

## HACIA EL ESTADO REGIONAL EN CHILE

*José Luis Cea Egaña*

Profesor de Derecho Constitucional.

Facultad de Derecho. Pontificia Universidad Católica de Chile.

### INTRODUCCION

Expondré un *punto de vista académico*, respetuoso de lo político, pero crítico y no doctrinario en el sentido de teóricamente inútil, aunque es sabido que no existe mejor práctica que una buena teoría, construida de modo inductivo sobre la base de la experiencia y la investigación.

Resumiré algunas proposiciones, concretas y operacionales, de reformas orgánicas a nuestra Carta Fundamental y, consecuentemente, a la legislación complementaria, destinadas a implantar un Estado Regional en Chile<sup>1</sup>.

Pero formularé tales proposiciones sobre la base de una *fundamentación* que les dé sentido. Y en esta tarea de cimentar mis proposiciones parece que lo esencial estriba en la interpretación del Estado y la Sociedad en Chile, situando el tópico en relación con la *modernización*, para lograr una más legítima *gobernabilidad* de nuestra Sociedad Estatal.

En la consecución de ese objetivo, algunos propugnan la *jibarización* del Estado, coetánea a la expansión del individuo, abogando por las *privatizaciones* y *desregulaciones* en carácter de fines autorreferentes. Otros sustentan la modernización del aparato estatal, para que sirva más eficientemente sus innumera-

<sup>1</sup> Esta monografía es la última del autor en la que ha sido, desde 1991, una línea de investigación en el tema. Consecuentemente, asumo aquí conceptos, ideas y otros antecedentes vertidos en mis publicaciones anteriores en torno de la regionalización, como proceso relevante de la modernización tanto de nuestro Estado-Gobierno cuanto de nuestra Sociedad-Estatal. Me remito, entonces y principalmente, a las fuentes siguientes:

"Una Tesis para la Reforma del Estado en Chile", *XXIII Jornadas Chilenas de Derecho Público* (Facultad de Derecho de la Universidad de Concepción, 1992), pp. 42 ff.; "El Nuevo Gobierno Regional Chileno", III *Revista de Derecho de la Universidad Austral de Chile* (1992), pp. 7 ff.; "Sobre la Regionalización del Estado en Chile", *Societas. Revista de la Academia de Ciencias Sociales del Instituto de Chile*. N° 2-3 (1993), pp. 269 ff.; "Descubriendo el Futuro de Nuestra Sociedad Estatal", XX *Revista Chilena de Derecho*, N° 2-3, T. I (1993), pp. 209 ff.; "La Regionalización de Chile y la Modernización de su Sociedad Estatal", V *Revista de Derecho de la Universidad Austral de Chile* (1994), pp. 63 ff.; "Relevancia del Derecho Público en la Formación del Licenciado en Derecho", *Revista de Ciencias Sociales de la Universidad de Valparaíso*. N° 42 (1994), pp. 145 ff.; "Cambios en el Estado para el Desarrollo Armónico de Chile", en CORCHILE: *Las Regiones... Ahora* (Concepción, Impresos Valverde, 1994), pp. 20 ff.; "Regionalización y Modernización del Estado en Chile", *Revista de Derecho de la Universidad Católica del Norte*, N° 5 (1995), pp. 42 ff.; "Reforma al Estado Constitucional para la Defensa de los Derechos Humanos en América Latina", III *Dereito* (Santiago de Compostela), N° 2 (1994), pp. 79 ff.; y, finalmente, "Fundamentos y Proposiciones para un Estado Regional en Chile", Conferencia de Clausura de las Jornadas Nacionales de Regionalización celebradas en Punta Arenas, dictada el 1° de septiembre de 1995 (aún no publicadas).

bles cometidos, *desburocratizándolo por la supresión de órganos y simplificación de procedimientos*, pero sin aliviarlo de ninguna misión importante. No faltan, por último, los que defienden propuestas de *reestructuración administrativa*, funcional y territorialmente concebidas, pero difusas —o confusas— en las finalidades perseguidas y sin penetrar, para nada, en las demás funciones públicas tradicionales.

Pienso que esas y otras proposiciones son, *al menos en parte*, acertadas. Pero el descubrimiento, con lentitud es cierto, del Estado Gobierno que anhelamos nos sitúa en una agenda de transformaciones mucho más hondas y vastas. Por eso, me asiste la convicción que el *Estado Regional* es la forma de Sociedad Política más congruente con la aspiración modernizante de los chilenos. Ese Estado Regional —espero ante ustedes demostrarlo— implica optar por una *nueva Sociedad*, sobre la base de una legítima *Razón Civil de Estado*, fundada en la cultura y que se refleja en un Nuevo Contrato Social.

#### I. NATURALEZA DEL NUEVO ESTADO

El concepto de *Estado Regional* es central en esta exposición<sup>2</sup>.

El implica *la expansión* de los roles y de la autonomía de la Sociedad Civil; la correlativa *contracción y redefinición* de los cometidos del Estado Gobierno; pero sobre todo, asume la realización de los *valores* de la participación, el control y la solidaridad como legitimantes de nuestra convivencia democrática. Y después de todos los objetivos y rasgos enunciados, el Estado Regional se presenta, por último y además, como *una forma de redistribución territorial del Poder*, en el ejercicio de las variadas funciones que le incumben y no sólo respecto de la subfunción administrativa.

En el complejo asunto enunciado, adoptaré como vértice de referencia a nuestro *Estado de Derecho*, es decir, un valor que resume la esencia de la convivencia justa y libre, pacífica y segura, en la que ninguna arbitrariedad queda impune.

Es ese tipo de Estado el único coherente con la *democracia directiva*<sup>3</sup>, *esto es participativa y solidaria* que anhelan los chilenos; una democracia en que la soberanía sea *limitada* por el respeto y promoción de los derechos humanos, ejercida con transparencia, controladamente y sirviendo al bien común que es el de cada uno y todos los miembros de nuestro Pueblo.

Pues bien, dos años y medio atrás, en Jornadas como ésta, expuse algunas ideas acerca de la reforma de nuestro Estado para avanzar en el desarrollo armónico de Chile<sup>4</sup>. Imperativo considero aquí resumir los argumentos aludi-

<sup>2</sup> Un análisis comparativo del Estado Regional y del Estado Federal, tópico en el cual hay muchas disquisiciones, se halla en Pedro José FRÍAS: "El Federalismo Finisecular", *Revista Societas de la Academia de Ciencias Sociales del Instituto de Chile*, N° 2-3 (1993), pp. 103 ff. Una exposición completa y en plenitud vigente hasta hoy es la efectuada por Paolo BISCARETTI DI RUFFIA en "Las Formas de Estado de la Epoca Moderna", *I Anuario Jurídico del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de México* (1974), pp. 15 ff.

<sup>3</sup> Rainer TETZLAFF, "Democracy and Development as Universally Valid Standards? Opportunities and Risks of Democratization in Non-European countries", *Law and State*, N° 49-50 (1994), pp. 17 ff.

<sup>4</sup> Consúltese el texto aludido en Corporación para la Regionalización de Chile: *Las Regiones... Ahora* (Concepción, Imp. Valverde, 1994), pp. 20 ff.

dos, porque configuran el contexto en el cual cobran sentido las proposiciones concretas que haré. Estas se referirán al esfuerzo que debemos realizar para *institucionalizar*, es decir, arraigar en la conciencia colectiva un Estado Regional y no, como ocurre hoy, una reducida descentralización —y nada más que administrativa— del mismo.

Digo aquí, como lo aseveré entonces, que tengo en mente el concepto y funciones del Estado en Chile en las últimas cinco o seis décadas. Y al respecto expuse *tres tesis*, cuyo contenido renuevo ahora.

Soy crítico del centralismo en sus variados aspectos; *defiendo la descentralización integral*, en la cual incluyo las homónimas política y jurídica, porque no empecen a la unidad ni soberanía nacional; y propugno que la *autonomía de la Sociedad regional, provincial, comunal y vecinal* será más efectiva en la medida que esos cuatro sistemas subnacionales dispongan de medios con los cuales *formular, ejecutar y controlar* sus políticas, planes y programas de bienestar y desarrollo.

Podrán ustedes advertir, por ende, que al hincapié usual en la descentralización territorial y funcional, en sólo dos o a lo más tres niveles, añado aquí mi énfasis en la *municipalización* y el nexo de este proceso con el fortalecimiento de las *comunidades vecinales* y otras organizaciones básicas de la Sociedad.

## II. RELEGITIMACION DEL ESTADO

Hago mi planteamiento en pro del Estado Regional no porque este constituya una panacea que nos alivie de todos los males políticos y engendre puras virtudes sociales. Lo hago, por el contrario, convencido que dicho Estado es más modesto, pero mejor adecuado para *resolver dos de sus actuales problemas internos capitales*.

El primero de tales problemas yace en que el Estado es una forma política *demasiado grande*, distante de los gobernados, centralizada, burocrática e ineficiente como para hacer real la participación, la solidaridad, el control y la responsabilidad típicas de la Democracia Social. Y el segundo de aquellos problemas radica en que el Estado es una forma política en *exceso pequeña* para asimilar y resolver, con eficacia, las demandas de bienes y servicios que le plantea una Sociedad en búsqueda de la participación y demás valores recién señalados, todos los cuales apuntan a un *armónico desarrollo humano*<sup>5</sup>.

La combinación de los dos problemas planteados, que son universales y no únicamente predicables del caso chileno, se erige en una *delicada cuestión de legitimidad* para el Estado que heredamos y hoy conocemos. Esta cuestión

<sup>5</sup> Tal es, por lo demás, una de las tesis centrales del actual esfuerzo por el Desarrollo Humano: "Las presiones impuestas al Estado Nacional, tanto desde arriba como desde abajo, están empezando a modificar los conceptos tradicionales de la gobernación. (...) Hoy día el Estado Nacional es demasiado pequeño para las cosas grandes y demasiado grande para las pequeñas".

Véase al respecto Centro de Comunicación, Investigación y Documentación entre Europa, España y América Latina (CIDEAL): *Informe sobre Desarrollo Humano 1993* (Madrid, Artes Gráficas Toledo, 1993), p. 6.

TETZLAFF, *supra* nota N° 3, p. 23, observa —en ligamen con la problemática insinuada— que asistimos a la transición desde un *Mundo de Estados* a una *Comunidad Mundial*, en la cual aumenta el peso político de las Sociedades y disminuye, correlativamente, el de los Gobiernos.

apunta al meollo de las razones por las que se reconoce o no libremente una estructura de gobierno y, por ende, exige pronunciamientos en ligamen con la *modernización* de nuestra Sociedad Política.

Consecuentemente la *cuestión central*, a partir de la cual el debate debe ser establecido, radica en que el Estado de hoy *no es fuerte en su legitimidad*, aunque sea extendido, caro y ampuloso. Ese Estado, por el contrario, *es débil* en su independencia frente a partidos y grupos corporativos; y es, además, *incapaz* de cumplir eficazmente muchas de las funciones y cometidos esenciales que debe satisfacer en una Sociedad moderna.

A partir de ese criterio, surge la necesidad de *fortalecer la legitimidad* del Estado, mediante la vigorización de las áreas y funciones que le son propias. Este proceso ha de llegar a término mediante la *supresión* de los excesos de potestades y cometidos que lo han caracterizado como Estado de Bienestar u otro de rasgos colectivistas. Trátase, entonces, de *concentrar* sus capacidades de dirección, ejecución y control en las funciones que jamás podrá abdicar para la *governabilidad justa de una Sociedad democrática*.

Pero la *contrapartida* de este planteamiento es más importante. Ella consiste en la necesidad de institucionalizar una *Sociedad Civil también fuerte*. Frente a la noción que supone que dicho tipo de Sociedad culmina, forzosamente, en un Estado débil, o que un Estado vigoroso se corresponde con una Sociedad Civil frágil, mi idea central estriba en que es posible construir *ambos términos* en dirección a su potenciación, cada cual en el ámbito legítimo de *competencias*, el Estado, y de *roles*, la Sociedad que les incumbe en una comunidad democrática.

Lejos de poner en duda la necesidad y justificación de esta especie de forma política, por lo tanto, cuanto expondré buscará defenderla pero, entiéndase bien, lo haré sobre la base de propugnar su *profunda modificación o reforma institucional* para ajustarla a las demandas del nuestro y del futuro tiempo<sup>6</sup>.

### III. OBJETIVO DEL CAMBIO PROPUGNADO

Si esos son los dos problemas principales, ¿sobre cuál base fundamentar la búsqueda de soluciones en la línea insinuada?

My tesis consiste en que el *no Estado o Sociedad Civil*<sup>7</sup>, locución ésta con la que abarco todo lo que es nuestra convivencia *fuera* del aparato del Estado, ha quedado en la sombra conceptual y práctica, en situación pasiva y no protagónica de la vida nacional, regional, comunal o vecinal.

De frente al Estado, la Sociedad chilena ha sido usualmente concebida como un *ente desprovisto de autonomía*. En toda la trama funcional y territorial

<sup>6</sup> Consúltense Sergio BOISIER, *Territorio, Estado y Sociedad. Reflexiones sobre Descentralización y Desarrollo Regional en Chile* (Santiago, Pehuén Editores, 1990), p. 139.

<sup>7</sup> Un marco teórico sugerente en el rubro se halla en los artículos "In Search of Civil Society" y "Civil Society and its Future", incluidos en John A. HALL (editor): *Civil Society* (Cambridge, UK., Polity Press, 1995).

En el mismo plano, aclaro que uso la expresión *No Estado o Sociedad Civil* en el sentido que le da Norberto BOBBIO en sus numerosos libros, pudiendo consultarse, especialmente, *El Futuro de la Democracia*, y *Estado, Gobierno, Sociedad* (Barcelona, Editorial Plaza y Janés, 1985 y 1987, respectivamente).

de agrupaciones que la componen, esa Sociedad ha sido pensada y tratada como algo *inmaduro e incapaz de acción propia*. Hasta hoy, muchos se manifiestan escépticos de la madurez de los grupos sociales para asumir, responsablemente, las funciones que el Estado Burocrático debe entregarle. Análogo escepticismo manifiestan en punto a que el Pueblo resuelva, por vías de la *democracia semidirecta*, asuntos y conflictos que se plantean en el nivel nacional, regional, provincial o comunal.

¿Cuáles son las *consecuencias* principales de esa expansión estatal, paralela a la contracción social? Permítaseme resumir algunas implicancias derivadas de lo expuesto, sin excepción negativa.

Señalo, en primer lugar, que los *nexos* de la Sociedad con el Estado —y pienso aquí en los cuatro niveles ya mencionados— son *escasos, débiles, distantes, poco intensos y no resolutivos*. En definitiva, son *nexos establecidos por el propio Estado*, corren vertical, descendente y centralizadamente de éste a la Sociedad y rara vez en sentido contrario, quedando controlados por el mismo Estado a través de la legislación, la Administración, las entidades contraloras, la Judicatura y demás órganos del Estado que dictan y llevan sus decisiones a la práctica, incluso coactivamente.

Genérase y crece por eso la *apatía y el desinterés* cívicos no sólo en la juventud, por lo cual tampoco debe sorprendernos que más del 60% de la población sondeada, en julio de 1995, declarara su indiferencia respecto de la política y los actores de ella. La gravedad de tal *pathos* es comparable al bajo nivel de legitimidad, que se asigna por la misma muestra —y otra de abril de 1996— a los partidos, al Congreso y a la Magistratura. Y pocos podrán rebatir que la *apatía e indiferencia* son enemigos mortales de la democracia.

Algo semejante afirmo sobre los *sistemas social y económico*, los cuales son, frecuentemente, concebidos con rango de *prolongaciones* del sistema político, es decir, sin capacidad de decisión propia porque les ha sido trazada e impuesta por el Estado aparato, prescindiendo de la potestad determinante de aquellos dos sistemas sobre este último.

Para ilustrar lo que pienso, digo que lo expuesto se aplica a la enseñanza, a la salud y seguridad social, al empleo y las condiciones de trabajo dignas en las más diversas faenas urbanas y rurales, a la inversión y a la actividad empresarial, a la investigación científica y tecnológica, en fin, a la tutela del ambiente natural.

Esas son algunas áreas de actividad en que, si rigieran los valores de libertad, participación y solidaridad, la sociedad libremente —y no con la imposición vertical del Estado— debería tener una *injerencia preferente*. Esas áreas, sin embargo, han sido usualmente asumidas por el Gobierno. Aunque es claro el avance logrado en la retracción pública en aquellos y otros rubros durante los últimos veinte años, todavía gravita pesadamente entre nosotros, como algo atávico, que es al Estado —y no a la sociedad— a quien incumbe actuar en ellos. Persistimos en la creencia, por ende, que en la concreción de la agenda expuesta el Estado es tan confiable como desconfiable resulta la sociedad en sus variadas divisiones territoriales y funcionales.

## IV. CONCENTRACION POLITICA

¿Por qué, pregunto, persiste en Chile un Estado política, socioeconómica y jurídicamente centralista? ¿Cuáles razones pueden fundar la tesis de quienes critican o postergan —más allá de las palabras— la descentralización en esa triple dimensión, con hincapié en lo político y jurídico, diciendo que ella destruiría la unidad nacional? ¿Por qué sigue rampante un concepto del Estado que niega a la Sociedad la capacidad de formular, ejecutar y controlar las políticas, planes y programas de desarrollo que la afectan o interesan, dictando cada cual —dentro de ella— su bloque jurídico, con la autonomía inherente a la *autorregulación parcial* que propugno? ¿Es acaso el Poder un instrumento *propio* del Estado y no del Pueblo? ¿Y es, por ventura, el Derecho un *producto exclusivo* de esa voluntad estatal?<sup>8</sup>

Respondo con una *conjetura* que, pese a ser sólo tal, estimo cercana a la interpretación histórica objetiva y de la realidad: ocurre lo que he expuesto porque las decisiones del Legislador, la Administración y la Judicatura, como asimismo, los comportamientos de líderes, individuos o grupos eran y son, en lo común, realizados y evaluados por su significado *político*, esto es, de conquista del Poder para gobernar a la Sociedad. De lo cual se sigue que, la opción descentralizadora propugnada aquí, conlleva una *redistribución del Poder*; la *redefinición* de lo público en parangón con lo privado; en fin, presume otro *concepto* de lo político, menos omnicompreensivo para que lo social también goce de su legítimo lugar.

Siguiendo esa huella, que ya no podemos continuar, llégase a entender por qué controlando al Estado como aparato de gobierno centralizado se hace luego lo mismo con lo añadido a él. Y así se comprende también la importancia de dominar aquel Estado Aparato, premunido de potestades que se ejercen, en última instancia, en la capital de la República. Y se entienden así, por último, los motivos que explican —es cierto que sin justificar— la mantención concentrada del Poder, más que nada en el Órgano Ejecutivo y los partidos políticos, los cuales mediatizan, influyen y, en ocasiones, hasta determinan las decisiones de aquél.

Deteniéndome en esta última afirmación, no puedo omitir una apreciación crítica del rol que, en dicho problema, han desempeñado los *partidos*.

Siendo un defensor convencido del carácter insustituible y, por ende, relevante que ellos tienen en la democracia, principalmente en su modalidad representativa, creo, sin embargo, que los partidos explican, en medida no única pero sí considerable, la concentración política que critico. Por su *tendencia no revertida a manejarlo todo desde la capital y a proyectar ese manejo sobre la Presidencia y el Congreso*, sin perjuicio de hacerlo después o simultáneamente sobre los *órganos subnacionales*, los partidos han agravado la secuela del centralismo. La agenda de cambios incluye, por ende, este crucial y difícil asunto, con el propósito de *relegitimar a los partidos* en sus funciones representativas, pero afirmando que no son los eslabones únicos de lo social con el Estado, ni que es sostenible su apoderamiento de este último.

<sup>8</sup> Una sugerente, resuelta y fundamentada disertación en el tópico es la de Laurent COHEN-TANUGI. *Le Droit San l'Etat. Sur la Democratie en France et en Amerique* (Paris, Presses Universitaires de France, 1985).

Sobre la misma premisa, finalmente, se explica una de las causas de la *corrupción*. Esta, desgraciadamente, se nutre mejor de un Poder centrado y, por idéntica anomalía, más oculto y menos fiscalizado y responsable.

#### V. REFORMA REGIONAL

¿Qué se ha hecho para detener el proceso descrito? La respuesta me lleva a la Reforma Regional, emprendida en 1974<sup>9</sup> y profundizada en 1991.

Algunos han calificado a esa reforma constitucional como el cambio de mayor profundidad y alcance hecho al Estado en el presente siglo. Otros, más moderadamente, le han asignado el rasgo de ser la mayor reestructuración del gobierno interior efectuada desde 1925<sup>10</sup>. Personalmente, estimo que la modificación a la Carta Fundamental introducida en 1991 es, sin duda, de envergadura y relevancia, pero que se sitúa a medio camino en la satisfacción de los propósitos a que me he referido.

Para explicar mi posición, permítaseme decir que la reforma señalada mantiene la *forma unitaria* de nuestro Estado, a lo cual adhiero por reputar inviable entre nosotros al federalismo. Pero agrego que, en punto a los cambios, ellos no tienen la magnitud que muchos le han atribuido<sup>11</sup>.

En efecto, la reforma consagra un Estado Unitario descentralizado, o desconcentrado en su caso, de acuerdo a lo que disponga la ley. Pero la descentralización y la desconcentración referidas son procesos únicamente administrativos, no políticos, legislativos, judiciales ni de control. En otras palabras, son procesos que atañen *sólo a una de las tres subfunciones del Gobierno*<sup>12</sup>, quiero decir a la *subfunción administrativa*. Esta consiste en satisfacer de manera regular y continua, las necesidades de la comunidad a través de los servicios públicos y demás organismos creados por la ley para ese objeto, importante pero rutinario<sup>13</sup>. Consiguientemente, el proceso de regionalización no abarca las *subfunciones ejecutiva y política* del Gobierno y tampoco, lo reitero, las *funciones legislativa, judicial y de control*.

Bien sostuvo en su tiempo el Presidente Aylwin<sup>14</sup> que la regionalización debe aplicarse, prioritariamente, en el rubro administrativo, porque es allí donde se advierte la mayor concentración de potestades y cúmulo de cometidos. Pero eso no puede excluir el tesón por llevar a la práctica tal proceso en los demás aspectos referidos y que, en definitiva, son los que transforman al Estado en

<sup>9</sup> Consúltense las disposiciones, aún en parte vigentes, de los Decretos Leyes N<sup>os</sup> 573 y 575, ambos de 1974, el primero con el Estatuto del Gobierno y Administración Interiores del Estado, mientras que el segundo dedicado al Establecimiento de la Regionalización del País para los efectos del Gobierno y Administración del Estado.

<sup>10</sup> Revísese Gonzalo D. MARTNER, *Descentralización y Modernización del Estado en la Transición* (Santiago, LOM Ediciones, 1993).

<sup>11</sup> Me ocupé del asunto en "Sobre el Nuevo Gobierno Regional Chileno", III *Revista de Derecho de la Universidad Austral de Chile* (1992), pp. 6 ff.

<sup>12</sup> El autor analizó el tema en su *Teoría del Gobierno* (Santiago, Facultad de Derecho de la U. Católica de Chile, 1988, 2ª Edición, 1996), pp. 79 ff.

<sup>13</sup> Artículo 25º de la Ley N<sup>o</sup> 18.575 de 1986 y sus reformas, Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de Administración del Estado.

<sup>14</sup> Conferencia dictada en la clausura del "Proyecto Chile 2000" y publicada bajo el título de "El Presidente Aylwin y el Estado", en *El Mercurio* de Santiago el 3 de octubre de 1993.

términos de una descentralización política y jurídica, es decir, de un Estado Unitario simple en otro más complejo, pero no Federal, que es el Estado Regional.

## VI. HACIA LA DEMOCRACIA SOCIAL

¿Cómo explicar lo ocurrido? ¿Cómo, si no justificar, al menos responder persuasivamente a la pregunta por qué es tan difícil producir el cambio que nos coloque de veras en la descentralización cabal?

Creo que las explicaciones son muchas e interdependientes. A riesgo de equivocarme, permítaseme plantear, hipotética y esquemáticamente, *dos explicaciones* al menos.

En primer lugar, estimo que nuestra *fe en la razón y en el progreso* se conjugó, en el presente siglo, con la penetración de *ideologías*, o sea, simplificaciones de la realidad y del futuro sobre la base de interpretaciones equivocadas de la historia, las cuales adjudicaron al Estado el rol protagónico máximo en la justicia social, la modernización y el desarrollo político y socioeconómico.

En segundo lugar, creo que el Estado ha dominado a la Sociedad y a la persona, porque *no hemos llegado aún a comprender y practicar la democracia como estilo de vida*. Es decir, no la hemos asimilado lo suficiente como para forjar una *conciencia* que trascienda la sola forma de gobierno o elenco de reglas procesales de esa estirpe, pese a la corrección con que ellas fueron aplicadas. En otras palabras, hemos entendido la democracia en cuanto conjunto de normas para que el pueblo elija libremente cada cierto tiempo a determinadas autoridades y las controle a través de sus representantes. Pero hemos olvidado que ella es, además y principalmente, *un estilo y finalidad de convivencia* caracterizado por la *vigencia -diaria y constante- de valores*, tales como la libertad, la igualdad y el orden por el Derecho; los valores del respeto y la confianza recíproca; del diálogo, la tolerancia y la disposición a ceder algo para lograr compromisos; de la transparencia y sencillez de los procedimientos y decisiones públicas; de la *eficiencia, control y responsabilidad de los órganos estatales*; en fin, los valores de la participación y la solidaridad resultantes de asumir, la *Sociedad misma*, nuevas y múltiples actividades conducentes al bien común en términos de un desarrollo humano armónico y persistente.

Eso es, en suma, lo que reputo legítimo y concibo como tarea a realizar. Resolvamos, entonces, el dilema de *reestructurar* al Estado para que sea controlado y sirva a la Sociedad. Por lo mismo, dejemos de preguntarnos cuál es el cambio siguiente que el Estado debe operar para modelar al hombre nuevo o hacer, sea o no de alto a bajo, otra Sociedad nacional, regional, provincial o comunalmente concebida. La tarea es *reinventar* el Estado para dejarlo a la altura de la persona y la Sociedad de nuestro tiempo, haciéndolo que sirva a éstos y no que pueda servirse de ellos.

## VII. PROPOSICIONES REGIONALIZADORAS

Entro a la exposición del tópico más concreto, o sea, a plantear algunas proposiciones destinadas a regionalizar nuestro Estado Unitario.



Me detendré, sucesivamente, en *tres asuntos*, alrededor de los cuales creo que es posible ordenar la profundización de las sugerencias que dejaré planteadas.

### 1. *Del Estado Unitario al Regional*

Me preocupa, en primer lugar, dejar claro que la regionalización es *perfectamente conciliable con la esencia del Estado Unitario* y, más todavía, que ella contribuye a tonificar la unidad nacional y no, como se dice por algunos detractores, a erosionarla.

Una cosa es, en efecto, el *Estado Simple*, concentrado y centralizado, compendio de las críticas que hemos oído en este seminario; y otro concepto diferente es el del Estado Unitario que, si se desconcentra y descentraliza, integralmente y no sólo en el ejercicio de la subfunción administrativa, pasa a llamarse *Estado Regional*<sup>15</sup>.

En dicho Estado, el *desarrollo equilibrado* de las regiones, su *calidad de vida* más o menos homogénea y la *participación* tan frecuente como efectiva de la población en los asuntos que la afectan, explican el fuerte *sentimiento de unidad nacional* que lo singulariza, a la vez que permite reconocer que *la unidad no es sinónimo de uniformidad* —o igualdad total— entre las regiones que lo integran.

En la perspectiva descrita puede entenderse mejor un *postulado constitucional* como el siguiente, susceptible de ser incluido en el artículo 3° de las Bases de la Institucionalidad del Código Político vigente: “La Constitución se fundamenta en la unidad de la Nación y la Soberanía chilena, reconociendo y propugnando el derecho a la autonomía de las regiones, a la participación y a la solidaridad entre ellas”.

### 2. *Principios Matrices*

El segundo de los tópicos que me interesa mencionar es el pertinente a la *distribución de competencias* entre los órganos estatales, en sus diversos niveles, y los entes sociales. Este es un asunto cuya solución exige claridad de ideas y minuciosidad en su articulación.

Pues bien, en mi concepto, tal distribución debe ser hecha ciñéndose, primordialmente, a los *principios* siguientes:

1°. *Principio de Unidad Nacional*, el cual implica que la población de Chile es, en su totalidad, sólo una por su cultura en la historia, presente y futuro, cualquiera sea el espacio o la función, pública o privada, desempeñada por miembros de tal población, dentro o fuera de nuestras fronteras;

<sup>15</sup> Sin quedarme en disquisiciones, a menudo semánticas y bizantinas, afirmo que la *modalidad regional* puede llegar a erigirse en una *tercera forma de Estado*, intermedia entre la Unitaria y la Federal. Pero asevero, igualmente, que en dicha modalidad caben *niveles* de regionalización bastante variados, por lo cual resulta procedente sostener que, donde existe *mera desconcentración y poca descentralización administrativas*, entonces no es exacto hablar de regionalización efectiva.

2°. *Principio de Unidad en el Ejercicio de la Soberanía*, cuyo significado es mantener en el Estado las potestades inherentes a dicho ejercicio (Constituyente, Legislativa, Ejecutiva, Jurisdiccional, Monetaria, de Control, Electoral, etc.), tanto en relación con otros Estados, o sea, la *independencia* (relaciones exteriores y defensa nacional), como también las facultades que configuran la soberanía en punto a su ejercicio *dentro* de las fronteras del Estado, es decir, la *autonomía* (orden y seguridad pública interior, con el Ministerio del Interior y las instituciones policiales sólo desconcentradas);

3°. *Principio de Autonomía Regional*, con el cual me refiero al sentido político o de autogobierno que ha de existir en los órganos públicos de las regiones, elegidos democrática y periódicamente por la ciudadanía local, pero quedando reducida sólo al ámbito administrativo esa autonomía cuando se refiere a provincias, comunas y unidades vecinales;

4°. *Principio de Cierre o Clausura de la Distribución de Competencias*, en ligamen con el cual debe tener preponderancia el valor de la unidad nacional sobre la autonomía regional, pero afirmando, a la vez, como lo hace la Constitución Española de 1978<sup>16</sup>, que tal autonomía va creciendo en la medida que progresa el proceso de regionalización y las divisiones territoriales quedan en situación de asumir nuevos cometidos; y

5° Finalmente, aludo a la que, en Francia desde la ley de 1982, se llama la *gestión de proximidad* en el espacio y en el tiempo, idea con la cual se alude a que, cuanto más cercano a la persona, la familia o el grupo sea la solución de un asunto, mayor debe ser la injerencia en él de los afectados. Al fin y al cabo, el sentido de este principio no es más que la *categorización*, hermosamente expuesta por un especialista chileno en descentralización, cuyo texto he adaptado en el párrafo siguiente<sup>17</sup>:

El entorno territorial de nuestra convivencia presenta varias *escalas de relación* con la posibilidad de intervenir en ellas. La primera es la escala *global*, de nula posibilidad de intervención aun para nosotros y, por lo tanto, archivada como una categoría referencial. La segunda es la escala *nacional*, entorno sobre el cual tenemos capacidades indirectas de intervención a través de mecanismos político-electorales. La tercera es la escala *regional*, un entorno de *dimensión media para el individuo y los grupos*, de amplias posibilidades de intervención para alcanzar fines personales y colectivos. La cuarta escala es todavía más *local*, constituyéndose en el escenario óptimo para la participación, pero de tamaño insuficiente en cuanto a la solución de problemas complejos de amplitud general. Sin embargo, agregó al pensamiento del autor citado que, en este nivel local —de la provincia, comuna y unidad vecinal, sucesivamente— es en el que debemos fijar la atención para construir un sistema de *interpenetración entre la Sociedad y el Estado*, superando la incisión vertical sólo de este último en la comunidad nacional o subnacional.

<sup>16</sup> Artículo 2°, al tenor del cual. "La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre ellas".

<sup>17</sup> BOISIER, *supra* nota 6, p. 28.

### 3. Reformas concretas

El tercero de los tópicos en que propugno ideas regionalizadoras es, probablemente, el más revisado por nosotros en este seminario, porque se trata de *materias jurídicas y políticas* cuyo desarrollo operacional, sin embargo, se torna tedioso y prolongado.

Permítaseme con antelación formular una *apreciación retrospectiva*, al hilo de lo expuesto y sin perjuicio de cuanto he planteado sobre la democracia semidirecta.

Resulta nítido, en efecto, que la reforma de 1991 es *confusa* en los principios<sup>18</sup>, *incompleta* en las normas y, hasta aquí, *parcial* en su implementación. Ella no contempla un *Estado Regional* —como el de Italia, España ni, incluso, un *Estado Descentralizado* como Francia, que era el país centralizado por excelencia hasta 1982—<sup>19</sup>. Dicha reforma tampoco ha llegado, como era su modesto objetivo original, a una descentralización administrativa real.

Para fundamentar mi apreciación pido tener presente que, cuando se habla con exactitud del Estado Regional, se lo hace sobre un concepto que exige reunir, como mínimo y en términos generales, los siguientes *requisitos copulativos*:

Primero, que los órganos regionales, provinciales y comunales tengan *personalidad jurídica de derecho público, funciones, atribuciones y patrimonio propio*, todo dispuesto por la Constitución en lo esencial, y desarrollado por las leyes dictadas con sujeción a aquélla;

Segundo, que los integrantes de los órganos regionales, provinciales y comunales sean *democráticamente elegidos* por el cuerpo electoral de la división territorial respectiva, mediante sufragio universal y en votación directa, periódicamente efectuada;

Tercero, que esos órganos regionales, provinciales y comunales reciban de la Constitución *competencia para darse y cumplir sus propios estatutos*, o sea, para dictar y ejecutar con autonomía el Derecho que rige en las comunidades territoriales respectivas, si bien respetando siempre la Carta Fundamental y las leyes del país;

Cuarto, que el ejercicio de las funciones de *administración, jurisdicción y control* se realicen por organismos regionales, provinciales y comunales autónomos, *no dependientes de, ni subordinados jerárquicamente a*, las autoridades correspondientes de la capital, aunque sean éstas las que retengan la facultad de revisar, *sólo a posteriori* y por la vía de la *tutela* si son entes administrativos, o del *control* de constitucionalidad y legalidad en los demás casos, lo resuelto en ciertos y graves asuntos en la sede regional<sup>20</sup>;

En quinto lugar, aludo a la necesidad de arraigar un concepto de *servicio público* —más que nada a nivel local— que, *funcionalmente* concebido y desplegado por *entes sociales*, rebase —como parte de una genuina modernización del

<sup>18</sup> Útil es revisar las tres monografías, relativamente críticas que, en el tópico, aparecen en *Estudios Sociales*, N° 86 (1995).

<sup>19</sup> Ley N° 18.213 del 2 de marzo de 1982.

Una síntesis actualizada y completa del régimen francés se halla en Jacques BAGUENARD, *La Décentralisation* (Paris, Presses Universitaires de France, 1994).

<sup>20</sup> Sobre los tipos de *control*, incluidos los nombrados aquí, puede consultarse a Enrique SILVA CIMMA, *Derecho Administrativo Chileno y Comparado. El Control Público* (Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1994), pp. 41 ff.

Estado en Chile— el monopolio estatal, tan anacrónico como ineficiente, con que se lo sigue concibiendo, desde los ángulos sólo orgánico y procesal<sup>21</sup>, quedando siempre el control externo radicado en instituciones públicas eficientes;

En semejante orden de ideas agrego, en sexto lugar, que es necesario dotar a los órganos regionales, provinciales y comunales de potestades para proteger, v.gr., mediante *requerimiento ante el Tribunal Constitucional*, sus competencias ante transgresiones, eventuales o ya consumadas, provenientes de la ley, de la administración central o de otras autoridades públicas, planteando también la *iniciativa de ley*, por los Consejos Regionales, aunque sólo en las materias de su competencia y sin reconocerles injerencia colegisladora;

En fin, incluyo en el listado el fortalecimiento del *municipio*, a propósito de lo cual coincido con la reforma constitucional, hoy en trámite, que le infunde carácter de *gobierno comunal*<sup>22</sup> y, además, planteo como alternativa a dicha reforma de largo alcance, otra consistente en debatir la regulación del municipio como *órgano social y no estatal*, asumiendo que es el ligamen de la Administración Pública con la comunidad local, dotado de autonomía, personalidad jurídica, régimen estatutario, presupuesto y controles propios. En el mismo plano, estimo de relevancia realzar los vínculos del municipio con las *unidades vecinales*, las cuales deben integrarse en los órganos colegiados del Ayuntamiento, con facultades asesoras, por excepción resolutivas y también de fiscalización, pero haciendo, en definitiva, que la comunidad organizada participe en la comuna y controle a sus representantes en ella<sup>23</sup>.

Queda claro, por consiguiente, que los enunciados son *requisitos mínimos y copulativos*. Por ende, la ausencia de uno o más de ellos, superlativamente de los dos primeros, nos sitúa en el ámbito de la *desconcentración* o en la *fase inicial de la descentralización*, pero no en lo característico del Estado Regional.

Es suficiente, sin embargo, el enunciado descrito para concluir, al confrontarlo con lo ocurrido en Chile, que no se trata de una regionalización genuina la que se ha normado entre nosotros.

<sup>21</sup> En la doctrina francesa, pertinente es consultar Jacques CHEVALLIER, *Le Service Public* (Paris, Presses Universitaires de France, 1994). Para el examen de la cuestión en Chile puede revisarse Enrique SILVA CIMMA, *Derecho Administrativo Chileno y Comparado. El Servicio Público* (Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1995).

Téngase presente, además, el artículo 62 inciso 4º N° 2 de la Carta Fundamental, del cual se desprende que, el *concepto de servicio público, tiene reconocimiento constitucional, pero que éste no excluye la participación de los particulares en idéntica materia si así lo preceptúa la ley.*

<sup>22</sup> Se ha informado públicamente, en los últimos días, que el Gobierno objetaría esta reforma constitucional por erigir, en el nivel comunal, sistemas de gobierno municipal. Personalmente, apoyo la reforma y no haga cuestión del uso de la palabra *gobierno* para referirse al ámbito comunal, considerando que ésta es una *cuestión de fondo y no semántica*, vinculada a la autonomía real de los municipios frente al Poder Ejecutivo. Por lo demás, el artículo 100 de la Carta Fundamental, en sus tres incisos, después de la reforma de noviembre de 1991, contiene imperfecciones terminológicas susceptibles de reparos semejantes al dirigido en contra de esta modificación en trámite. En fin, estoy convencido que la concepción monolítica y centralizadora de la voz *gobierno*, radicada exclusiva y excluyentemente en el Presidente de la República y sus colaboradores en el desempeño de las funciones Ejecutiva, Administrativa y Política, vuelven imposible proseguir con el avance hacia una descentralización efectiva.

<sup>23</sup> David CADEMARTORI ROSSO (editor), *El Municipio. Estudios Jurídicos* (Valparaíso, CEAL, 1994); Arturo AYLWIN AZÓCAR, "Relaciones entre los Niveles Regional y Municipal", *Estudios Sociales*, N° 84 (1995), pp. 135 ff.; Grabiél AGHÓN, "El Financiamiento Municipal. Principales Desafíos y Algunas Opciones", *Estudios Sociales*, N° 83 (1995), pp. 99 ff.

## VIII. EXCLUSIÓN DEL CORPORATIVISMO

Alguien podría imaginar que mi tesis resulta afín con el corporativismo *de asociación*, pues ella no lo es, en sentido alguno, con el corporativismo *de Estado* o dictadura de corte fascista<sup>24</sup>.

Empero, despejo desde ya esa eventualidad, señalando que la expansión de la autonomía de la Sociedad, en sus variadas áreas de manifestación geográfica y funcional, tiene que conjugarse, necesaria o inexorablemente, con la *pervivencia del Estado-Gobierno* sólidamente concebido, cuyas autoridades tendrán siempre que fundarse en el mandato político y la representación nacional, esto sin perjuicio de introducir el *referéndum*, la *iniciativa popular* y otros mecanismos decisorios, de naturaleza democrática, típicos de su vertiente semidirecta.

Enfáticamente, entonces, afirmo dos *premisas*, con las cuales quiero descartar, en términos idénticamente vigorosos, la *reestamentalización* del Estado-Gobierno<sup>25</sup> y la *estatalización* del Sistema Social<sup>26</sup>.

La primera dice que el Estado-Gobierno siempre tendrá por finalidad el bien común, para realizar lo cual deberá cumplir *múltiples cometidos*, muchos nuevos, a través de las *funciones* y *órganos públicos*, sean los clásicos u otros que van siendo descubiertos. Y la segunda de tales premisas dice que todo lo anterior no empece a la descentralización integral del Estado y de la Sociedad, como lo he planteado, subrayando la *autorregulación*, la *participación*, la *solidaridad* y otros valores como los más señeros.

Y de las premisas expuestas se desprenden dos conclusiones importantes para la democracia:

El *baluarte* de la persona frente al *Estado* no es el individuo aisladamente considerado, porque el extremo del *Estado Todo* tiene su equivalente en el polo inverso e igualmente peligroso, soñado por algún liberalismo, del *Individuo Solo*.

Pienso que el baluarte a que me refiero se halla en la Sociedad fuerte, activa, participativa, solidaria pero a la vez *en sí misma descentralizada*. Y acentúo esta *descentralización socioeconómica*, pues nada o poco de avance en la renovación de nuestro Estado Sociedad para lograr la gobernabilidad y el desarrollo armónico de Chile se lograría de mantenerse la concentración territorial y funcional de las decisiones y recursos de la Sociedad Civil en Santiago, o en diminutas oligarquías que resuelven desde allí.

La descentralización *integral* del Estado, entonces, tiene que ser concebida y practicada como simultánea con la descentralización *de las decisiones* y, sin duda, también de los *recursos*, sean éstos extractivos, productivos, financieros, crediticios, científicos, tecnológicos, de servicios o de comercialización pertenecientes a empresas u otros agentes *privados*, nacionales o extranjeros, de nuestra economía.

<sup>24</sup> Sobre el término *corporativismo* y sus distintas acepciones, incluidas las dos mencionadas, sugiero consultar Giovanni TARELLO, *Cultura Jurídica y Política del Derecho* (México D.F., Fondo de Cultura Económica, 1995), pp. 323 ff.

<sup>25</sup> Otto HINTZE, *Historia de las Formas Políticas* (Madrid, Editorial Revista de Occidente, 1968), especialmente pp. 79 ff.

<sup>26</sup> Consúltese, en general, John KEANE, *Democracia y Sociedad Civil* (Madrid, Alianza Editorial, 1992).

Esa Sociedad *internamente descentralizada* en lo político y jurídico, en lo comunitario y económico es la que, en la democracia que planteo, genera y fiscaliza a las autoridades estatales para que la defiendan y dirijan hacia el bien común o consecución de una mejor calidad de vida. Empero y lo repito, esta es misión de todos y no una parcela reservada al Estado que la desidia y el egoísmo, el abuso, el fraude, la rapacidad o la codicia llevan a que él tenga que prevenir o reprimir para después quedarse con tal misión.

Precisamente, entre las razones que explican en Chile la sumisión de la Sociedad al Estado se halla la esperanza, ingenua o reflexivamente sentida por los estratos medio y bajo de la población, que aquél iba a corregir las *disfuncionalidades*<sup>27</sup> generadas por la desidia y demás reparos aludidos.

#### IX. REGIONALIZACION Y MODERNIZACION ESTATAL

Doy punto final a este recorrido volviendo a mi afirmación inicial, o sea, que la descentralización y la desconcentración administrativas *guardan –pero escasa– conexión con la regionalización* en su sentido genuino.

En un esfuerzo por llegar a una visión del cambio propugnado, que sea armónica e integrada, junto con ponerme –y dejarlos a ustedes también– guardia con respecto a la hegemonía de las ideologías para resolver la cuestión– les vuelvo a plantear *mi tesis central*: Debemos tener más persona y Sociedad con menos Estado: más autonomía de aquéllos y menos tutela de éste; más participación de los primeros y menos representación por órganos del segundo; más despliegue de la Sociedad y mejores controles sobre los funcionarios públicos; en suma, más descentralización social y estatal, concomitante con menos centralización en esos dos ámbitos.

En tal contexto, insertemos las privatizaciones, las desregulaciones y simplificaciones a que hice ya referencia, quedando así de relieve que éstas no son fines en sí mismos<sup>28</sup>.

Ponerse en marcha para modernizar el Estado en el sentido de la tesis que propongo es *comenzar a reemplazar la forma de Estado Unitario*, centralizado y centralizador que, en gran medida, todavía tenemos, *por un Estado Regional* auténtico, pleno, configurado lenta y principalmente sobre la base de nuestra rica y madura experiencia<sup>29</sup>.

<sup>27</sup> Empleo el vocablo en el sentido explicado por Manuel GARCÍA PELAYO en *Las Transformaciones del Estado Contemporáneo* (Madrid, Alianza Universidad, 2ª ed., 1984), pp. 7-20.

<sup>28</sup> Consultar los artículos de Edgardo BOENINGER y Carlos BLANCO, publicados en ILPES: *Reforma y Modernización del Estado* (Santiago, Imp. Cochrane-Marinetti, 1995), pp. 109 ff.

<sup>29</sup> Una brevísima descripción del Estado Regional en España, Francia, Italia y Perú puede consultarse en las fuentes siguientes: Francisco FERNÁNDEZ SEGADO, "La Distribución de Competencias en el Estado Autonómico Español", IV *Revista de Derecho de la Universidad Austral de Chile* (1994), pp. 64 ff.; Catherine MEYSON-RENOUX, "El Modelo Francés de Regionalización", en la Revista y número antes citado, pp. 84 ff.; Tarcisio OVIEDO SOTO, "La Regionalización en los Derechos Italiano y Español", *Revista de Derecho de la Universidad de Concepción*, N° 195 (1994), p. 113.; y Gustavo BACACORZO, "La Regionalización del Perú. De la Constitución de 1979 a la de 1993", *Ius et Veritas*, N° 9 (1994), pp. 149 ff.

## EPILOGO

Si dos años y medio atrás, en las Jornadas de Valdivia, cerré mis palabras con una cita de *Alexis de Tocqueville*, hoy me despido de ustedes trayéndoles, nuevamente, la enseñanza de ese maestro de la libertad, la democracia y, por ende, de la *descentralización política*.

En aquella fecha aludí a la tensión existente entre el *Gran Gobierno* y el *Pequeño Gobierno* en el Estado de Derecho. Traté así de responder a la siguiente interrogante de Tocqueville<sup>30</sup>:

“¿Cómo descansar la libertad de las cosas grandes en una multitud que no ha aprendido a servirse de ellas en las pequeñas?”

Y ahora vuelve a enseñarnos el mismo noble francés cuando escribe, con sabiduría y belleza, esta lección que pone de relieve una tensión diferente, pues se refiere a la *pugna entre los valores de la igualdad y de la libertad*<sup>31</sup>:

“En una sociedad en que reina la igualdad de condiciones, al ser los ciudadanos más o menos iguales entre sí, les parece natural encomendar todos los detalles de la Administración al mismo Gobierno, a causa de su debilidad individual y de la dificultad que encuentran para entenderse. (...) Todo pueblo democrático se deja arrastrar hacia la centralización por instinto. Sólo por reflexión llega a las instituciones provinciales. Pero la libertad provincial así fundada está expuesta a mil azares (derivados de la tensión) de los principios (que) se disputan la dirección de los asuntos públicos: La igualdad y la libertad.”

De ambos valores, los demócratas debemos ser apasionados defensores. Pero, en definitiva, Tocqueville adhiere con mayor fervor a la libertad que a la igualdad. Y del hombre y sus entornos geográficos, sea la Sociedad o el Estado, yo creo lo mismo.

<sup>30</sup> *La Democracia en América* (1835) (México D.F., Fondo de Cultura Económica, 1963), p. 104.

<sup>31</sup> *El Antiguo Régimen y la Revolución* (1855) (Madrid, Alianza Editorial, 1985), pp. 30-31.