

El Estado unitario chileno

Reconstrucción crítica de su *ethos*

Javier Valle Silva



Índice

Prólogo | 9

Bibliografía | 15

Introducción | 17

Capítulo I

El estudio (cultural) de un principio (constitucional) | 21

A. Bases teóricas para el estudio
de un principio constitucional | 21

B. La forma de Estado | 34

C. Una guía de estudio para el Estado unitario chileno | 50

D. Cierre | 58

Capítulo II

El *ethos* del Estado unitario en el siglo XIX | 61

A. Creencias y prácticas en el periodo fundacional | 62

B. El discurso conservador de 1833 | 81

C. El discurso de la codificación | 91

D. Modelando un *ethos* para la forma de Estado | 105

E. Observaciones finales | 117

Capítulo III

El *ethos* del Estado unitario en el siglo XX | 123

- A. Ideas preliminares | 123
- B. Ideas matrices | 128
- C. El esquema constitucional (1925-1973) | 140
- D. La doctrina chilena: historia, nación y forma de Estado | 149
- E. Palabras finales | 160

Capítulo IV

El Estado unitario chileno contemporáneo: *ethos* y descentralización | 165

- A. Revisión cronológica | 166
- B. Forma de Estado y descentralización | 178
- C. Forma de Estado y descentralización. La visión crítica de la doctrina contemporánea | 205
- D. Observaciones finales | 212

Capítulo V

Crítica del *ethos* y relectura del Estado unitario | 215

- A. La crítica contra el *ethos* | 217
- B. Una contribución para (volver a) pensar el Estado unitario chileno | 240
- C. Cierre | 253
- D. Conclusiones | 254

Bibliografía | 259

Prólogo

Tengo la enorme satisfacción de presentar el libro *El Estado unitario chileno. Reconstrucción crítica de su ethos*, escrito por el doctor Javier Valle Silva. Este trabajo se publica en un momento central para la historia de Chile, ya que el pasado 25 de octubre la ciudadanía aprobó por una contundente mayoría el itinerario constituyente establecido en el reformado capítulo quince de la Constitución de 1980.

Así, este libro se difundirá justamente en el período de mayor intensidad deliberativa que se haya conocido en la historia de Chile.

Esto es del todo pertinente, pues la presente obra nos da algunas claves de cómo los chilenos hemos discutido los temas constitucionales. Particularmente cómo hemos entendido el fenómeno del poder y su relación con la forma de Estado.

Sin duda, el desafío que se plantea el autor es de gran relevancia, ya que desde hace un tiempo se ha tejido un manto de dudas sobre si en realidad los chilenos hemos tenido una deliberación constitucional que funde nuestra institucionalidad, o este debate ha sido más bien cosmético y aparente.

Gabriel Salazar considera que nuestro sistema institucional carece de una legitimidad de origen, debido justamente a la falta de un real debate constituyente como fundamento de nuestras constituciones¹. Con todo, este juicio ha sido relativizado por Pablo Ruiz-Tagle, ya que si bien nuestras cartas fundamentales no han sido antecedidas de debates consistentes que las funden, nuestra historia sí cuenta de una reflexión constitucional de envergadura. Eso sí, acotada a temas específicos como algunos derechos fundamentales (educación, propiedad, entre otros), la forma de gobierno o la extensión del sufragio².

1 Gabriel Salazar 2005, 2009 y 2011.

2 Ruiz-Tagle 2016: 116.

Con todo, en este catálogo deliberativo que justifica la existencia del constitucionalismo chileno que nos propone Ruiz-Tagle, no aparece la *forma de Estado*, debido a que son contadas las reflexiones sobre este tema y se concentran principalmente en una crítica a nuestro proceso de descentralización³.

Por lo pronto, hasta la fecha no hemos identificado ningún trabajo que justifique la adopción del Estado unitario, a pesar de las tempranas referencias constitucionales. Así, la Constitución de 1823 señalaba en su artículo 1º: «El Estado de Chile es uno e indivisible, dirigido por un solo gobierno y una sola legislación». Principio que se reproduce en las siguientes constituciones, hasta la consagración del carácter unitario en las cartas de 1925 y de 1980.

Cómo se explica entonces la ausencia de reflexión doctrinaria en este sentido. La respuesta la da el autor a través de su idea del *ethos centralista* y la elaboración de un relato sobre una práctica política, jurídica y social que sorprenderá al lector más avezado en estas materias.

Esta reflexión sobre el *ethos centralista* de Chile se nutre de una profunda reflexión sobre qué configura *forma de Estado*, muchas veces circunscrita a un simple testeo formal de categorías repetidas miméticamente.

Paradójicamente, el autor recurre a categorías elaboradas desde el derecho comparado para adentrarse en la *mentalidad jurídica* de los chilenos. Así, se vale de la obra de Ewald para sostener la hipótesis de que en Chile se han articulado, a lo largo de la historia, una serie de creencias que conformarían lo que llamará el *ethos centralista*, compuesto por una suerte de *precomprensión básica de nuestra cultura jurídica*⁴.

En el segundo capítulo de este libro nos adentramos en el relato histórico que nos permite entender los argumentos que articula el *ethos centralista* en Chile. Aquí se evidencia un conflicto entre los impulsores del federalismo y el reconocimiento de la autonomía de los pueblos (partidarios de las leyes federales y la Constitución de 1828) versus la figura del Presidente de la República como agente centralizador del poder en la metrópoli (de la mano de la Constitución de 1833).

Mi contribución, a favor del análisis desplegado por el autor en esta parte, es que solo se puede explicar el triunfo del centralismo durante el siglo XIX, si se recurre al uso y abuso que se hizo de los estados de

3 Palma 1991, Molina 1992, Cea 1997, Alvez 1998, Ferrada 2001, Boissier 2004, Weissbluth e Inostroza 2007, Tobar 2009. Pressaco 2009, e Informe Comisión Asesora Presidencial 2014.

4 Pp. 50 a 58.

excepción constitucional. El paradigma del *orden público* asignado al Presidente de la República se impone a la promesa de descentralización manifestada en la elección de asambleas provinciales y de intendentes (que debían ser electos por dichas asambleas).

En la Constitución de 1833 se impuso la idea de *orden público* como una función preferente del Presidente de la República. El primer mandatario queda habilitado para suspender el imperio de la Constitución en el territorio comprendido en la declaración frente a una *conmoción interior*, facultándolo para legislar por decreto, juzgar, condenar, imponer penas y suspender el ejercicio de todas las libertades públicas. Esto significó en la práctica un uso indiscriminado y permanente de los estados de excepción constitucional, transformando lo excepcional en regla general durante buena parte del siglo XIX y conformando una verdadera forma de gobierno que concentró todo el poder en el Presidente de la República⁵.

Así la *promesa de descentralización* se subordina a la idea de *orden público*, habilitando en la práctica a que el Presidente de la República designe a su antojo a los intendentes y postergue indefinidamente su elección por el pueblo, junto con la elección de las asambleas provinciales.

La función de las *promesas incumplidas* en los textos constitucionales ha sido recientemente desarrollada como práctica habitual en Latinoamérica y merece en el plano de la descentralización un mayor desarrollo⁶. Por lo pronto, permitiría explicar el compromiso de las provincias en el proyecto constitucional de 1828. Pero profundizar en este punto excede por mucho el objetivo de este prólogo.

Nos queda hacer una última reflexión sobre este capítulo segundo y se refiere al papel de los liberales, partidarios de la descentralización.

Mi opinión es que la estrategia de estos, frente al dominio incontrarrestable del Presidente de la República, fue parapetarse en el Congreso Nacional, transformándose de alguna manera en cómplices y articuladores de la centralización. La razón la explica muy bien el autor: el Congreso Nacional se convirtió en la única asamblea deliberativa nacional, fuente de la legislación criolla, manifestada prontamente en el reemplazo del repertorio legislativo colonial por sucesivos códigos nacionales⁷.

5 Jocelyn-Holt 1999.

6 Langford, Rodríguez-Garavito, Rossi 2017.

7 Pp. 91-105.

De esta suerte de *convivencia* o acuerdo⁸ liberal/conservadora queda conformado el modelo de Estado unitario chileno durante el siglo XIX, con el establecimiento de un solo centro de poder legislativo (Congreso) y ejecutivo (Presidente de la República).

Por su parte, en el *ethos centralista* se instala la idea que para resguardar el *orden público* se debe contar con un poder centralizado y que para deliberar públicamente las provincias no cuentan con capacidad crítica, por lo que se debe descansar en un órgano nacional para esto. De esta forma, el Congreso Nacional se constituye con único espacio de deliberación política y de creación legislativa y constitucional.

En los capítulos siguientes (tres y cuatro), en que se analiza desde el siglo XX hasta la actualidad, se constata la extensión de estas creencias centralistas en la Constitución de 1925 y de 1980. Aunque la clave del debate se juegue más a nivel de la forma de gobierno, con la instalación del sistema presidencialista, se anexan nuevos fundamentos en el *ethos centralista*, de la mano del incremento y tecnificación de las funciones del Presidente de la República.

Por lo pronto, el creciente protagonismo de los economistas y la opción por un orden público económico en clave neoliberal, instala la idea de las virtudes del modelo unitario para focalizar recursos en las necesidades más urgentes, facilitando que los recursos no se desvíen en burocracia innecesaria. Esto sumado al descrédito creciente de la institucionalidad adquiere cierta popularidad, en una ciudadanía cada vez más decepcionada de sus representantes y de la política.

También se analiza en profundidad el papel de la *historiografía conservadora* en difundir las creencias centralistas, añadiendo una mirada nacionalista que reivindica una idea de nación esencialista, proclive al autoritarismo y la concentración del poder. Desde nuestro punto de vista, esta mirada histórica opera como fundamento para las definiciones conservadoras asumidas por la Constitución de 1980⁹, postergando procesos efectivos de descentralización. De aquí que Chile sea identificado como el país más centralizado de Latinoamérica y de la OECD, tomando distancia de Estados como Francia y Colombia que le han dado una reinterpretación más descentralizada al modelo unitario¹⁰.

En el capítulo quinto, el último del libro, se busca sistematizar las creencias centralistas y aislarlas de su conexión con el Estado unitario,

8 Gargarella 2014, pp. 79-82.

9 Soto 2011.

10 Informe Comisión Asesora Presidencial 2014.

con el objetivo de intentar la reformulación de esta forma de Estado, como ha ocurrido en otras experiencias comparadas tales como en Colombia o Francia.

Quisiera formular dos comentarios sobre este capítulo final. En primer lugar, me parece que en la sistematización, el autor dejó de lado y no desarrolla una creencia que también puede vincularse al *ethos centralista* y que considero necesario rescatar y visibilizar. Esta tiene que ver con la participación ciudadana. En el primer capítulo, citando la obra de Simon Collier y Gabriel Cid, el autor identifica un discurso crítico a la participación y la deliberación en los territorios, particularmente durante el período que media entre la independencia y la Constitución de 1833. De ahí que se asocie al aumento de la participación ciudadana con períodos de inestabilidad política, particularmente en los discursos de la *historiografía conservadora*. Esta creencia, en mi opinión, puede ser asociada a la necesidad de centralizar la deliberación política y cobra nueva fuerza con la Constitución de 1980. Jaime Guzmán creía que debía contenerse la participación de la ciudadanía a través del voto voluntario, pero también la política debía aislarse y concentrarse en el Congreso. De ahí la relación entre Estado unitario y desincentivo de la participación¹¹.

El segundo comentario se vincula al esfuerzo del autor por visibilizar y renovar la mirada sobre el Estado unitario. Este ejercicio de revaloración del Estado unitario me parece particularmente pertinente en el contexto que vive Chile hoy. Es fundamental enriquecer el debate de cara al proceso constituyente que se avecina. El dramático distanciamiento entre la ciudadanía y las instituciones solo podrá ser atenuando con una amplia deliberación ciudadana que anime la elaboración de una nueva Constitución.

En el último tiempo se vienen haciendo consistentes esfuerzos por reactivar la discusión constitucional. Particularmente, me he preocupado en describir el reciente debate sobre educación que permitió generar una serie de reformas en la materia durante el gobierno de Bachelet. Aquí podemos constatar que la activación del debate constitucional ha dejado de ser un debate de élite (académica o política), para vincularse crecientemente con los movimientos sociales y la ciudadanía¹².

Con todo, en el caso de la educación, como pasa en varios otros derechos fundamentales, los debates han sido explícitos, cuentan con

11 Soto y Welp 2017.

12 Ihnen, Millaleo, y Soto 2020.

diagnósticos acabados e incluso descansan en propuestas concretas de rediseño legal y constitucional. En el caso del Estado unitario, el autor nos demuestra que existe un debate basado en la creencia, donde la discusión no se formaliza, más bien se mueve en el ámbito del sentido común.

De ahí la relevancia de la obra que venimos a presentar en esta ocasión. Me parece que su difusión es necesaria y urgente. Felicito a Javier Valle Silva por su esfuerzo y dedicación. Gracias.

FRANCISCO SOTO BARRIENTOS
Facultad de Derecho, Universidad de Chile.
Santiago, noviembre de 2020.