



## Diálogos Chile-Unión Europea

### MESA III. FORMAS DE ESTADO Y SISTEMAS DE GOBIERNO

#### *SESIÓN I: Descentralización territorial*

#### Nota Conceptual



EUROsocial+ es un consorcio liderado por:



## PRESENTACIÓN

El **proceso constituyente en marcha en Chile** es uno de los más innovadores de los últimos tiempos. La elección de la Convención Constitucional tiene una composición paritaria e incorpora la participación de los pueblos originarios situando dicho proceso en la vanguardia del Derecho constitucional comparado. Se pretende no sólo elaborar y aprobar una nueva Constitución sino también llevar a cabo un proceso modélico que podría ser un referente internacional.

En este contexto, la mirada más allá de las propias fronteras es una herramienta valiosa para nutrir esta reflexión. Es por ello que la Delegación de la Unión Europea en Chile, la Cámara de Diputadas y Diputados de Chile, la Agencia Chilena de Cooperación Internacional-AGCID y la Biblioteca del Congreso Nacional, con el apoyo del programa EUROsociAL+ han puesto en marcha el Ciclo de webinarios “Diálogos Chile-Unión Europea”.

Este ciclo de webinarios forma parte de la iniciativa “**Foro Chile-Unión Europea**” con la que se pretende intercambiar experiencias tanto sobre el proceso constituyente como sobre contenidos esenciales como la cohesión social, el acceso a un sistema de bienestar o la garantía de los derechos fundamentales, mostrando los aprendizajes de las Constituciones europeas desde su diversidad.

Mediante la participación de expertos/as europeos y chilenos y acciones de diplomacia parlamentaria, se fomentarán espacios de intercambio que permitan enriquecer el diálogo sobre las materias que serán objeto de análisis para la nueva constitución, fomentando una mirada que promueva un desarrollo más sostenible, equitativo, e inclusivo.

El Ciclo “**Diálogos Chile-Unión Europea**” se ha estructurado en torno a seis Mesas de Diálogo, cada una de las cuales abordará distintas temáticas, y tendrá lugar en los próximos meses hasta la instalación de la Convención Constitucional.

La **Mesa I** se enfocará sobre el propio proceso constituyente situándolo en el marco del principio democrático. La **Mesa II** evocará los modelos de bienestar social, uno de los ejes centrales de todo el proceso. La **Mesa III** gravitará sobre el orden institucional y las formas de Estado y de gobierno. La **Mesa IV** apuntará al género, que es materia transversal que recorre todo el proceso y todos los contenidos. La **Mesa V** se remitirá al desarrollo y sustentabilidad económicos, ambientales y tecnológicos. La **Mesa VI** evocará las libertades fundamentales, que son la esencia de toda Constitución. A ellas se ha sumado, además, una **Sesión ad hoc** específica sobre modelos de organización de Convenciones o Asambleas Constituyentes, que prestará especial atención al Reglamento de la Convención Constitucional.

## NOTA CONCEPTUAL Y PROGRAMA

### MESA III. FORMAS DE ESTADO Y SISTEMAS DE GOBIERNO

#### *SESIÓN I. Descentralización territorial*

##### I. INTRODUCCIÓN Y CONTEXTO

A lo largo de esta Mesa de diálogo se ofrecerán y debatirán en profundidad algunas de las mejores experiencias europeas y chilenas sobre dos de las decisiones fundamentales de cualquier Constitución: la forma de Estado y la forma de gobierno.

El Estado, como concepto, se compone de tres elementos: el poder, el pueblo y el territorio. El factor fundamental de los tres es ese poder político que, desde la Edad Moderna, se viene denominando “soberanía”. El Estado es “soberanía”, es decir, es una entidad que ejerce en el seno de una comunidad el monopolio legítimo del poder en su sentido más amplio, desde la ordenación de comportamientos y la regulación de las interrelaciones sociales hasta el ejercicio legítimo de la coacción que pudiera resultar, en su caso, necesaria para asegurar su cumplimiento o respeto. Esa soberanía se proyecta sobre el pueblo y sobre el territorio, configurando las diversas formas de Estado. Al considerar cómo se ejerce la soberanía sobre un pueblo determinado, obtenemos dos clases fundamentales de Estado, el autoritario o el democrático. Desde este punto de vista, no hay duda de que la forma del Estado chileno es la de un Estado Social y Democrático de Derecho, con todo lo que ello supone. Si observamos cómo la soberanía se ejerce sobre un determinado territorio, también podemos clasificar a los Estados de distintas formas: algunos Estados son unitarios y otros, la mayoría, experimentan diversas maneras de descentralización territorial, los Estados regionales y los federales, que, a su vez, son muy diferentes entre sí. Hay cierto consenso teórico sobre el hecho de que la descentralización territorial supone una mayor democratización del sistema político por cuanto supone una división territorial del poder.

El proceso constituyente chileno tiene que optar sobre la nueva forma territorial del Estado. Chile cuenta con una fuerte impronta histórica centralista, hasta el punto de ser uno de los Estados más centralistas de América Latina, pero el proceso de descentralización territorial parece imparable en todo el mundo y, de hecho, ya desde hace años va dando pasos ciertos hacia su regionalización. La circunstancia de que precisamente en el mismo día que se elige al cuerpo constituyente, el 15 y 16 de mayo de 2021, se vaya a elegir también, por primera vez, a los gobernadores regionales, es altamente simbólica y significativa. En este proceso de tránsito de un Estado “unitario” a un Estado “regional”, se abren diversas posibilidades, que serán consideradas en la sesión segunda, a partir de la experiencia comparada europea.

Por su parte, las formas de gobierno del Estado democrático, que se refieren al modo en que se organizan y relacionan los poderes ejecutivo y legislativo, esto es, la forma en que se concreta el principio de separación de poderes dentro de un Estado, son, fundamentalmente (porque caben diversas posibilidades de combinación), dos: presidencialismo, la forma típica de Chile en su historia, y parlamentarismo. En este punto, cabe plantearse, desde la experiencia europea, formas de gobierno presidencialistas que, sin embargo, puedan acoger ciertas técnicas de relación entre órganos y control típicas del parlamentarismo que, eventualmente, puedan mejorar la calidad democrática del país.

Como cabe suponer, la suma de una forma de Estado centralista y una forma de gobierno de presidencialismo fuertes podría suponer, junto con otras circunstancias, un factor de riesgo para la calidad democrática del país. Se abre, pues, una ventana de oportunidad para que el constituyente chileno mejore el marco institucional. La transformación de Chile, desde su configuración actual de Estado unitario y presidencialista, a uno de tipo regional y semi-presidencialista será, sin duda, una de las cuestiones críticas y fundamentales a decidir y a modelar en el proceso constituyente.

La primera de las sesiones de la Mesa III aborda la capital cuestión de la forma territorial del Estado. Salvo un breve paréntesis federal inicial, Chile tiene una larga tradición constitucional de Estado unitario fuertemente centralista. Este factor se halla en revisión, al menos por dos factores. El primero es que la forma de Estado centralista limita menos los poderes públicos que las formas descentralizadas. Los Estados regionales y federales suponen, en sí mismos, una mayor vigencia del principio de la separación de poderes, en este caso de modo horizontal o territorial. Implican, por tanto, mayor democratización. Incluso Estados con una sólida tradición democrática pero tradicionalmente unitarios, como Francia, están avanzando desde hace muchos años en algún tipo de descentralización territorial. El segundo factor que pone a prueba la forma de Estado unitario es que se trata de un sistema que suele manejar peor que las formas descentralizadas los desequilibrios entre territorios dentro de un mismo Estado. No cabe duda de que un Estado territorialmente equilibrado en cuanto al desarrollo económico, social y cultural es un Estado con mayor calidad democrática. Los Estados descentralizados permiten, además, que las entidades sub-estatales puedan innovar y experimentar políticas públicas de éxito y buenas prácticas que, más tarde, pueden extenderse a todo el territorio.

Chile lleva más de una década avanzando en la descentralización territorial. La elección de los consejeros regionales tras la reforma constitucional de 2009 por votación directa del cuerpo electoral es un hito significativo. La elección directa de la nueva figura de los gobernadores regionales, precisamente en el mismo día de la elección de la Convención Constituyente, es, como se ha dicho, otro momento clave y nada casual respecto de la seriedad de la tendencia hacia una mayor descentralización. En este momento anterior a la nueva Constitución, no hay claridad, empero, sobre el modelo territorial hacia el que se está encaminando el país. Hay dudas, por ejemplo, en el encaje entre las figuras

que representan al gobierno central en las diferentes Regiones y las nuevas figuras de elección directa y, sobre todo, no se deduce con facilidad qué competencias y, por tanto, qué presupuesto público se piensa destinar al gobierno de las Regiones. En otras palabras, es claro el sentido del viaje emprendido, pero no la meta que se desea o espera alcanzar. La nueva Constitución ha de marcar con toda precisión los contornos de este nuevo modelo. Mayor autonomía regional, sí, pero ¿hasta qué punto? ¿Estamos en presencia, como hasta ahora, de un sistema de descentralización simplemente “administrativa” de algunas competencias del Estado central, o se quiere, más bien, una autonomía “política” de las 16 Regiones que las dote de instituciones políticas propias (aunque deban coordinarse, por supuesto, con las centrales), de presupuesto propio, es decir, de capacidad de gasto y de ingreso propios sobre determinadas materias?

Tampoco se puede olvidar otra serie de factores cruciales, como el hecho del enorme desequilibrio territorial de un país de algo más de 19 millones de personas que concentra, sin embargo, la mayor parte de su población en tres grandes núcleos: Santiago (uno de cada tres chilenos vive en él), Valparaíso y Concepción. El modelo de descentralización debe tratar de modo armónico y sistemático el ámbito estatal, el regional, pero también el municipal. La autonomía local, aunque no suela ser de tipo político, también es un asunto de estatura constitucional.

Ciertamente, no es viable transitar radicalmente de un Estado fuertemente centralizado a un Estado federal, por más que dentro de esta etiqueta general haya muy diversas fórmulas concretas. El constitucionalismo de un país no es sólo la pretensión racional de embridar el poder, sino que también es historia, tradición y cultura propias. Es muy difícil que un Estado federal pueda tener éxito sin una potente y arraigada cultura federal subyacente. De modo que, de un lado, si la forma de Estado centralizada muestra síntomas de fatiga y la forma federal no parece demasiado disponible, y, de otro lado, las reformas en Chile de los últimos años parecen ir en ese sentido, es lógico pensar que el constituyente chileno deberá enfrentarse a la radical decisión de si la nueva Constitución opta por un modelo centralista con autonomía administrativa o por un inédito hasta ahora modelo regional de autonomía netamente política. Esta no es una decisión sencilla y es, además, una decisión que puede cambiar copernicanamente la ecología institucional chilena histórica y actual. De otra parte, no existe un modelo territorial estatal idéntico al de otro país. Cada uno debe hallar su propia fórmula teniendo en cuenta la necesidad de democratizar más profundamente el país, pero desde los propios parámetros culturales e históricos, así como desde la realidad concreta de su propia configuración territorial: qué extensión tiene, cómo es su territorio, qué grado y tipos de hechos diferenciales étnicos hay en su seno, qué trayectoria histórica de mayor unidad o diversidad ha experimentado el país, qué aspiraciones tienen sus propios ciudadanos en este sentido, etc. Cada Constitución tiene que diseñar su propia fórmula territorial.

Evidentemente, uno de los cambios drásticos que inevitablemente se producirían si Chile se dotara en la Constitución de un marco territorial de tipo regional es la transformación de sus cámaras legislativas. Concretamente, mientras la Cámara Baja seguiría

representando a la ciudadanía, el Senado pasaría a hacerlo, fundamentalmente, de los territorios. En este punto se abren diversas posibilidades, desde la elección popular directa de los senadores, hasta la designación por alguna institución regional de corte parlamentario, pasando por la conversión del Senado en una cámara de representación de los ejecutivos estatal y regionales, tipo alemán. En cualquier caso, la descentralización territorial del Estado impacta directamente sobre la configuración de las principales instituciones del país.

El método comparativo, la mirada por encima de las propias fronteras, tiene también aquí un valor añadido. Europa conoce formas territoriales muy variadas, aunque predominan las descentralizadas con múltiples formas, regionales y federales. El modelo de Estado regional más próximo al que, en su día y en su caso, podría abrazar el chileno es doble: por un lado, el italiano y, por otro, el español de autonomías. De ahí que para esta primera sesión se proponga contar con dos expertos europeos de ambos países.

## II. PROGRAMA

**Fecha:** martes 27 de abril de 2021

**Hora:** 11:00 a 12:30 horas Chile/17:00 a 18:30 horas Bruselas

**Enlace registro a la sesión:** <https://eurosocial.eu/seminarios-web/mesa-iii-formas-de-estado-y-sistemas-de-gobierno/>

**Modera:** **Alejandro Turis Lazcano.** Investigador del Departamento de Servicios Legislativos y Jurisprudenciales de la Biblioteca del Congreso Nacional.

Hora	Participantes
<b>11:00-11:05</b> (5 m)	<b>Inauguración</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Jaime Mulet Martínez.</b> Diputado de la Cámara de Diputadas y Diputados de Chile.</li></ul>
<b>11:05-11:50</b> (45 m)	<b>Conversatorio entre panelistas</b> <p><b>Panelistas europeos:</b></p> <p>La experiencia del regionalismo en Italia: la realización, con fortalezas y debilidades, desde 1948 hasta hoy.</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Roberto Romboli.</b> Catedrático de Derecho Constitucional, Universidad de Pisa. Italia.</li></ul> <p>El Estado autonómico español</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Fernando Rey Martínez.</b> Catedrático de Derecho Constitucional, Universidad de Valladolid. España.</li></ul> <p><b>Panelistas chilenos:</b></p> <p>Repensando la estructura territorial del Estado para Chile: una visión desde la Ciencia Política.</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Julieta Suárez-Cao.</b> Dra. en Ciencia Política por la Universidad de Northwestern y profesora asociada en el Instituto de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile.</li></ul> <p>Descentralización en Chile: Ideología y propósito de la distribución del poder territorial en la constituyente</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Egon Montecinos.</b> Dr. en Ciencia Política, Magister en Ciencias Sociales, especialista en Desarrollo Regional y local, descentralización, participación ciudadana y democracias.</li></ul>
<b>11:50-12:25</b> (35 m)	<b>Debate abierto</b>
<b>12:25-12.30</b> (5 m)	<b>Conclusiones y cierre</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Felipe Rivera.</b> Doctor e Investigador de la Sección Estudios del Departamento de Estudios y Extensión de la Biblioteca del Congreso Nacional.</li></ul>