Artículo: Los principios y fines del Estado de Derecho Constitucional en la Constitución de 1980 y la sustitución de la forma jurídica del Estado Unitario por la regional
Revista: Nº196, año LXII (Jul-Dic, 1994)
Autor: José Bidart Hernández

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

Nº 196
AÑO LXII
JULIO - DICIEMBRE 1994
Fundada en 1933

ISSN 0303 - 9986

REVISTA DE DERECHO

UNIVERSIDAD DE CONCEPCION

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

Artículo: Los principios y fines del Estado de Derecho Constitucional en la Constitución de 1980 y la sustitución de la forma jurídica del Estado Unitario por la regional
Revista: Nº196, año LXII (Jul-Dic, 1994)
Autor: José Bidart Hernández

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

LOS PRINCIPIOS Y FINES DEL ESTADO DE DERECHO CONSTITUCIONAL EN LA CONSTITUCION DE 1980 Y LA SUSTITUCION DE LA FORMA JURIDICA DEL ESTADO UNITARIO POR LA REGIONAL

JOSE BIDART HERNANDEZ
Prof. de Instituciones Políticas
Universidad de Concepción

1. INTRODUCCION Y ANTECEDENTES

Una reflexión que conviene realizar a propósito de las estructuras de los Estados Constitucionales actuales que desean descentralizar el poder consiste en ¿qué es posible hacer o lograr dentro de la forma jurídica de Estado existente en cada sociedad política? De la respuesta dependen no sólo los diagnósticos, sino también las vías, caminos o instrumentos para alcanzar los objetivos propuestos.

También debe tenerse presente el concepto de Estado y sus fines que marcan la amplitud o restricción de su acción en relación a la libertad de la persona humana. En este punto, las ideas han evolucionado desde sostener a principios de este siglo que todo estaba dentro del Estado, hasta la visión de fines de centuria, expresada en la máxima de que, según sean mayores o menores los espacios de libertad que el Estado deje fuera de su acción o ámbito, será posible identificarlo como más o menos partidario de la iniciativa privada.

La organización político-administrativa basada en el Estado Unitario ha originado el centralismo que se ha transformado en un flagelo para todos los propósitos del Estado de Derecho Constitucional Contemporáneo. Es, entre otras razones, una consecuencia o efecto básico de la forma jurídica de Estado señalada y del concepto de éste. Este arranca claramente de una estructura que por más o menos tiempo en la historia de cada Estado ha estado presente, tendiendo progresivamente a una mayor centralización de la mayoría de todas las funciones de los órganos del Estado y de las restantes actividades gravitantes de la sociedad política y civil. Tampoco hemos de olvidar que la estructura del Estado Unitario es la más antigua forma jurídica de Estado. Permitió impulsar la formación de la organización estadual, consolidar a los Estados Nacionales y buscar el cumplimiento de los fines propuestos en torno a una organización centralizada. El Estado de Chile ha sido históricamente centralizado. En el período español, la política de la Casa de Borbón se orientó a una fuerte centralización que restringió importantemente las facultades de los Cabildos Indianos. Fueron los llamados "buenos gobernadores" quienes impulsaron una organización basada en la fundación de ciudades que vertebró al país, agregando que a

Artículo: Los principios y fines del Estado de Derecho Constitucional en la Constitución de 1980 y la sustitución de la forma jurídica del Estado Unitario por la regional
Revista: Nº196, año LXII (Jul-Dic, 1994)
Autor: José Bidart Hernández

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

medida que disminuyó la Guerra de Arauco aumentó la importancia del centro del país donde se ubica la ciudad capital [1].

Sin embargo, la complejidad del manejo de los asuntos públicos y las características que requiere la vida de la persona humana y la solución de los problemas que la aquejan están hoy muy lejos de satisfacer su ideal a través de la organización unitaria.

Creemos que la realidad ha sobrepasado toda valoración centralizada para mantener por más tiempo la organización del Estado Unitario, en sociedades no sólo en un proceso de cambio permanente, sino que requieren, para la estabilidad del Estado de Derecho Constitucional y el prestigio de su institucionalidad democrática, revertir tendencias concentradoras del poder que afectan la dignidad del hombre, el desarrollo de sus potencialidades y la llamada igualdad de oportunidades.

En nuestro país, a través del llamado proceso de regionalización, se ha tratado, fundamentalmente mediante nuevas fórmulas jurídicas reconocidas a nivel constitucional, como la descentralización y la desconcentración, de descentralizar el poder en la organización administrativa del Estado Unitario. Sin embargo, los partidos políticos y las organizaciones, incluso ligadas al propósito regionalizador, temen ir más allá. Esto es, descentralizar efectivamente el poder, no sólo desde el punto de vista administrativo, sino político. Esto último, con el fin de posibilitar la autodeterminación a los ciudadanos, no sólo en los asuntos públicos de interés nacional, sino también en la elección de sus autoridades territoriales a nivel regional con un programa a desarrollar al efecto y de consejeros o miembros de un cuerpo colegiado que elabore normas jurídicas de alcance regional, además de la natural elección directa de sus autoridades municipales. Particular importancia debe tener el manejo de recursos financieros que posibilite el ejercicio de potestades efectivas de Gobierno y Administración, todo lo cual debe estar acompañado del control jurídico y político correspondiente.

Lo anterior requiere en nuestra sociedad un cambio de actitud que posibilite una efectiva participación de los ciudadanos, mucho mayor que la existente en la actualidad, que mejore no sólo la calidad de quienes son los titulares de los órganos públicos, sino la eficacia del funcionamiento de las instituciones del Estado Democrático y Social de Derecho.

Se debe acostumbrar a la sociedad chilena a vivir con instrumentos que progresivamente descentralicen administrativamente a la actual organización y paralelamente trabajar en la coyuntura que requiere no sólo el apoyo, sino un cambio de principios y valores de orden constitucional que permita enfrentar, en lo sucesivo, una etapa con características diversas a la Unitaria, con una formulación global desde el punto de vista jurídico y político.

A nuestro entender, la presentación de principios, conceptos, estructuras e instituciones tras el objetivo de descentralizar efectivamente pasa no sólo por el deseo compartido de efectuar dicho cambio, sino por entender que detrás de dichas innovaciones existe un profundo contenido doctrinario, ideológico, valórico, que rechaza el centralismo y que se encuentra contemplado en el texto constitucional. Esto debe ser desarrollado o expuesto para una adecuada comprensión de este asunto por parte de la ciudadanía, en relación con el ejercicio efectivo de sus derechos constitucionales contenidos en la parte dogmática del texto constitucional o en lo que se ha dado en llamar también el derecho constitucional de la libertad.

[1] Véase Sergio Carrasco Delgado. "Antecedentes sobre regionalización y la reforma constitucional de la Ley 19.007 de 1991". Pág. 86. Publicado en *Revista de Derecho* Universidad de Concepción, N° 189 año LIX, enero - junio 1991.

Artículo: Los principios y fines del Estado de Derecho Constitucional en la Constitución de 1980 y la sustitución de la forma jurídica del Estado Unitario por la regional
Revista: Nº196, año LXII (Jul-Dic, 1994)
Autor: José Bidart Hernández

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

Actualmente, los ciudadanos no comprenden adecuadamente los objetivos de una serie de estructuras normativas o administrativas. Aún más, las observan con desdén y, por añadidura, no participan. En las sociedades en vías de desarrollo, superar la pobreza y obtener la descentralización del poder se transformarán en los próximos años en las grandes tareas del Estado Constitucional. No entenderlo, es no comprender la dimensión del desafío para la humanidad que requiere y ofrece el siglo XXI.

2. LA CONSTITUCION FORMAL Y MATERIAL Y EL ARTICULO 3 DE NUESTRO TEXTO FUNDAMENTAL

Dice el art. 3°: "El Estado de Chile es unitario, su territorio se divide en regiones. Su administración será funcional y territorialmente descentralizada, o desconcentrada en su caso, en conformidad con la ley".

La Constitución Política contiene para nuestros efectos una forma jurídica de Estado que es constitución material. Sin embargo, dicha carta en el propósito de descentralizar la administración es más bien un texto formal, sin vigencia real de carácter sociológico y por lo mismo no es constitución material.

Recordemos que no es posible por lo mismo identificar a la democracia social o al Estado de Derecho Constitucional con la existencia en todo o parte de constituciones formales. Además que régimen constitucional y Constitución serían lo mismo cuando exista coincidencia entre la descripción o proposición normativa de la Constitución formal y la situación o solución efectiva y real dada por el régimen constitucional.

El apego a las constituciones formales ha frenado en nuestra sociedad el desarrollo de la democracia constitucional, pero por otra parte ha servido como excusa para mantener en el tiempo estructuras que atentan contra el fin mismo del Estado, que es el bien común.

La existencia del Estado Unitario ha conducido al Estado chileno a una evaluación negativa en cuanto a lograr un desarrollo armónico de la sociedad, que afecta al concepto de nación y su fortalecimiento. Una sociedad como la chilena, enferma crónica de centralismo, no puede sino esperar, con el esquema actual, un aumento creciente de las insatisfacciones en la evaluación de la gestión del gobierno central respecto de una serie de materias de importancia regional y local. Esta situación cada día distanciará más a los ciudadanos de las instituciones del Estado Unitario, porque este último con su organización no solucionará las evidentes dificultades de los sistemas urbanísticos, comunicación vial y caminera, educación, salud, vivienda, transporte, asistencia social, protección del medio ambiente, etc.

La norma constitucional del artículo 3° relativa a que sólo la administración del Estado será funcional y territorialmente descentralizada, o desconcentrada en su caso, en conformidad con la ley, nos revela que existe un divorcio entre la normativa constitucional y el anhelo de una real y efectiva descentralización del poder -incluso en el ámbito sólo administrativo- en nuestra sociedad.

Además, no hay concordancia del citado artículo en relación con la unidad territorial allí contenida, con las normas de la propia Constitución contempladas en el capítulo XIII sobre Gobierno y Administración Interior del Estado. Así, el artículo 99 expresa: "Para el gobierno y administración interior del Estado, el territorio de la República se divide en regiones y éstas en provincias. Para los efectos de la administración local, las provincias se dividirán en comunas".

En suma, hay en esta parte una Constitución formal que no coincide con la Constitución material. Pero agrava lo anterior el hecho que la realidad descrita en torno a la organización centralizada, no sólo de la sociedad política sino también de la civil, ha

Artículo: Los principios y fines del Estado de Derecho Constitucional en la Constitución de 1980 y la sustitución de la forma jurídica del Estado Unitario por la regional
Revista: Nº196, año LXII (Jul-Dic, 1994)
Autor: José Bidart Hernández

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

permitido verificar en la vida de la sociedad civil hace ya largo tiempo, que el ámbito normativo y sociológico, en torno al Estado Unitario, está superado.

Sin embargo, existe en la sociedad chilena la creencia compartida que diversos aspectos económicos, sociales, culturales y políticos condicionan en forma prácticamente determinista o insalvable, cualquier funcionamiento diverso al unitario. Aún más, si el cambio se descarta a priori, el temor a que se efectúe en ciertos sectores realmente es mayor.

Lo curioso es quizás que la vivencia sociológica de la forma unitaria en Chile, aún a sabiendas de su falta de equidad, se la acepta como una especie de axioma o dogma, atendido el fracaso de la experiencia federalista durante la primera anarquía y la impracticabilidad que por diversas razones tendría una forma jurídica de esa naturaleza en la actualidad. Las alternativas entonces parecieran no existir, descartándose a priori la posibilidad cierta de otra forma de Estado, al detectar cualquier atisbo o similitud con el federalismo.

En verdad, a pesar de las ventajas atribuidas por sus defensores, esta forma jurídica se encuentra hoy también enjuiciada por cierta doctrina para enfrentar un proceso de descentralización. A este respecto citemos a Vanossi: "Es visible el decaimiento del federalismo clásico u ortodoxo en la mayor parte de los países que lo abrazaron en su momento. Igual observación se desprende de los casos latinoamericanos (México, Brasil y Venezuela), pero ello no los ha conducido a abandonar la búsqueda de nuevas formas de descentralización, desde el momento que advierten que el esquema federal clásico no tiene por qué convertirse en una fórmula intangible, pudiendo ser superado mediante nuevas fórmulas que procuren la misma meta (la descentralización), a través de caminos más asequibles para la realidad del complicado Estado contemporáneo"[2].

En todo caso, el análisis básico y esencialmente formalista en nuestro país aún no llega a considerar la dignidad de la persona humana y su potencialidad creativa en el ejercicio pleno de sus derechos, libertades e igualdades, en relación con las ventajas de la descentralización del poder en sus diversos ámbitos y el requerimiento de que el fin del Estado chileno aspire a ser coincidente con una democracia social, que siguiendo a Burdeau es la liberación de los individuos respecto a todas las formas de opresión.

Desde el punto de vista de los hábitos políticos, la democracia constitucional chilena ha tendido a la hegemonía centralizadora, por lo que los propósitos descentralizadores más allá de los objetivos políticos y normas constitucionales sobre gobierno y administración interior del Estado, contenidos en textos jurídicos como la Ley de Gobiernos Regionales y Orgánica de Municipalidades, no se identifican con la Constitución material y podrían llegar con el tiempo a ser letra muerta o una lengua que no se habla.

El profesor José Luis Cea E., en relación con la modificación a la Constitución efectuada por ley 19.097, señala que ésta fue concebida como una etapa, pero agrega: "Pese a ello, opino que el Poder Constituyente pudo haber avanzado más hacia la meta de un auténtico Estado Regional. Tal vez, la voluntad política para hacerlo quedó demasiado encuadrada en el rígido acuerdo del gobierno y la oposición que hizo posible la reforma, después del fracaso de aquélla destinada a restablecer la democratización de los municipios. Pero tal vez faltó también madurez para decantar los conceptos, despejar dudas, afirmar propósitos y así aproximarse más al Estado Regional"[3].

[2] Jorge Reinaldo A. Vanossi. *El Estado de Derecho en el Constitucionalismo Social*. Ed. Universitaria de Buenos Aires, 1982, pág. 244.

[3] José Luis Cea Egaña, Cambios en el Estado para el Desarrollo Armónico de Chile". *Décimas Jornadas Nacionales de Regionalización* realizadas en Valdivia, 8 y 9 de noviembre de 1993, y publicado por la Corporación para la Regionalización de Chile en las Regiones Ahora, Ed. Comunicadores Asociados, págs. 27 y 28.

Artículo: Los principios y fines del Estado de Derecho Constitucional en la Constitución de 1980 y la sustitución de la forma jurídica del Estado Unitario por la regional
Revista: Nº196, año LXII (Jul-Dic, 1994)
Autor: José Bidart Hernández

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

3. PRINCIPIOS, FINES Y DEBERES CONSTITUCIONALES DEL ESTADO EN LA CONSTITUCION DE 1980

El artículo 1° expresa que el Estado reconoce y ampara los grupos intermedios a través de los cuales se organiza y estructura la sociedad y les garantiza la adecuada autonomía para cumplir sus propios fines específicos.

El Estado está al servicio de la persona humana y su finalidad es promover el bien común, para lo cual debe contribuir a crear las condiciones sociales que permitan a todos y a cada uno de los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización espiritual y material posible, con pleno respeto a los derechos y garantías que esta Constitución establece.

Se consagra como deber, entre otros, para el Estado promover la integración armónica de todos los sectores de la Nación y asegurar el derecho de las personas a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional.

En el artículo 5° se consagra como deber de los órganos del Estado respetar y promover los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana garantizados por la propia Constitución, así como por los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes.

Estos fines y deberes del Estado no se desarrollarán en la dimensión requerida existiendo la forma unitaria en nuestro país. Si bien las normas señaladas no contienen un derecho subjetivo, tienen un claro contenido ideológico-programático basado, en primer término, en el principio de subsidiariedad y en una concepción de bien común, en que le corresponde al Estado actuar eliminando obstáculos que permitan crear las condiciones mínimas de carácter social adecuadas a dichos propósitos, integrando a la nación y asegurando el principio de la mayor igualdad de oportunidades posible en la vida social. Esta normativa está dirigida básicamente a los órganos del poder constituido en relación con lo que éstos deben hacer y los valores y principios que han de inspirar su acción.

A título ilustrativo, este ámbito normativo tiene otras demostraciones en el artículo 3° de la Constitución italiana de 1947 que expresa: "Incumbe a la república remover los obstáculos de orden económico y social que, limitando de hecho la libertad y la igualdad de los ciudadanos, impidan el pleno desarrollo de la persona humana y la efectiva participación de todos los trabajadores en la organización política, económica y social del país".

Por su parte, la Constitución española de 1978 en su artículo 9,2 señala que "corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad e igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud, y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social".

Cabe destacar que tanto en Italia como en España la forma jurídica de Estado no es la Unitaria sino la Regional o Autonómica.

Por su parte, en el ámbito internacional, Chile debe tener presente el artículo 2° del Pacto Internacional de derechos económicos, sociales y culturales que señala que "cada uno de los Estados partes en el presente pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos".

Artículo: Los principios y fines del Estado de Derecho Constitucional en la Constitución de 1980 y la sustitución de la forma jurídica del Estado Unitario por la regional
Revista: Nº196, año LXII (Jul-Dic, 1994)
Autor: José Bidart Hernández

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

En este punto debe precisarse primeramente que la Constitución de 1980 contiene normas, valores y principios que apuntan a la ausencia de la concentración del poder y del quehacer social y que validan todo el resto del ordenamiento jurídico.

La necesaria relación entre la organización y funcionamiento de los órganos de la administración central como descentralizada y el ejercicio efectivo de los derechos constitucionales por parte de los ciudadanos, cobra particular importancia frente a la evaluación en torno al funcionamiento de una democracia social y la vigencia de una Constitución Política, en cuanto ésta puede transformarse en una constitución normativa de orden material o formal, con aplicación a nivel nacional, como regional o local.

Si la Constitución de 1980 es un conjunto de normas que contiene una unidad de propósitos o fines coherentes, íntegros y autosuficientes su interpretación debe hacerse en concordancia a ello. Todo el quehacer del Estado debe inspirarse en los fundamentos descritos. Y, por lo mismo, un proceso regionalizador o descentralizador debe tener siempre como faro a la Constitución, los valores y principios de su parte dogmática, evitando la falta de armonía entre estos últimos, y la implementación orgánica de ésta.

Ahora bien, el artículo 3° de la Constitución desde ya otorga un marco de acción, al reconocer expresamente la forma unitaria de Estado. Esta se caracteriza básicamente por existir un solo centro de poder político, único, con órganos que ejercen competencia sobre todo el territorio nacional. En este aspecto, cualquier división de carácter territorial que se materialice no afecta la esencia de esta forma jurídica y pasan a ser irrelevantes, en cuanto todo el quehacer de la acción de gobierno y administración y legislativa afecta a todos los habitantes del Estado. Esta conceptualización descrita del Estado Unitario, hoy día, ha demostrado su falta de arraigo sociológico ya que no es posible concebir una estructura altamente centralizada que resuelva todos los asuntos públicos. A pesar de la introducción de diversos conceptos como la descentralización administrativa funcional o territorial, la desconcentración y el regionalismo como un grado más avanzado de descentralización territorial, éstos no han evitado que el sistema sea hoy confuso, contradictorio e ineficaz.

Pretende por una parte mantener las prerrogativas del antiguo esquema del Estado Unitario altamente centralizado como fórmula "conveniente" para el manejo de los asuntos públicos. Y por otra, desea dentro del Estado Unitario paulatinamente impulsar un sistema de descentralización territorial, funcional o desconcentrada a través de una institucionalidad que hasta hoy carece de arraigo, legitimidad y eficiencia. Cabe agregar la ausencia de capacidad técnica y la falta de compromiso de la sociedad civil para hacer frente a dichos objetivos.

4. EL ESTADO REGIONAL Y EL ESTADO DE DERECHO CONSTITUCIONAL

La existencia de este hibridaje sólo acarreará cada día mayor confusión e ineficacia. De ahí que mientras no exista descentralización política del poder no será posible encontrar una mayor legitimidad y participación ciudadana que revierta un proceso centralizador que cada día traerá mayores y perniciosas consecuencias a la nación chilena.

Por ende, no compartimos la gradualidad excesiva, pues no conduce a un cambio real e integral. Tampoco produce los efectos esperados el realizar una preparación previa al estilo propedéutico. De ahí que el único cambio trascendente, profundo y motivador no es otro que descentralizar el poder político a través de la sustitución de la forma de Estado.

La necesidad de este cambio está basada en la armonía con los principios y valores que inspiran el artículo 1° de la Constitución Política del Estado y muy especialmente con el principio de subsidiariedad, porque a pesar de su nitidez, éstos no se están

Artículo: Los principios y fines del Estado de Derecho Constitucional en la Constitución de 1980 y la sustitución de la forma jurídica del Estado Unitario por la regional
Revista: Nº196, año LXII (Jul-Dic, 1994)
Autor: José Bidart Hernández

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

cumpliendo fáctica o sociológicamente. Así por ejemplo, vía ilustrativa, considerando cifras globales contenidas en el Censo del I.N.E. de 1992 la capital de Chile tiene el 2% de la superficie y el 98% restante corresponde a las regiones. La población es de un 40% frente al 60% del resto del país. Además, según la *Revista Creces* de junio de 1990 el 70% de la población joven entre 15 y 24 años vive en la capital, mientras que no habita en ella el 30%. La Corporación para la Regionalización de Chile ha señalado que entre los años 1985-1991 el gasto en ciencia, tecnología y cultura ascendió a un 70% en la capital y 30% en regiones. Y por último, en cifras disponibles en Tesorería General de la República y el Banco Central entre los años 1978-1984 el gasto público en Santiago ascendió a un 85% y sólo un 15% para el resto de Chile [4].

Creemos que más allá de avances tangibles será muy difícil encarar un proceso de cambio sustancial que perfeccione el Estado de Derecho Constitucional a través del esquema unitario, efectuado con paliativos insuficientes para el desafío de una sociedad en cambio, que requiere ajustar su forma jurídica de Estado con la existencia de un sistema económico, social, jurídico, cultural, político, realmente dinámico y con una enorme potencialidad de nuestro pueblo aún no utilizada.

El fundamento ideológico del proceso regionalizador y los valores contenidos en la Constitución de 1980 no pueden carecer de eficacia normativa. Por el contrario, del impulso y del respeto de éstos depende el quehacer del ordenamiento jurídico inferior.

Recordemos a Kelsen, que aportó la idea de la Constitución como norma suprema que condiciona la validez de todo el ordenamiento jurídico. Pero quizás nada refuerce más nuestra tesis que la utilización de los métodos de interpretación constitucional distintos a los que usa el derecho privado, pues mediante el método finalista y el que considera la realidad social del tiempo en que la norma se aplica se llega a la conclusión expuesta, esto es, que el texto establecido por el constituyente en el artículo 3º debe ser reformado por otro que sea compatible y coherente con los valores, principios y fines de la Constitución de 1980 y las demás normas consagradas en la misma carta.

Por ende, sostenemos que los fundamentos, antecedentes y valores que inspiran al Capítulo I sobre Bases de la Institucionalidad y al Capítulo III sobre Derechos y Deberes Constitucionales, pertenecientes a la parte dogmática de la Constitución, son sólo compatibles con una organización del Estado efectivamente descentralizada en sus más variados ámbitos.

El Estado Regional aparece como una alternativa no sólo viable sino en concordancia con lo expuesto. En éste, aparte de la división política y administrativa correspondiente, deben repartirse funciones y competencias sobre las distintas materias entre las que han de corresponder al llamado Estado Central o Nacional y las regiones con descentralización real de carácter político.

Además, la misma fuerza tienen los derechos y deberes constitucionales regulados en la Constitución. A contrario sensu, los ciudadanos radicados en regiones no pierden sus derechos ni la importancia de éstos y tampoco asumen más obligaciones al descentralizarse el poder político. La regulación de las materias que pueden ser abordadas a nivel central o nacional, como las que, sin afectar a éstas, pueden ser reconocidas como parte de las competencias del ámbito territorial regional, se transforma en la cuestión esencial a construir por la propia Constitución que permita la descentralización deseada.

Tal como lo hemos reseñado, conciliar o compatibilizar los ámbitos de acción

[4] *Qué pasa con Chile*, documento elaborado por el Comité Técnico de CorChile. Telstar Impresores, Temuco 1992.

Artículo: Los principios y fines del Estado de Derecho Constitucional en la Constitución de 1980 y la sustitución de la forma jurídica del Estado Unitario por la regional
Revista: Nº196, año LXII (Jul-Dic, 1994)
Autor: José Bidart Hernández

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

central o nacional con el regional pasa por reafirmar el principio desarrollado por la doctrina alemana de la unidad de la Constitución[5], que debe permitir una interpretación que considere las estructuras en relación con el cumplimiento de los fines de cada ámbito, no en forma autosuficiente, sino interdependiente y equitativa.

Por lo tanto, debe impulsarse un desarrollo armónico de los diversos espacios territoriales o bien dentro de éstos, evitando el intracentralismo regional.

5. EL ESTADO REGIONAL Y EL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD

El principio enunciado surgió del magisterio de la Iglesia, con Pío XI en su encíclica "Quadragésino Anno" y reiterado en la "Mater et Magistra" por Juan XXIII. Así se manifiesta según los textos papales. "Debe quedar a salvo el principio importantísimo de la filosofía social que así como no es lícito quitar a los individuos lo que ellos pueden realizar con sus propias fuerzas e industria para confiarlo a la comunidad, así también es injusto reservar a una sociedad mayor o más elevada lo que las comunidades menores e inferiores pueden hacer. Y eso es justamente un grave daño y un trastorno del recto orden de la sociedad, porque el objeto natural de cualquier intervención de la sociedad misma es el ayudar de manera supletoria a los miembros del cuerpo social, y no el de destruirlos o absorberlos".

La riqueza de este principio contenido en el artículo 1° de nuestra Constitución está, entre otros aspectos, en el pluralismo social, en que hay muchos actores constituidos por las personas humanas y las agrupaciones intermedias, entre las primeras y el Estado. También la libertad para desplegarse tras sus propios objetivos fundada en el reconocimiento a su iniciativa privada esencial. Es, por lo tanto, un principio de gran ductilidad. Y se traduce, por otra parte, en que el Estado siempre debe impulsar el bien común, ayudando, auxiliando, fomentando, coordinando, promoviendo, estimulando, completando y supliendo. Todo lo anterior, sin absorber, anular y desplazar a la persona humana y a las agrupaciones intermedias.

Completan lo descrito los conceptos de eficacia y responsabilidad, ya que los actores o gestores sociales de la iniciativa privada y la acción subsidiaria del Estado deben ser eficaces y responsables al asumir sus propias tareas. Si hay eficacia en el ámbito de la sociedad, el Estado estará entonces como reserva, pero jamás en forma pasiva o de abstención, sino realizando las acciones que correspondan ya enunciadas[6].

También el principio de subsidiariedad implica una división de competencias entre sociedad y Estado, entre libertad y autoridad propia de la democracia social y de los fundamentos del liberalismo político[7]. Siguiendo a Sánchez Agesta[8] "el principio de subsidiariedad, al definir las competencias, define al mismo tiempo las relaciones entre estos diversos elementos. El Estado comprende los fines y misiones de las comunidades menores, pero los comprende en el modo que corresponde a su realización del bien común; su misión no es realizarlos de una manera inmediata, sino hacer posible, dirigir, fomentar y garantizar la acción de las comunidades menores y, en su caso, suplirlas".

[5] A Vía de ejemplo K. Hesse: *Grúndzuge des Verfassung rechts der BRD*, 15a ed., Heidelberg, 1985, págs. 24 - 28 citado por Mercé Barceló en *Derechos y Deberes Constitucionales en el Estado Autonómico*. ed. Civitas S.A., Madrid, 1991, pág. 40.

[6] Véase Germán J., Bidart Campos. *La Recreación del liberalismo*. Ed. Ediar, 1982, págs. 159 y sgtes. Véase también Jorge Reinaldo A. Vanossi, en su obra citada. Págs. 265 y 266.

[7] Germán J. Bidart Campos. Obra citada, pág. 162.

[8] Luis Sánchez Agesta. *Los principios Cristianos del orden Político*. Madrid, 1962, págs. 105 y 106.

Artículo: Los principios y fines del Estado de Derecho Constitucional en la Constitución de 1980 y la sustitución de la forma jurídica del Estado Unitario por la regional
Revista: Nº196, año LXII (Jul-Dic, 1994)
Autor: José Bidart Hernández

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

Este mismo autor[9] define adecuadamente el ideal del estado de bienestar social: a) una concepción humanista para la que el fin del Estado es servir el pleno desenvolvimiento personal de todos los ciudadanos; b) el poder es un principio directivo que impulsa la realización del bien común con la acción económica y social necesaria para que ese ideal de desenvolvimiento personal de todos los ciudadanos pueda realizarse, ideal que, a su vez, presupone la libertad de iniciativa de todos los ciudadanos; c) el orden político debe fundarse en principios de colaboración que desenvuelvan un espíritu de solidaridad entre todos los ciudadanos y equiparen con su ayuda y servicios al débil y al pobre con el rico y poderoso; esto es, haciendo del Estado un instrumento compensador de las desigualdades sociales".

El regionalismo político, como concreción de la descentralización política, se dirige a alcanzar una verdadera democracia social que genere democráticamente los órganos regionales de participación ciudadana, con el otorgamiento de facultades propias y efectivas para el gobierno regional y local, cuyos órganos tienen personalidad jurídica de derecho público, patrimonio propio de la región, originado con diversas fuentes de recursos, potestades normativas de ámbito regional en armonía con la Constitución Política del Estado y las leyes nacionales. Ha de existir, necesariamente, el control jurídico. De la constitucionalidad de las leyes regionales corresponderá al Tribunal Constitucional y de la legalidad y fiscalización del ingreso e inversión, a la Contraloría General de la República. Finalmente, el control político será ejercido por el gobierno central, y el Congreso Nacional dirimirá la existencia de oposición de intereses regionales y nacionales, prevaleciendo estos últimos en casos graves y calificados[10].

Desde un punto de vista general, la descentralización del poder político permite, básicamente, que los ciudadanos mediante la proximidad con las instituciones regionales o locales se sientan incorporados en ellas. Los vínculos de la persona humana con su entorno social son mucho más sólidos que si a través de las instituciones propias del Estado Unitario se organiza jerárquicamente desde el centro hacia abajo, o sea desde el Estado hacia la sociedad y que con la ausencia del protagonismo ciudadano existente hoy día, se ha gestado una sociedad civil y política débil frente a los enemigos de la democracia. En otros términos, en un Estado Unitario no puede existir un verdadero pluralismo social, sólido, dinámico, pujante, que conduzca a una democracia participativa.

Con la organización de Estado Regional y el principio enunciado se abre el desafío de establecer y consolidar un pluralismo social, una democracia social sustantiva basada en el bien común individual de los actores sociales y colectivo a través de la acción supletoria del Estado, sea a nivel nacional, regional o local. Por lo tanto, a través de su práctica se abre una vía de consolidación de la participación ciudadana que cree un marco legal adecuado para los niveles regionales y locales, que equilibre los roles de la sociedad y el Estado, aprovechando al máximo la potencialidad de los integrantes de nuestra Nación.

La ansiada democracia participativa basada en la solidaridad social debe fortificarse desde el nivel local hacia arriba, a través de las más variadas vinculaciones que pueda desarrollar la persona humana y los grupos intermedios, pero teniendo presente un objetivo compartido que no sólo pasa por el bien común individual, sino colectivo de la agrupación humana o pueblo del que se forma parte.

[9] Luis Sánchez Agesta. *Principios de Teoría Política.* Madrid, pág. 491.

[10] Al respecto véase Hernán Molina Guaita. "Hacia un nuevo modelo de gobierno regional". *Revista de Derecho* Universidad de Concepción, N° 187. Enero a junio de 1990, págs. 89 y sgtes.

Artículo: Los principios y fines del Estado de Derecho Constitucional en la Constitución de 1980 y la sustitución de la forma jurídica del Estado Unitario por la regional
Revista: Nº196, año LXII (Jul-Dic, 1994)
Autor: José Bidart Hernández

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

Desde otro ángulo, es difícil concebir la vivencia del principio de subsidiariedad fundado en la acción supletoria, de subsidium o reserva del Estado, en una sociedad altamente centralizada, débil en la actividad de organizaciones intermedias, propias no tan sólo de la sociedad civil, sino política, y sin el deseo o voluntad de participación del ciudadano en éstas.

En otros términos, la descentralización del poder se hace ilusoria. Sólo una sociedad que inicie un proceso sostenido de desarrollo y robustecimiento de la dinámica social, proyectada en la creatividad participativa de los miembros de una sociedad y de sus asociaciones intermedias podrá descentralizar el poder y alcanzar el bien común e impedir el centralismo y el crecimiento del Estado.

Respecto a esto último, sin duda que la modernización del Estado adquiere una dimensión ideológica, cuyo análisis aún no se observa en nuestro medio. Concretamente, las ideas liberales debieran considerar que una estructura centralizada del poder, decididamente no es compatible con la iniciativa individual libre y los fundamentos del principio de subsidiariedad enunciado. Por el contrario, el dirigismo, el control , la planificación excesivas y la concepciones constructivistas, encuentran un buen aliado en el Estado Unitario.

Finalmente, declaremos que la política debe ser una tarea participativa de la comunidad nacional, regional o local, en que a través del ejercicio de la soberanía se autodetermine la persona humana y el ciudadano en la búsqueda del bien común del Estado.

6. LA FORMA DE GOBIERNO PRESIDENCIAL Y EL ESTADO REGIONAL

Recordemos que el gobierno presidencial nació en la Constitución de los Estados Unidos de 1787 conjuntamente con la forma de Estado federal. En este último, además de los órganos federales, existen los propios de los estados federados, elegidos democráticamente. En nuestro sistema político se ha contribuido a exacerbar el centralismo, precisamente por la circunstancia del establecimiento y vivencia de la forma de gobierno presidencial inserta en un Estado centralizado históricamente desde el dominio español. Se ha desfigurado así el modelo presidencial en nuestro sistema constitucional, toda vez que lo ha llevado con otros elementos a un presidencialismo o gobierno presidencial reforzado[11]. Conforme al actual esquema vigente, el Presidente de la República designa a los Intendentes. El artículo 100 de la Constitución dice: "El gobierno de cada región reside en un Intendente que será de exclusiva confianza del Presidente de la República. El Intendente ejercerá sus funciones con arreglo a las leyes y a las órdenes e instrucciones del Presidente, de quien es su representante natural e inmediato en el territorio de su jurisdicción".

La descentralización del poder político a través de la consagración de un Estado Regional permitiría disminuir la concentración del poder en el órgano presidencial y además armonizar el texto con dicha forma de gobierno, alejándolo del presidencialismo[12]. Lo anterior se lograría al elegir en forma directa, a través de sufragio libre, secreto e informado, al Intendente y a la Asamblea o Consejo Regional.

7. EL EJERCICIO DE LA SOBERANIA Y EL ESTADO REGIONAL

De la relación normativa existente a nivel de diversos Estados que tienen o no organización unitaria, aparece como imperativo para el Estado hacer realidad la igualdad

[11] Hernán Molina Guaita. "El Proyecto de Reforma Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional y Provincial y el Regionalismo Político". Publicado en *Revista de Derecho* de la Universidad de Concepción N° 189. Pág. 47.

[12] Hernán Molina Guaita, trabajo citado, pág. 47.

Artículo: Los principios y fines del Estado de Derecho Constitucional en la Constitución de 1980 y la sustitución de la forma jurídica del Estado Unitario por la regional
Revista: Nº196, año LXII (Jul-Dic, 1994)
Autor: José Bidart Hernández

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

y la libertad. Incluso el Tratado internacional aparece también como fuente de dicho deber para los Estados como sujetos de derecho internacional.

Siguiendo las ideas esenciales de nuestra proposición, sin duda que la descentralización de carácter político implica una mayor autodeterminación para quien es protagonista tanto a nivel nacional como regional del ejercicio de la soberanía nacional, esto es: el pueblo.

Desde otro punto de vista, los gobernados deben comprender que en su beneficio deben asumir una conducta activa que permita adoptar, controlar y ejecutar decisiones políticas.

En nuestro país, el pueblo no es titular de la soberanía, ya que ésta reside esencialmente en la Nación, si bien su ejercicio se realiza por el pueblo a través del plebiscito y de elecciones periódicas. Por lo tanto, claramente el pueblo no es soberano y por lo mismo no tiene ni ejerce el poder. Ahora bien, más allá de la órbita propia de quienes conocen los conceptos propios de la técnica constitucional -trátese de soberanía nacional, popular o mixtura de éstas- la idea que el pueblo es soberano en nuestro sistema constitucional está en el área de las creencias, pues a pesar de que se sostiene que es soberano o que debe serlo, ello no es así. En verdad, más bien es una justificación decir que el poder deriva del pueblo, puesto que, de lo contrario, no hay legitimidad.

Una mayor descentralización política a nivel regional implica también una revisión de los conceptos de soberanía. En sociedades que aspiran cada día a una mayor descentralización se ha avanzado de la soberanía nacional a un sistema con soberanía que contiene un cruzamiento explícito al expresar, por ejemplo, la Constitución española, en su artículo 1°, inciso 2°, señala: "La soberanía nacional reside en el pueblo español del que emanan todos los poderes del Estado".

Por las importantísimas consecuencias que de ello derivan, en un proceso de descentralización del poder como el expuesto, los conceptos de soberanía y su ejercicio, a nuestro juicio, requieren de una adecuación a los tiempos.

8. CONCLUSION EN TORNO A UNA REFORMA NECESARIA

Nuestra Constitución Política con la forma jurídica unitaria ha concentrado gran parte del poder en un solo centro. Sin embargo, la misma Constitución, conforme a lo señalado, rechaza la acumulación del poder público, por lo que una pluralidad de centros de poder político con una adecuada división de las competencias y formas de control actuando y colaborando en forma interdependiente debe propiciarse para la necesaria armonía del texto. En otros términos, éste en esta parte no es justo ni tiende a un Estado de Justicia, por lo que debe ser reformado más temprano que tarde.

Terminemos, no obstante, recordando a Jellinek, que sostenía que una solución jurídica para su eficiencia requiere del apoyo previo dado por las fuerzas políticas que la impulsan.