

# Estado Regional: una propuesta ambiciosa

BOLETIN DEL MONITOR CONSTITUCIONAL

*El tiempo en la Convención Constitucional (CC) parece estar acelerándose. En la semana que hoy empieza el Pleno entrará por primera vez a deliberar sobre las propuestas de normas que empezó a recibir de las comisiones temáticas. Entre éstas hay normas de la Comisión de Forma de Estado. A ellas dedicamos esta edición del Boletín del Monitor Constitucional. Como se verá, proponen un cambio profundo. En él se refleja la preocupación que desde sus inicios ha tenido este proceso constituyente por la distribución territorial del poder (sobre esta preocupación, ver [Boletín N° 21](#)).*

*Las distintas formas posibles que puede asumir el Estado se pueden ordenar en un continuo entre un polo unitario y uno federal. Desde hace casi 200 años Chile ha estado pegado al polo unitario. Tras unos fallidos intentos federalistas en 1826, la Constitución de 1828 desplazó la forma de Estado hacia el polo unitario, movimiento que luego intensificó la Constitución de 1833 y permanece hasta hoy. La propuesta que ha recibido el Pleno es un fuerte desplazamiento en sentido contrario. Se le llama Estado Regional.*

*Para analizar esta propuesta damos los siguientes pasos. Primero repasamos la forma que hoy tiene el Estado de Chile y su antigua raíz histórica. Luego, examinamos la forma de Estado Regional que se propone, con sus entidades territoriales. Después, nos concentramos en una de estas entidades: las Regiones Autónomas, con sus órganos y competencias, a fin de precisar el carácter de su autonomía. Por último, hacemos algunas observaciones.*



Jura de la independencia en la Plaza de Armas de Santiago por Fray Pedro Subercaseaux

**UN ESTADO UNITARIO COMO EL DE CHILE SE CARACTERIZA PORQUE EL PODER POLÍTICO ESTÁ EN UN MISMO NÚCLEO** que se extiende a todo el territorio nacional. En uno federal este núcleo es reducido, pues cada porción del territorio tiene el suyo propio. Chile es unitario, pues el Presidente de la República y la inmensa infraestructura bajo su autoridad, regulan administrativamente y controlan el orden público en todo el territorio. Asimismo, hay una sola potestad legislativa, integrada por la Presidencia de la República y un Congreso que dictan leyes también para todo el territorio. Y la judicatura es una sola.

Como se recordará, el año pasado votamos por gobernadores regionales. Esto fue producto de un largo proceso de reforma. Si bien ella implicó una cierta entrega de poder a las regiones, nuestro Estado sigue bien pegado al polo unitario. Los dos elementos básicos que permiten gobernar -el diseño del presupuesto y su ejecución, y el control del orden público-, continúan en manos de las mismas autoridades unitarias. Las facultades que se traspasan a las regiones son más bien administrativas.

Las regiones son las unidades más grandes en que se divide el Estado nacional. Luego están las gobernaciones y las municipalidades. Todas éstas son llamadas unidades "subnacionales". En las regiones, la autoridad es bicéfala: Hay un delegado presidencial y SEREMIS que gobiernan la región como parte del Gobierno central, por una parte, y un Gobierno Regional encargado de su administración, por la otra. Éste está compuesto por el Gobernador Regional y el Consejo Regional,

todos electos por voto popular. ¿Qué cambios introduce a todo esto la propuesta que el Pleno de la CC debe empezar a discutir esta semana?

Partamos por la forma en que el Estado se define a sí mismo. Hoy la Constitución dice:

“El Estado de Chile es unitario. La administración del Estado será funcional y territorialmente descentralizada, o desconcentrada en su caso, de conformidad a la ley. Los órganos del Estado promoverán el fortalecimiento de la regionalización del país y el desarrollo equitativo y solidario entre las regiones, provincias y comunas del territorio nacional.”

La propuesta, por su parte, dice:

**“Chile es un Estado Regional**, plurinacional e intercultural conformado por **entidades territoriales autónomas**, en un marco de equidad y solidaridad entre todas ellas, **preservando la unidad e integridad del Estado”**.

Asimismo, la propuesta introduce cambios en las unidades subnacionales. Por lo pronto, las llama “entidades territoriales” y son las siguientes:

- Regiones autónomas
- Comunas autónomas
- Autonomías territoriales indígenas
- Territorios especiales

Todas ellas gozan de personalidad jurídica, estatuto y patrimonio propio. Asimismo, se le otorgan un conjunto de potestades y competencias para su autogobierno, a fin de que tengan autonomía. Esta autonomía tiene tres dimensiones: política, administrativa y financiera. Con un límite: “En ningún caso el ejercicio de la autonomía podrá atentar en contra del carácter único e indivisible del Estado de Chile, ni permitirá la secesión territorial”. Asimismo, la propuesta señala: “El Estado promoverá la cooperación, la integración armónica y el desarrollo adecuado y justo entre las diversas entidades territoriales”. Y agrega: “Las entidades territoriales se coordinan y asocian en relaciones de solidaridad, cooperación, reciprocidad y apoyo mutuo. evitando la duplicidad de funciones, en conformidad a los mecanismos que establezca la ley”.

Hasta ahora la propuesta trata con más detalle sólo una de las entidades territoriales mencionadas: las Regiones Autónomas. Nos enfocaremos en ellas.



Foto: [Plataforma Urbana](#)

**SON DEFINIDAS ASÍ:** “entidades políticas y territoriales dotadas de personalidad jurídica de derecho público y patrimonio propio que gozan de autonomía para el desarrollo de los intereses regionales, la gestión de sus recursos económicos y el ejercicio de las atribuciones **legislativa, reglamentaria, ejecutiva y fiscalizadora** a través de sus órganos en el ámbito de sus competencias, con arreglo a lo dispuesto en la Constitución y la ley”.

Cada Región Autónoma está integrada por estos tres órganos:

- Un Gobierno Regional.
- Una Asamblea Legislativa Regional.
- Un Consejo Social Regional.

Los dos primeros configuran una especie de “régimen político” en cada región, con un poder ejecutivo y uno legislativo. Estas autoridades pueden dictar “leyes” para la región, “leyes regionales”, lo que implica una innovación notable, pues hasta ahora nuestra cultura pública reserva la calificación de ley para normas que tienen un carácter nacional. Esto da luces sobre la autonomía que se busca dar a las regiones. Y lo otro que es aún más elocuente al respecto son los “Estatutos Regionales”, mediante los cuales cada región establecerá “su propio orden político interno regional el que establecerá los principios fundamentales que rigen la organización y funcionamiento de los órganos



regionales, además de las normas sobre gobierno, administración y elaboración de la legislación regional”.

A diferencia de España, que es un caso de Estado Regional y donde es el Parlamento nacional quien aprueba finalmente los estatutos de cada región, en la propuesta son las propias regiones, sin intervención del Congreso. En este punto la propuesta se desliza con fuerza hacia el polo federal.

A las Regiones Autónomas se les entregan las competencias que muestra la tabla que sigue:

#### **VER TABLA N°1**

Antes de examinar la autonomía entregada a las regiones -que no es otra cosa que revisar su relación recíproca con el Estado central-, veremos algunas características de los tres órganos regionales.

### **3/ Gobierno Regional**



Edificio de la antigua Indentendencia de la VII Región del Maule

**LA PROPUESTA LO DEFINE COMO “EL ÓRGANO EJECUTIVO DE LA REGIÓN AUTÓNOMA”.** Estará encabezado por una “Gobernadora o Gobernador Regional”, quien dirigirá el

Gobierno Regional, “ejerciendo la función administrativa y reglamentaria y representará a la Región autónoma ante las demás autoridades nacionales e internacionales, en el marco de la política nacional de relaciones internacionales con funciones de coordinación e intermediación entre el gobierno central y la región. La Gobernadora o Gobernador regional tendrá la representación judicial y extrajudicial de la región”.

Esta autoridad se elige en votación popular, tal como los gobernadores regionales hoy. Dura cuatro años en el cargo, con la posibilidad de una reelección consecutiva. Las normas aprobadas incluyen un conjunto de competencias exclusivas de este órgano ejecutivo regional. Aquí hay una diferencia con la regulación de los actuales gobernadores regionales, pues sus competencias no están detalladas en la Constitución, sino que se dejan a la ley. Las que se proponen ahora son las siguientes:

#### VER TABLA N°2

Vamos ahora al otro órgano de esta especie de nuevo régimen político regional: las Asambleas Legislativas Regionales. En ellas radica parte importante de la innovación que se busca introducir.

## 4/ Asamblea Legislativa Regional



Gobierno Regional del Biobío

SEGÚN LA PROPUESTA, SE TRATA DE UN “ÓRGANO DE REPRESENTACIÓN POPULAR, COLEGIADO, AUTÓNOMO, PLURINACIONAL Y PARITARIO, dotado de potestades legislativas, resolutivas y fiscalizadoras en el ámbito de sus competencias, en conformidad a la Constitución y de las leyes”.

Sus integrantes son elegidos en votación popular y en un número que, en proporción a la población regional, fije una ley “nacional”. Los criterios para dicha elección son ya conocidos: “representación territorial, paridad de género y escaños reservados para los pueblos y naciones preexistentes del Estado de Chile”. Duran cuatro años en sus cargos y pueden ser reelectos consecutivamente una sola vez. Aquí se observa una diferencia con lo que fue aprobado en general para el Congreso Nacional, pues en este último caso la reelección es más limitada: una sola vez sin importar si es o no consecutiva (sobre este punto, ver el [Boletín N°26](#)).

Estas asambleas traen a la memoria las Asambleas Provinciales de la Constitución de 1828, que fueron los órganos colegiados subnacionales con más competencias en nuestra historia constitucional. Deslizándose hacia el polo unitario de la Forma de Estado, la Constitución de 1833 las suprimió. Luego, la de 1925 consideraba unas Asambleas Provinciales para asesorar a los Intendentes, cuyos miembros eran elegidos por los municipios de las respectivas provincias. Sin embargo, la ley que debía materializar esta reforma nunca se dictó. Por último, hoy existen los Consejos Regionales, electos en votación popular y que colaboran con los Gobernadores Regionales, Sus competencias, sin embargo, son bastante más reducidas que las que se proponen para las Asambleas Provinciales.

La propuesta regula profusamente sus competencias, dividiéndolas en dos tipos: las **exclusivas**, que son propias de su ámbito “legislativo, resolutivo y fiscalizador”, y las **concurrentes**, que son “aquellas en que a las Regiones Autónomas les corresponde la potestad legislativa específica, con la excepción de la determinación de los principios o reglas generales en una ley marco que le corresponde al Congreso Plurinacional”.

Las primeras, exclusivas, se ven en el siguiente cuadro:

**VER TABLA N°3**

Las segundas, concurrentes, se ven en el siguiente cuadro:

**VER TABLA N°4**

Va a ser interesante comparar los gráficos anteriores con lo que decida la Comisión de Sistema Político de la CC, donde está radicado el estudio del proceso de formación de las leyes. La forma en que se regulen las “materias de ley” va a tener impacto en las competencias exclusivas y concurrentes a nivel regional que acabamos de listar.

Vamos ahora al tercer órgano de las Regiones Autónomas, uno que no deja de ser sorprendente.





Gobierno Regional Punta Arenas

ÉSTE ÓRGANO TAMBIÉN TRAE A LA MEMORIA LA HISTORIA, PERO NO UNA

TAN LARGA COMO 1828, sino que más corta: el texto original de la Constitución de 1980 contemplaba Consejos Regionales de Desarrollo (COREDE), que luego fueron reemplazados por los Consejos Regionales. Esos antiguos COREDE y la propuesta que ahora comentamos comparten un intenso -y discutible- componente corporativista.

La propuesta define al Consejo Social Regional como “el órgano encargado de promover la participación popular en los asuntos públicos, del control y de la fiscalización ciudadana de la función pública.”

Y aquí entra el corporativismo: “Su organización e integración será **representativa de las organizaciones de la sociedad civil**, considerando paridad de género, plurinacionalidad y la representación de al menos un representante de las asambleas sociales comunales en su configuración” Como en los COREDE de 1980, aquí están las “fuerzas vivas” de la sociedad. El corporativismo es evidente.

La propuesta entrega a este Consejo Social Regional “competencias consultivas, participativas e incidentes respecto de las estrategias de desarrollo y financiamiento regional, instrumentos de planificación y ordenamiento territorial, Presupuesto Regional Anual, y otras reguladas por el Estatuto Regional”. Su regulación detallada es tarea de cada Estatuto Regional.



Repasados los tres órganos que integran las Regiones Autónomas, intentaremos examinar el sentido en que ellas son autónomas.

## 6/ La autonomía regional



**LA AUTONOMÍA ES UN CONCEPTO RELACIONAL: SE ES AUTÓNOMO RESPECTO DE ALGUIEN O DE ALGO.** Esto supone revisar las relaciones que pueden tener las Regiones Autónomas. Proponemos pensarlas en dos sentidos: uno horizontal y uno vertical.

Tienen un sentido horizontal las relaciones que hay entre las Regiones Autónomas. Al respecto, la propuesta señala que éstas son iguales entre sí: “Ninguna entidad territorial podrá ejercer cualquier forma de tutela sobre otra entidad territorial, sin perjuicio de la aplicación de los principios de coordinación, de asociatividad, de solidaridad, y los conflictos de competencias que puedan ocasionarse”. Asimismo, la propuesta define cómo deben ser estas relaciones, además de iguales:

“Las entidades territoriales se coordinan y asocian en relaciones de solidaridad, cooperación, reciprocidad y apoyo mutuo, evitando la duplicidad de funciones, en conformidad a los mecanismos que establezca la ley”.

Por su parte, tienen un sentido vertical las relaciones entre las Regiones Autónomas y el Estado central. Éstas son las más difíciles de articular. Para empezar a hacerlo, la propuesta establece un principio que suele llamarse “de subsidiariedad competencial”, en el sentido de que lo que puede hacer la unidad menor debe hacerlo ella y no la mayor. En la propuesta se le llama **radicación preferente de competencias**:

“Las funciones públicas deberán radicarse priorizando la entidad local sobre la regional y ésta última sobre el Estado, sin perjuicio de aquellas competencias que la propia Constitución o las leyes reserven a cada una de estas entidades territoriales”.

Acto seguido, la propuesta refuerza esta idea mediante una **cláusula residual**, copiada bien a la letra de la Constitución española:

“Las competencias sobre materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las regiones autónomas, de acuerdo a lo dispuesto en los respectivos estatutos. Asimismo, las competencias que no se hayan asumido por las regiones autónomas en sus estatutos corresponderá al Estado”.

La propuesta busca materializar estos criterios con una ambiciosa transferencia de competencias. Ejemplo de ello es esta norma que también sigue de cerca a la Constitución de España:

“Sin perjuicio de las competencias que establece esta Constitución y la ley, el Estado podrá transferir a las entidades territoriales aquellas competencias de titularidad estatal que por su propia naturaleza son susceptibles de transferencia”. Y se exige, con razón, que estas transferencias de competencias deben ir acompañadas de los recursos que permitan su adecuada ejecución.

Y otra norma propuesta llega incluso a hablar de “Ministerios Regionales”:

“Las Regiones Autónomas y Municipios, en conformidad a la Constitución, contarán con todas las competencias necesarias para administrar los **Ministerios y Servicios Públicos Regionales**”.

Una vez transferidos estos servicios públicos, el Estado central tendrá “competencias complementarias, de coordinación y cooperación” sobre su funcionamiento. No de control ni de fiscalización, claro. Pero sí tendrá competencia supletoria de carácter temporal, cuando las entidades territoriales no puedan cumplir eficientemente sus mandatos.

La propuesta contempla un órgano para coordinar las relaciones verticales entre las Regiones Autónomas y el Gobierno central. Se trata del **Consejo de Gobernaciones** que es presidido por el "Titular del Poder Ejecutivo Central" e integrado por las y los Gobernadores de cada región. Su tarea será coordinar las relaciones entre el Estado Central y las entidades territoriales, "velando por el bienestar social y económico equilibrado de la República en su conjunto". Sus facultades son:

- La coordinación, la complementación y la colaboración en la ejecución de políticas públicas en las Regiones.

- La coordinación macroeconómica, tributaria, fiscal y presupuestaria entre el Estado Central y las Regiones.
- Velar por el respeto de la autonomía de las entidades territoriales.
- Velar por el correcto funcionamiento del mecanismo de igualación fiscal.
- Convocar encuentros sectoriales entre entidades territoriales.
- Participar en la elaboración de la Ley de Presupuestos Nacional.
- Las demás que establezcan la Constitución y la ley.

Las relaciones verticales tienen otra dimensión, no ya con el Gobierno central, sino que con el Congreso. No olvidemos que en la propuesta las Asambleas Regionales ejercen una potestad **legislativa**, es decir, dictan “leyes regionales”. ¿Cómo se relaciona esta potestad con la potestad legislativa nacional? ¿Cuáles materias son de esas leyes y cuáles de estas otras?

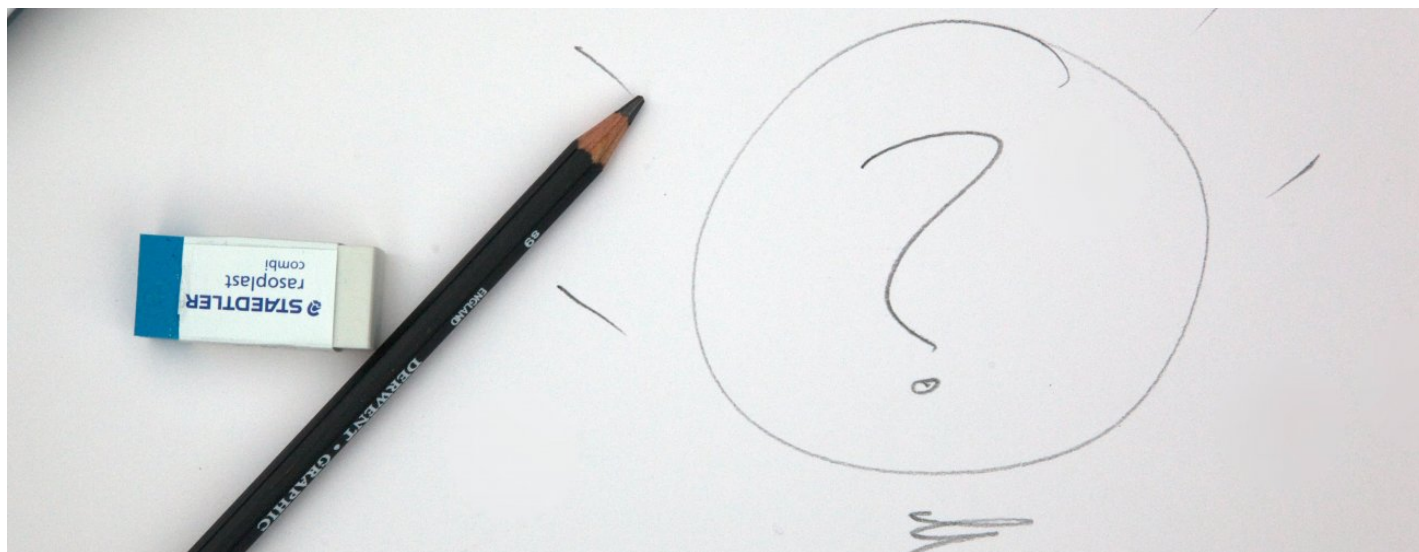
Por lo pronto, no hay un órgano dedicado a su coordinación, como el recién visto Consejo de Gobernaciones. Sólo están los criterios de la propuesta que, según vimos más arriba, distinguen entre competencias exclusivas y competencias concurrentes respecto de la legislación nacional. Si bien la coordinación entre ambas competencias es una tarea delicada de realizar, es posible que la de la concurrente sea más todavía, pues ambas potestades se superponen sobre una misma materia, una en el detalle y la otra en lo general.

La propuesta establece aquí un criterio: en caso de conflicto entre una ley regional y una nacional, prima esta última. ¿Y qué órgano resuelve? Hasta ahora sabemos lo siguiente:

“La ley establecerá el procedimiento para resolución de las distintas contiendas de competencia que se susciten entre el Estado y las entidades territoriales, o entre ellas, las que serán conocidas por el **órgano encargado de la justicia constitucional**”.

¿Qué órgano es el encargado de la justicia constitucional? No lo sabemos porque la respuesta tiene que darla otra comisión de la CC, la de “Sistemas de Justicia”, que aún no se pronuncia al respecto





## LA PROPUESTA DE ESTADO REGIONAL ES AMBICIOSA, NO CABE DUDA. ES UN CAMBIO ESTRUCTURAL.

Una condición de posibilidad para que tenga sentido es la escala. Hoy tenemos 16 regiones y en la CC hay propuestas que quieren agregar Aconcagua y Chiloé.

¿Tendremos 16 (o 18) Regiones Autónomas? ¿18 entidades que aspirarán a tener Ministerios, servicios públicos y empresas públicas regionales? No parece dar la escala. Y si no da la escala, el resultado va a ser un cuadro muy diferenciado entre regiones y un esfuerzo enorme del Estado central por equilibrarlas. Un esfuerzo, además, normativamente difícil, pues, a diferencia de España, aquí se está proponiendo que las Regiones Autónomas decidan sus propios Estatutos solas, sin intervención del legislador nacional.

Esto renueva la preocupación por el control del gasto público. La propuesta sugiere para esto que cada Región Autónoma tenga su propia Contraloría Regional, encabezada por una persona elegida por la Asamblea Regional de una quina propuesta por el Contralor General de la República. La Contraloría General de la República "supervigilaría" a cada Contraloría Regional. Hoy existen Contralorías Regionales, pero el nivel de autonomía es mucho menor que el que busca la propuesta, tanto en los entes regionales a fiscalizar como en el propio órgano fiscalizador. Mientras más sean estos actores que, a su vez, tienen más autonomía, más difícil puede ser para la Contraloría General de la República la tarea de supervigilar.

Otra preocupación importante es por la forma en que se resuelvan las contiendas de competencia. Las amplias competencias que se proponen para las Regiones Autónomas permiten suponer que habrá contiendas de competencia entre ellas y el Estado central. Basta pensar en la superposición de competencias entre la potestad legislativa regional y la nacional. Por ejemplo, en materia tributaria o en la administración de los recursos naturales. Otro ejemplo es muy importante: la posibilidad de suscripción de **deuda pública**. La propuesta establece que las regiones pueden suscribirla como

parte de su potestad concurrente con la legislación nacional. Esta superposición de competencias es absolutamente clave para la futura responsabilidad fiscal. Y hay otro punto que no está todavía definido en la propuesta: el control del orden público. ¿Quién mandará a la policía? ¿El Gobierno central, el regional o ambos concurrentemente? ¿Habrá policías regionales? Todavía no se sabe. Pero si se llegaran a concebir, será necesario tener presente una abundante experiencia comparada que enseña que mientras más local es la policía, más expuesta a la corrupción.

El arbitraje en todo este entramado de competencias es, por tanto, fundamental. ¿Cuál será el órgano de justicia constitucional al que se le encargará? Difícil saberlo. En otras comisiones de la CC se ha hablado de eliminar el TC y traspasar su competencia en materias de inaplicabilidad e inconstitucionalidad a la Corte Suprema. Si esta iniciativa prospera, sería una mala idea entregarle también a la Corte Suprema las contiendas de competencia en este nuevo Estado Regional. Porque la alejaría aún más del destino que le corresponde, que es ser un tribunal de casación, destinado a uniformar la interpretación de la ley y no a decidir sobre la Constitución. Una alternativa es que sea la Contraloría General de la República. Hoy está facultada para resolver “las contiendas de competencia que se susciten entre las autoridades políticas y administrativas nacionales, regionales, provinciales y comunales”. Pero en el esquema que sugiere la propuesta esto puede devenir problemático, pues el Contralor General de la República se le hace participar en el nombramiento de los Contralores Regionales, proponiendo quinas a las Asambleas Regionales. ¿Podrá actuar siempre el Contralor como un árbitro imparcial resolviendo contiendas de competencia en que está involucrada una Asamblea Regional a la cual debe proponer candidatos? Parece mejor pensar en otro árbitro constitucional para esto, uno que no sea la Corte Suprema ni la Contraloría.

La propuesta de Estado Regional llega al Pleno de la CC cuando en la Comisión de Sistema Político se está proponiendo establecer un régimen unicameral. Puede ser algo paradójico. Por una parte, se quiere dar a las regiones bastante más autonomía que la que tienen hoy, pero, por la otra, se quiere eliminar el órgano que les permite participar, como iguales, del núcleo político del Estado nacional: el Senado. De este modo, la propuesta de Estado Regional implica en la práctica tener un puñado de entidades regionales -distintas y, varias, distantes entre sí- frente a un único poder central.

El Consejo de Gobernaciones que se propone, donde cada región se sentará con el Presidente de la República, es un órgano de coordinación, más bien consultivo. No interviene en el diseño de la política nacional como lo hace el Senado o Cámara Territorial en el proceso legislativo. Sin esta segunda cámara, todo el esfuerzo por distribuir mejor el poder en el territorio que implica el Estado Regional podría devenir -inadvertidamente, por supuesto- en un clásico *divide et impera*.