegue del Estado central en favor de la región y la comuna.

## 3. Articulación entre los distintos niveles

**3.1 Nivel central** La vinculación entre las regiones y el Estado central se produce a través de una configuración bicameral del Congreso Nacional, convirtiendo al Senado en un órgano de representación territorial. De esta forma, las regiones se encontrarían adecuadamente representadas en la legislatura nacional. Para fortalecer esta idea, se pueden contemplar también mecanismos complementarios para que las regiones participen en la elaboración de la política pública nacional, por ejemplo, entregar iniciativa legislativa a los GORES.

### 3.2 Nivel regional

Este nivel es concebido como la columna vertebral del proceso de descentralización política, dado que presenta la suficiente cercanía para aumentar significativamente la legitimidad y eficiencia del sistema político, pero a su vez, permite que las decisiones se adopten entre un número razonablemente acotado de actores. Lógicamente, eso no significa en lo absoluto fracturar la unidad estatal, pues el nivel central conservaría atribuciones importantes para coordinar los procesos de desarrollo de las políticas públicas regionales.

Lo anterior tampoco supone soslayar la importancia del Municipio. En efecto, la propuesta presenta un Municipio fortalecido en relación con la situación actual, fortaleciendo su autonomía e impulsando su vocación de ser la entidad prestadora de servicios de mayor proximidad ciudadana.

En cuanto a las atribuciones, en la propuesta los GORES están dotados de las siguientes potestades:

**3.2.1 Potestad Estatutaria.** Dentro de los márgenes generales establecidos por la Constitución, los GORES deberían tener la posibilidad de organizarse institucionalmente de acuerdo con sus necesidades. A través de esta potestad los GORES regularían la forma jurídica y los principios básicos de su organización y funcionamiento. Es posible diseñar una estructura orgánica general para aquellos GORES que no

deseen innovar en la materia. Existen distintas fórmulas en el Derecho comparado para aprobar estatutos de organización regional, por ejemplo, en España requieren aprobación del Parlamento con quórum de ley Orgánica, o en Italia estas normas se deben someter a plebiscito al interior de la región.

**3.2.2 Potestad legislativa.** No es posible concebir GORES con competencias políticas desprovistos de atribuciones legislativas. En este plano es necesario definir tres áreas: área de legislación reservadas al Estado central, área de legislación concurrente y área reservada a las regiones. La potestad legislativa recaería en los Consejos Regionales, la que se puede ejercer a iniciativa propia, del Ejecutivo Regional o de los Municipios de la región

Dos cuestiones que quedan abiertas al debate son: en primer lugar, qué materias corresponden cada categoría (por ejemplo, salud, educación, impuestos, relaciones internacionales, etc.); en segundo lugar, cuál sería la regla de clausura para los casos no expresamente regulados, es decir, qué nivel asumiría las materias no expresamente atribuidas. Lógicamente la cantidad y calidad de las materias que se sitúen en cada nivel determinará la intensidad del modelo (más o menos descentralizado). Lo mismo sucede con la regla de clausura, pues determinar en qué sentido se resuelve cada caso dudoso, impacta decididamente en el resultado.



Es necesario destacar la importancia de que esta delimitación se encuentre alojada en una disposición constitucional, sin perjuicio de que se pueda dejar abierta a la ley. En ningún caso conviene entregar dicha regulación a un acto administrativo, como sucede en la actualidad. También es relevante determinar cómo concurren ambos niveles en la regulación de contenidos en cada nivel. Al respecto, la estructura básica que se propone sería la siguiente:

- a) Áreas de legislación exclusiva del Estado central. En dichas materias los órganos regionales carecen de toda atribución legislativa
- b) Áreas de legislación concurrente. El Estado establece las bases esenciales de la legislación a través de una ley de bases y las regiones legislan los aspectos de detalle a través de leyes regionales de desarrollo. Los aspectos de administración en estas materias corresponden a las regiones y sus servicios públicos descentralizados.
- c) Áreas de legislación exclusiva de las regiones. En estas materias el Estado central no puede legislar ni administrar, por lo que dichas atribuciones corresponden en su integridad a las regiones.

**3.2.3 Potestad financiera** La autonomía financiera se debe reflejar en dos aspectos: autonomía para establecer tributos distintos de los nacionales -por ejemplo, para actividades o empresas que desarrollan actividades intensivas en regiones- y autonomía de gasto lo que implica también capacidad de endeudamiento público. Por supuesto, estas atribuciones

se deben ejercer de acuerdo con los principios de legalidad, equidad y solidaridad territorial, suficiencia, interdicción de la arbitrariedad presupuestaria y autonomía regional y local.

**3.2.4** Potestad reglamentaria y administración . Los GORES deben necesariamente contar con potestad reglamentaria para reglamentar las cuestiones relativas a la ejecución de sus funciones administrativas. En este ámbito también le corresponderá dirigir y coordinar los servicios públicos nacionales desconcentrados con presencia en la región, y a los descentralizados en las condiciones convenidas con el respectivo ministro o con el Presidente de la República.

### **3.3 Nivel comunal.**

Se propone consagrar a los municipios como órganos con capacidad para definir políticas públicas locales en coordinación con los GORES y con un alto grado de autonomía en la administración. En este sentido, una regulación constitucional en la materia debe no solo reforzar la autonomía municipal, sino también destacar el carácter de prestador preferente de servicios públicos de los municipios

Con independencia de la fórmula institucional concreta que se utilice, el texto constitucional debe construir vasos comunicantes entre los municipios y el GORE respectivo. En términos orgánicos, dicha vinculación debe producirse asegurando la presencia de las comunas en el GORE, al menos, con derecho a voz, a través del mecanismo

concreto que defina la ley. En términos funcionales, es necesario también, establecer la atribución del GORE de delegar atribuciones administrativas a los municipios. De esta manera, los municipios serían titulares de atribuciones conferidas constitucionalmente, como también de aquellas conferidas en virtud de una ley nacional o regional.

## 4. Mecanismos de articulación entre los distintos niveles

Para que el sistema funcione adecuadamente y se garantice la unidad del sistema, pero con dosis importantes de autonomía, se deben conjugar dos principios:

Principio de proximidad territorial ciudadana, que implica que la competencia debe radicarse en el órgano más próximo a la ciudadanía, que sea capaz de asegurar su adecuado funcionamiento.

Principio de leal colaboración. La autonomía implica responsabilidad. El ejercicio arbitrario de atribuciones de alguno de los órganos subnacionales debe tener como contrapartida la potestad de sustitución del nivel inmediatamente anterior. Por supuesto, se debe poner cuidado en el diseño de este mecanismo, en el sentido de que su puesta en práctica no sea imposible, pero evitando igualmente que se transforme en una mera herramienta de castigo. Por ejemplo, se pueden contemplar causales taxativas, pero redactadas con cierta amplitud, tales como: la afectación de la seguridad nacional, la vulneración de obligaciones internacionales contraídas por el Estado, o la afectación de la unidad jurídica del Estado.

## IV. Síntesis

Las siguientes ideas podrían desempeñar el papel de operar como las bases para el diseño de un nuevo modelo de Estado, que distribuya de forma más equitativa el poder político en términos territoriales, en una nueva Constitución.

1. Distribución territorial del poder inspirada en cuatro principios básicos: autonomía, coordinación, proximidad territorial y solidaridad.
2. Modelo de distribución territorial del poder pensado sobre la base de tres niveles fundamentales del Estado: central, regional y comunal.
3. La importancia de la articulación entre los niveles mencionados. A nivel central, se propone la vinculación entre las regiones y el Estado central a través de una configuración bicameral del Congreso Nacional, convirtiendo al Senado en un órgano de representación territorial. Para fortalecer esta idea, se pueden contemplar también mecanismos complementarios para que las regiones participen en la elaboración de la política pública nacional, por ejemplo, entregar iniciativa legislativa a los GORES. A nivel comunal se propone consagrar a los municipios como órganos con capacidad para definir políticas públicas locales en coordinación con los GORES y con un alto grado de autonomía en la administración.



## Referencias bibliográficas:

Carrozza, P. (2009), “I rapporti centro-periferia: federalismi, regionalismi e autonomie”, en Carrozza, P. et al. *Diritto costituzionale comparato*, Editori Laterza, Bari, pp. 763-818.

Fossas E. y Pérez, J., (2005) *Lliçons de Dret Constitucional*, Portic, Barcelona, tercera edició.

OECD (2014), “Chile”, in *How’s Life in Your Region? Measuring Regional and Local Well-being for Policy Making*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264217416-19-en>.

OECD (2017), *Gaps and Governance Standards of Public Infrastructure in Chile: Infrastructure Governance Review*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264278875-en>.

Ortega, E. (2002), “Cultura centralista: obstáculo para una descentralización efectiva” 2002, en *Revista Ambiente y Desarrollo*, vol. XVIII, núms. 2-3-4, pp. 146-147.

Prelot, M., *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Dalloz, 1972

Salazar, G. (2009), *Del poder constituyente de asalariados e intelectuales. Chile, siglos XX y XXI*, LOM ediciones, Santiago.