



Miriam Henríquez Viñas

Descentralización, Régimen de Gobierno y nueva Constitución

Miriam Henríquez Viñas¹

I. ¿Cómo afecta el tipo de gobierno la vida cotidiana de la ciudadanía ¿Cómo se refleja en el caso de nuestro país?

Me referiré al régimen político y como tal entiendo la especial relación entre el Gobierno y el Congreso Nacional. En mi opinión, desde el estallido social, el debate sobre el proceso constituyente ha girado principalmente en torno a los derechos de las personas. Y no sobre todos los derechos, sino que los derechos sociales, como por ejemplo el derecho a la educación, a la salud, la seguridad social, a la vivienda, al trabajo, entre otros.

Esto da cuenta de que el estallido social fue, fundamentalmente, una crisis social y las demandas tuvieron que ver, muy particularmente, con necesidades insatisfechas o satisfechas de manera inequitativa, que dificultan las condiciones de vida digna para muchos de los chilenos. En ese contexto celebro que este seminario, tal cual lo señalaba el senador Araya, no se enfoque solo a pensar en los derechos de las personas, que me parece que es un aspecto principalísimo, sino que también atienda a cómo se organiza el poder.

Creo que hay que considerar, en todo debate constitucional, dos preguntas que caminan en carriles que son paralelos ¿Cómo se acogen las demandas respecto al fortalecimiento de los derechos en general, de los derechos sociales en particular, y cómo eso impacta la organización del poder? Por otro lado ¿Cómo la organización del poder impacta en la manera en que satisfacen los derechos de las personas?

¹ Abogada de la Universidad Nacional del Comahue, República Argentina. Doctora (Magna Cum Laude) en Ciencias Jurídicas de la Universidad de Santiago de Compostela, España, con estudios Post Doctorales en la misma Universidad. Magíster en Derecho Público con mención en Derecho Constitucional de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Actualmente Decana Facultad de Derecho Universidad Alberto Hurtado.

No es suficiente reflexionar el proceso constituyente solo y desde la perspectiva de los derechos, sino que si realmente nos interesa la satisfacción de los derechos de las personas y su protección, además, tomar en consideración la forma en que se organiza el poder. Este es un tema que en sí mismo tiene muchísima relevancia y valor.

El presidencialismo reforzado, hiperpresidencialismo, neo presidencialismo o neo hiperpresidencialismo son términos que aluden al régimen político en la actual Carta, un presidencialismo que supone funciones y atribuciones exacerbadas para el Presidente de la República, que según su diseño y su funcionamiento merece una serie de observaciones, de críticas, que nos invitan a identificar posibles soluciones.

Como sabemos, en Chile el Presidente de la República concentra gran parte del poder del Estado. En contraste con el Congreso Nacional que fundamentalmente tiene la función de legislar y fiscalizar, pero no tiene la responsabilidad institucional de participar en el Gobierno.

El Congreso Nacional entonces aparece debilitado frente al Gobierno. Sabemos que si el Presidente de la República, conforme a este diseño y funcionamiento, no tiene una mayoría parlamentaria –tal como ocurre actualmente – o el Congreso Nacional se encuentra fraccionado en distintos partidos, se producen bloqueos institucionales que, en situaciones de crisis como las que hemos transitado y estamos transitando, dificulta la gobernabilidad si es que no sencillamente la impide. El régimen tal como está diseñado entonces no permite salida a estas situaciones y genera este tipo de trabas.

Nosotros podríamos pensar que solo el cambio en materia de derechos fundamentales mejoraría la vida de las personas, pero también y definitivamente el otro régimen político produciría esos cambios en la vida de las personas. Hoy las personas valoran el régimen político como un régimen insatisfactorio que no permite resolver los problemas y esto no se le atribuye solamente el Gobierno, sino que se le atribuye al Estado.

Se estima por parte de la ciudadanía que no hay capacidad para protegerlos, que no hay capacidad para resolver los problemas, lo que redundaría en falta de confianza en las instituciones del Gobierno.

II. ¿En qué momento histórico el Estado unitario ha presentado fallos? ¿qué efectos ha generado?

Uno podría remontarse a la historia para dar cuenta a esta pregunta, pero también es posible responderla desde el presente. Desde el presente más reciente, porque de hecho si uno identifica el alcance del estallido social, no fue un alcance solamente circunscrito a la Región Metropolitana, sino que su extensión, las demandas sociales a la que hemos asistido este último tiempo, son demandas que cruzan todo el territorio de la nación.

La descentralización que ha asumido el Estado chileno es una descentralización insuficiente. La descentralización que se ha pretendido y que se ha llevado adelante corresponde fundamentalmente al ámbito de la función administrativa. Los cambios constitucionales han tenido en cuenta la perspectiva orgánica de la Constitución, es decir ha habido cambios que introdujeron nuevos órganos de los distintos entes territoriales y muy tímidamente una transferencia de las atribuciones que podrían desarrollar esos órganos transformándolo prácticamente en meros ejecutores. Creo que el Estado chileno sigue siendo fuertemente centralizado.

El estallido social, para hacer una referencia mucho más concreta y más cercana en el tiempo, dio cuenta de que la centralización actual es excesiva; y, en segundo término, que es ineficiente, que es más grave y que dificulta satisfacer las necesidades de desarrollo económico, de desarrollo social, de desarrollo cultural, de cada una de las comunidades locales y sus territorios.

El Estado, tal cual está configurado actualmente, garantiza la satisfacción de los bienes públicos y de los servicios, pero lo hace con distinta calidad según el territorio. Esta es la principal falla de nuestro Estado unitario, fuertemente centralizado. Esto ha planteado demandas por una mayor descentralización ya no solo administrativa, sino, una descentralización que requiere ser una descentralización política que vaya acompañada de autonomía política, administrativa y financiera. Esa es la combinación que sería necesaria para dar cuenta de un Estado social y democrático de Derecho, pero que tenga un desarrollo equitativo a lo largo de todas las regiones y comunas.

De alguna manera las demandas planteadas se relacionan con una distinta salud, una distinta educación, seguridad, vivienda, transporte, conectividad,

incluso recreación según sea el lugar donde uno vive. Las demandas están orientadas justamente a revertir esa situación y como todos han dicho esta es una oportunidad única para transformar un Estado en uno mucho más justo, desde la perspectiva también territorial

La crisis y los desastres naturales que nos acompañan tan a menudo exponen que la forma en que se organiza el Estado no es suficiente para poder abordarlas y creo que el desafío del proceso constituyente, que ya se inició el 25 de octubre, es que la convención constitucional funcione con una lógica de participación, de amplia participación y apertura a la ciudadanía, pero que también tenga una perspectiva territorial y descentralizada. Ese es un desafío que tenemos que tener a la vista, porque se habla mucho de donde será la sede de la convención constitucional, pero también tenemos que plantearnos el desafío, si queremos recoger las demandas locales y los problemas territoriales, que, por ejemplo, haya sesiones territoriales, audiencias territoriales y también el trabajo de las comisiones.

Perfectamente las comisiones podrían trabajar en paralelo lo relativo a los derechos y lo vinculado con la organización del poder. Cómo se organiza el poder desde la perspectiva del régimen político y cómo se organiza el poder desde la perspectiva territorial va a incidir de manera directa en el entramado de todo el resto de la organización del Estado y también la forma en que se asumen y se realizan los derechos.

El Estado tal como está estructurado ha fracasado. Hay que repararlo y de cara a la convención constitucional no podemos incurrir en los mismos errores de pensar una nueva Constitución solo nacional, sin atender a las particularidades locales.

III. ¿Qué propondría usted en materia de forma de Estado y régimen de gobierno para el futuro de nuestro país?

Sin duda nuestro régimen político es un régimen que exagera las atribuciones del Presidente de la República en todos los ámbitos y las alternativas en discusión son al menos: 1) mantener el actual régimen presidencialista, pero limitando las atribuciones del Presidente de la República, fortaleciendo las

atribuciones del Congreso Nacional; 2) mantener la institución del régimen presidencial, incorporando instituciones propias del régimen parlamentario y eso podría dar como resultado un régimen presidencial parlamentarizado; o eventualmente caminar hacia un régimen semi presidencial y 3) la más minoritaria, pero nada obsta que en el contexto de una discusión desde hoja en blanco pudiera acordarse, incorporar el régimen parlamentario.

De las tres alternativas, me inclino por aquella que propone un régimen presidencial con instituciones propias del régimen parlamentario, combinándolas. Esta propuesta busca resolver los problemas que diagnosticamos en la primera parte.

En el ámbito de las potestades normativas, es necesario mirar cómo las atribuciones del Presidente de la República debieran limitarse para generar una mayor incidencia del Congreso Nacional en la tarea de generar normativa a nivel nacional y eventualmente regional.

El Presidente de la República concentra gran parte de las potestades normativas del Estado, porque tiene un rol de colegislador muy intenso, por ejemplo, con la iniciativa exclusiva, con todo tipo de vetos, con las urgencias y un sin fin de otros mecanismos que permiten establecer cómo se legisla. Quizá algunas limitaciones a esas atribuciones podrían compensar y reequilibrar las atribuciones del Congreso Nacional.

El Presidente de la República tiene importantísimas atribuciones en materia de celebración de tratados internacionales y el Congreso Nacional sola participa en la etapa de la aprobación de los tratados internacionales y parece que, en ello, la incidencia del Congreso debiera ser mucho mayor.

El Presidente de la República tiene atribuciones de la potestad reglamentaria autónoma y de ejecución. Bien vale la pena discutir la necesidad de mantener la potestad reglamentaria autónoma en la nueva Constitución, sí es una potestad que está presente, pero de alguna manera prácticamente no se utiliza. Cuestionarse el ámbito de los decretos con fuerza de ley, porque ya que el Presidente tiene estas potestades que son exacerbadas.

Se suele mirar el régimen político, centrandó toda la atención entre el Gobierno y el Congreso Nacional, pero falta el otro eslabón qué hace esta triada: aquella que se vincula con la ciudadanía y, en esa perspectiva dotar de mayores meca-

nismos de democracia directa en una nueva Constitución seguramente contribuirá a reforzar la democracia representativa. Asistimos a una desafección de la ciudadanía de la política que se manifiesta, por ejemplo, en una baja participación electoral y en una falta de legitimidad de las instituciones actuales.

Creo que mecanismos de participación directa como, por ejemplo la iniciativa popular de ley y la revocatoria de ley y las consultas populares, más casos de plebiscitos podrían mejorar justamente nuestra democracia, por varias razones, porque permitiría a la ciudadanía ser parte de los procesos de las tomas de decisiones, por otro lado legitimarían esas decisiones con su participación, supondría un mayor involucramiento de la ciudadanía en esas definiciones, recuperando en cierta medida y de cierta manera la confianza en las instituciones y creo que también le daría un cauce formal y una organización a la ciudadanía a través de estos mecanismos a sus manifestaciones sociales.

Bibliografía

Henríquez, Miriam, Forma de Estado, en Propuestas Constitucionales, Centro de Estudios Públicos, Santiago, 2016, pp. 115 – 118.

Henríquez, Miriam, Otras propuestas sobre régimen político, en Propuestas Constitucionales, Centro de Estudios Públicos, Santiago, 2016, pp. 161 -168.

Henríquez Miriam, Las fuentes del orden constitucional chileno, Thomson Reuters, Santiago, 2016.