

DESCENTRALIZACIÓN Y GOBERNADORES REGIONALES

5 CLAVES PARA EL DEBATE

Guillermo Pérez Ciudad
Investigador IES



DESCENTRALIZACIÓN Y GOBERNADORES REGIONALES

5 claves para el debate

1

La evidencia disponible indica que nuestro país se encuentra excesivamente centralizado. Esta situación genera una serie de consecuencias negativas: las desigualdades territoriales en materia de educación, salud o calidad medioambiental muestran que no da lo mismo nacer y desarrollarse en una región distinta a la Metropolitana. La distribución poco equitativa de oportunidades, bienes y servicios ha alimentado, a su vez, una relación muchas veces antagónica entre la capital y el resto de los territorios.

2

Abordar los problemas que provoca el centralismo implica necesariamente distribuir el poder entre los territorios. Por tanto, es previsible que no exista voluntad política transversal para avanzar en estas materias. Esto explica, en parte, las deficiencias en el proceso de regionalización actual que, entre otras cosas, comprende la elección de una nueva autoridad regional y el traspaso de competencias desde ministerios hacia gobiernos regionales.

3

Las leyes aprobadas en el marco de la agenda de regionalización tienen limitaciones que ponen en riesgo su éxito. La asimetría de poder entre el delegado presidencial regional y los gobernadores regionales electos, la discrecionalidad del Ejecutivo para transferir competencias o la inexistencia de un mecanismo de resolución de conflictos entre los gobiernos regionales y el gobierno central son algunas de las deficiencias que deben resolverse antes de la primera elección de gobernadores.

- 4 Los evidentes problemas y tensiones de nuestra discusión legislativa no se explican puramente por la ausencia de voluntad política. Los discursos contruidos para justificar la descentralización también son insuficientes, pues no logran captar el fenómeno en su complejidad. Por una parte, las élites locales han reducido el problema del centralismo a la denuncia de sus culpables. Sin embargo, si la capital es la responsable de todas las dificultades de las regiones y comunas, se terminan por evadir aquellas que surgen de dinámicas propias de los territorios. Por otra parte, la descentralización se ha convertido en un principio incuestionable, un ideal al que todos debemos aspirar. Esto ha reducido la discusión a su aspecto técnico, donde lo relevante es descentralizar lo más rápido posible, sin importar por qué.
- 5 Un abordaje integral del fenómeno exige una nueva narrativa cuyo punto de partida sea distinto al de la denuncia regional o la comprensión de la descentralización como un fin en sí mismo. No se trata de restringir el debate a una cuestión meramente abstracta, sino de proveer una base sólida para pensar desde ahí un proyecto político concreto en donde insertar la descentralización. La actual crisis de la democracia liberal puede ser una oportunidad para ello.

Cómo citar este documento:

Pérez, Guillermo, “Descentralización y gobernadores regionales”, *Claves para el debate* n° 1 (enero de 2020).

“Tanto en la opinión pública como en la clase política se han instalado diversos discursos que conciben la descentralización como un fin en sí misma (...). Eludir la reflexión sobre su pertinencia y los motivos que la justifican no es inocuo, y puede llevarnos a soluciones que no son tales, como ocurre, en parte, con el actual proceso de regionalización”

Guillermo Pérez Ciudad¹

Introducción

Nuestro actual proceso de regionalización —que comprende, entre otros asuntos, la elección de una nueva autoridad regional y el traspaso de algunas competencias desde los ministerios— ha estado marcado por deficiencias y retrasos. La persistencia de estos problemas pareciera ser sintomática de una ausencia de voluntad política para abordar tanto las consecuencias negativas del centralismo como para perfeccionar las propuestas que se discuten actualmente.

Aunque las dificultades derivadas del centralismo tienen un papel cotidiano y permanente en nuestro debate público, los discursos que demandan la elección de gobernadores regionales o el traspaso de competencias y recursos resultan insuficientes, pues se construyen a partir de una visión maniquea de la realidad que les resta eficacia. Quienes sostienen estos relatos suelen comprender el centralismo como una forma de administración territorial intrínsecamente indeseable y pernicioso. En el otro extremo se encontraría el paradigma descentralizador, que suele presentarse sin tensión ni dificultad alguna. Desde esta perspectiva, el problema no sería tanto político como técnico, pues lo específicamente político —la pertinencia de la descentralización y las condiciones para que sea beneficiosa— estaría zanjado de antemano.

Sin embargo, para que el proceso de descentralización llegue a buen puerto, resulta

imprescindible resolver las dificultades técnicas y políticas involucradas. Esto es necesario sobre todo en territorios con dinámicas locales marcadas por la falta de coordinación con el poder central, la ausencia de capacidad institucional e incluso, algunas veces, bullados casos de corrupción. La tarea se vuelve especialmente urgente si consideramos la crisis de legitimidad que vive actualmente todo nuestro sistema político. Las propuestas que buscan generar mayor distribución del poder entre los territorios son esenciales si queremos responder de forma integral a las múltiples demandas ciudadanas.

A la luz de nuestros debates actuales, este documento busca explorar las tensiones de los discursos en torno al problema territorial e identificar algunos de los factores que obstaculizan el diseño de soluciones adecuadas. Finalmente, se presentarán distintas propuestas para enfrentar los inconvenientes descritos.

I. Una comisión para el problema territorial

A pesar del éxito económico de Chile en las últimas décadas, existen diferencias significativas en el nivel de vida entre las distintas regiones². Por ejemplo, la OCDE ha señalado que los territorios de nuestro país presentan enormes disparidades en calidad medioambiental, salud, vivienda y PIB *per cápita*³. Estas diferencias están lejos

¹ Abogado de la Universidad Adolfo Ibáñez. Investigador IES. Agradezco a todo el equipo del IES por los comentarios que enriquecieron este documento, y especialmente el trabajo editorial de Joaquín Castillo y Josefina Poblete. Agradezco también el apoyo de Sergio Micco, Joaquín García-Huidobro y del Nicola Center for Ethics and Culture de la Universidad de Notre Dame.

² OECD (2018), OECD Economic Surveys: Chile 2018, OECD Publishing.

³ OECD (2016), Chile: Prioridades de políticas para un crecimiento más fuerte y equitativo, OECD Publishing, París, <https://doi.org/10.1787/9789264251199-es>.

de ser triviales, pues los territorios más rezagados “tienen niveles de productividad más bajos, tasas menores de matrícula en educación terciaria y menos ingresos familiares que el promedio nacional”⁴. Según un informe de la OCDE del año 2011, nuestras regiones “no han podido utilizar de manera completa sus recursos y alcanzar su potencial de crecimiento”.

Ahora bien, las dificultades distan de ser exclusivamente económicas. Al revisar el funcionamiento de la administración regional, por ejemplo, es fácil advertir la profundidad de los problemas políticos y administrativos. Los intendentes —máximas autoridades regionales— suelen ser poco conocidos por la ciudadanía⁵, tienen una alta rotación en el ejercicio de sus cargos⁶ y son percibidos como autoridades con escasa capacidad de respuesta frente a las problemáticas locales⁷. De hecho, el porcentaje de ciudadanos que solicita su ayuda para resolver dificultades es muy bajo comparado con otras instancias de poder presentes en el territorio, como los partidos políticos, alcaldes e incluso gobernadores provinciales⁸.

Tampoco hay una comprensión cabal de las funciones que cumple el intendente o el consejo regional, y la misma legislación no parece ser suficientemente robusta. Aunque el marco de acción de los gobiernos regionales es extenso

—fomento productivo, desarrollo social y cultural, ordenamiento territorial⁹—, existen pocas atribuciones concretas para materializar dicha amplitud¹⁰. Por ejemplo, los gobiernos regionales pueden “fomentar las expresiones culturales, cautelar el patrimonio histórico, artístico y cultural de la región, incluidos los monumentos nacionales, y velar por la protección y el desarrollo de las etnias originarias”¹¹. Sin embargo, carecen de herramientas y recursos para ejecutar tales funciones de forma óptima.

A diferencia de lo que ocurre con las municipalidades¹², la legislación regional tampoco distingue qué funciones son privativas del gobierno regional y cuáles comparte con otros órganos de la administración del Estado. Este vacío aumenta, inevitablemente, el riesgo de traslape con el poder central.

Debido a estos y otros problemas, el año 2014 la presidenta Michelle Bachelet conformó la Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional, compuesta por académicos, intelectuales y líderes de opinión de todo el espectro político. Su objetivo principal era elaborar propuestas para enfrentar los problemas que, desde hace varias décadas, produce el centralismo¹³. Después de un año de trabajo, la comisión presentó un informe con más de 70 medidas¹⁴. Las más relevantes y urgentes

4 OECD (2011), Mejores políticas para el desarrollo: Perspectivas OCDE sobre Chile, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264095755-es>

5 Guillermo Pérez, “Propuestas para un proceso gradual y responsable de traspasos de competencias” (Fundación Piensa, 2017), 4, disponible en www.fundacionpiensa.cl.

6 Alejandro Ferreiro, “Chile descentralizado: más desarrollo, más democracia”, *95 propuestas para un Chile mejor* (Santiago: Grupo Res Pública, 2013), 73.

7 Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo, *Auditoría a la democracia, más y mejor democracia para un Chile inclusivo* (PNUD, 2014), 388.

8 *Ibid.*

9 Constitución Política de Chile, artículo 114.

10 Pérez, “Propuestas para un proceso gradual y responsable de traspasos de competencias”, 3; Manuel Tobar, *Tratado de Derecho Administrativo. Derecho y administración regional*, vol. 2 (Santiago: Abeledo Perrot, 2012); Subdere/Universidad de Chile, “Servicios públicos regionales” (Informe final 2005), 11.

11 Artículo 19 letra f) de la Ley N.º 19.175 del 21 de marzo de 1993, “Sobre Gobierno y Administración regional”, República de Chile.

12 Artículos 3 y 4 de la Ley N.º 18.695 del 26 de julio de 2006, “De municipalidades”, República de Chile.

13 Parece haber consenso en que la administración comunal está en mejor pie que la regional. De hecho, entre 1990 y 2008 se dictaron 122 leyes sobre descentralización y solo 7 de ellas se referían a gobiernos regionales. Véase: Rodrigo Mardones, “Descentralización: una definición y evaluación de la agenda legislativa chilena (1990-2008)”. *EURE* 34 (2008), 51.

14 Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional, “Propuesta de política de Estado y agenda para la descentralización y el desarrollo territorial de Chile. Hacia un país desarrollado y justo” (7 de octubre de 2014), disponible en: <https://prensa.presidencia.cl/ifi-content/otras/informes-comisiones/InformeDescentralizacion.pdf>

eran tres: la elección popular de la máxima autoridad regional, el traspaso de competencias a las regiones y la creación de una ley de rentas regionales que dote de recursos a la nueva autoridad. Así, por primera vez en muchos años, se proponía un plan con respaldo transversal para resolver los reclamos por mayor descentralización política, administrativa y fiscal.

A pesar de este antecedente, los dos proyectos aprobados en el Congreso —reforma constitucional que consagra la elección de gobernadores regionales¹⁵ y la ley de fortalecimiento de la regionalización, que comprende, entre otros asuntos, el traspaso de competencias del gobierno central a los regionales¹⁶— se alejaron significativamente de las recomendaciones expuestas en el informe final de la Comisión. Desde luego, es hasta cierto punto normal —e incluso inevitable— que las conclusiones de los expertos no calcen totalmente con aquellas que surgen luego del debate legislativo. Lo problemático es que, al momento de ser aprobadas, ambas modificaciones adolecían de deficiencias evidentes que no fueron solucionadas a tiempo y que hoy ponen en serio riesgo el éxito del proceso de regionalización. Veamos a continuación algunas de ellas.

II. Una nueva administración regional

La ley 20.990, promulgada a fines del año 2016, reformó la Constitución y dispuso la elección popular de los gobernadores regionales. Actualmente, nuestra carta fundamental indica que “el gobernador regional será elegido por sufragio universal en votación directa”¹⁷. Sin embargo, una disposición transitoria señala que “mientras no asuman los primeros gobernadores regionales

electos, a los cargos de intendentes y gobernadores les serán aplicables las disposiciones constitucionales vigentes previas a la publicación de la presente reforma constitucional”¹⁸. Por lo tanto, la estructura administrativa de intendentes designados por el Ejecutivo continuará rigiendo hasta marzo de 2021, tal como funciona hoy. En la actualidad, los intendentes cumplen una doble función. Por un lado, son los representantes naturales e inmediatos del Presidente en el territorio y deben coordinar, supervigilar y fiscalizar los servicios públicos que dependen o se relacionan con el Ejecutivo a través de los distintos ministerios. Por otro, operan como órgano ejecutivo del gobierno regional.

La reforma constitucional que consagró la elección de gobernadores regionales dividió ambas tareas en dos autoridades diferentes. Así, un delegado presidencial regional designado será el representante natural e inmediato del Presidente en la región, y coordinará, supervigilará o fiscalizará los servicios que dependan de él. El rol de órgano ejecutivo del gobierno regional será asumido por el gobernador regional electo, quien deberá presidir el consejo regional, ejercer las funciones y atribuciones que la ley determine, y coordinar, supervigilar o fiscalizar los servicios públicos que dependan o se relacionen con el gobierno regional.

Esta situación no deja de ser problemática, pues será el delegado presidencial regional quien concentre las funciones más significativas de los actuales intendentes, como el nombramiento de las autoridades de los servicios regionales y la vigilancia sobre otros organismos dependientes de los ministerios. El gobernador regional, en cambio, no tendrá una atribución correlativa: los servicios públicos que operen bajo su dependencia podrán

15 Ley N.º 20.990 del 5 de enero de 2017, “Dispone la elección del órgano ejecutivo del gobierno regional”, República de Chile.

16 Ley N.º 21.074 del 15 de febrero de 2018, “Sobre fortalecimiento de la regionalización del país”, República de Chile.

17 Constitución Política de Chile, artículo 111.

18 Constitución Política de Chile, disposición transitoria vigesimosexta.

crearse recién a partir del año 2022 y su existencia dependerá en gran medida de la voluntad del Ejecutivo de turno¹⁹.

Si bien es lógico que la representación del Presidente y la relación con ministerios y servicios radique en alguien de su exclusiva confianza, la discusión en torno a estos cambios se ha dado en términos muy distintos. Si el discurso sobre el proceso de regionalización actual ha sido la elección directa de la “máxima autoridad regional”²⁰, la asimetría de la nueva estructura no tiene justificación alguna, a menos que se le otorguen más recursos y facultades a los gobernadores regionales electos.

La recientemente aprobada ley 21.074 sobre el fortalecimiento de la regionalización, que viene a modificar la ley 19.175 sobre gobierno y administración regional, tiene por objetivo, entre otras cosas, traspasar competencias a los gobiernos regionales y establecer un procedimiento que les permita solicitarlas según sus propias necesidades²¹. Sin embargo, el mecanismo consagrado en la ley para realizar traspasos a petición del gobierno regional es sumamente discrecional, no está sujeto a criterios objetivos y depende principalmente del Ejecutivo. De esta manera, el Presidente en ejercicio puede elegir qué competencia traspasar y a quién²², dejando la puerta abierta para beneficiar arbitrariamente a gobiernos regionales de su propia coalición y perjudicar a los opositores²³. De hecho, las competencias traspasadas temporalmente²⁴ pueden ser revocadas por el Presidente en base a criterios parciales y muy difíciles de medir, como la deficiente prestación del servicio a la comu-

nidad o el ejercicio incompatible con políticas públicas nacionales²⁵. Esto refuerza la discrecionalidad del gobierno de turno y deja el desarrollo de los territorios a merced de la orientación política de su autoridad electa.

En un escenario de tal arbitrariedad se corre el riesgo de que los gobernadores sustenten su campaña y acción política en aumentar las disputas con el Ejecutivo. La nueva legislación permite —e indirectamente alienta— que los candidatos a gobernador hagan anuncios y promesas imposibles, pues siempre se podrá culpar al tipo de distribución realizada por la autoridad central. Un gobernador regional, por ejemplo, puede solicitar al gobierno central competencias y recursos en ámbitos donde la ley no lo permite. A pesar de ello, quien decide y comunica la negativa es el Presidente, a través de un decreto supremo. De cara a la ciudadanía, entonces, será muy fácil atribuirle a él la carga de una promesa incumplida. En otras palabras, quien asuma los costos políticos por los traspasos será el Ejecutivo y no aquellos que soliciten competencias improcedentes.

Asimismo, someter a la nueva autoridad a un proceso de traspasos arbitrarios y privarla de competencias y recursos suficientes le impedirá desarrollar una gestión regional relevante. Así las cosas, ningún gobernador regional electo podrá cumplir con las expectativas que la ciudadanía deposite en quienes —al menos en el papel— serían las máximas autoridades regionales. Por tanto, es previsible que los conflictos con el Presidente en ejercicio se transformen en una herramienta para que los gobernadores

19 Artículo sexto transitorio de la Ley N.º 21.074 de 2018.

20 “Presidenta Bachelet promulgó reforma constitucional sobre elección de intendentes”, 2 de febrero de 2018, <http://www.subdere.gov.cl/presidenta-bachelet-promulg%C3%B3-reforma-constitucional-sobre-elecci%C3%B3n-de-intendentes>

21 La nueva normativa también permite al Ejecutivo traspasar competencias de oficio. De hecho, hasta el 2022 solo se transferirán competencias bajo esa modalidad. Los gobiernos regionales podrán comenzar a solicitarlas formalmente a partir de ese año (artículo cuarto transitorio de la Ley N.º 21.074 de 2018).

22 Solo en los ámbitos señalados en el artículo 114 de la Constitución: fomento productivo, ordenamiento territorial, desarrollo social y cultural.

23 Artículo 21 sexies y 21 septies de la Ley N.º 21.074 de 2018.

24 El artículo 114 de la Constitución indica que pueden transferirse competencias de forma temporal o definitiva.

25 Artículo 21 octies de la Ley N.º 21.074 de 2018.

regionales sean percibidos como autoridades capaces de resolver problemas concretos. El incentivo de los gobernadores para caer en esta dinámica es evidente: significa obtener visibilidad a nivel nacional sin grandes costos. Esto se debe a que la responsabilidad ante cualquier problema regional es fácilmente imputable a la imagen instalada —y en cierto sentido justificada— de un gobierno central mezquino con las necesidades de los territorios, que traspasa o niega competencias a su arbitrio.

Se podría suponer que las reformas consagran herramientas institucionales para contener problemas de este tipo, pero no es así. No hay un mecanismo de resolución de conflictos que encauce las disputas entre el gobierno central y los regionales²⁶ ni un órgano que actúe como segunda instancia en caso de que la solicitud de traspaso de competencia sea rechazada o condicionada de forma arbitraria²⁷. De no abordar este vacío, es probable que la disputa con el Ejecutivo se transforme en un mecanismo usual para debilitarlo o alcanzar notoriedad a nivel nacional de cara a próximas elecciones.

III. Sin voluntad no hay proyectos

La ausencia de una reflexión de largo plazo ha impedido cualquier discusión sobre asuntos posteriores a la elección del próximo año. A pesar de que la ley de fortalecimiento de la regionalización ya fue publicada y la elección de gobernadores está fijada para 2020, el debate ha estado tan sujeto a lo contingente que aún no hay certeza sobre otro proyecto definido como fundamental por la comisión: la ley de rentas regionales. Pareciera ser que el proceso de descentralización carece de un horizonte

hacia el cual dirigirse, lo que inevitablemente genera confusión respecto de los próximos pasos a seguir.

Por lo mismo, los problemas esbozados en la sección anterior vuelven evidente el silencio acerca de cuestiones más profundas. Un ejemplo de esto es la norma que indica que el gobierno regional debe aprobar el plan regional de desarrollo turístico²⁸. Sin embargo, Sernatur seguirá dependiendo del gobierno central a través del delegado presidencial regional. En ese contexto, ¿qué voluntad debe primar, la del gobernador regional o la del director de Sernatur y del delegado presidencial? La administración turística de una región, ¿debiera radicar en sus autoridades locales o en las del poder central? ¿No hay, acaso, un cruce de responsabilidades y autoridades que exige una reflexión más detenida?

Estos conflictos surgen, en parte, porque las discusiones legislativas sobre el actual proceso de regionalización se han visto trabadas por la incertidumbre que provoca en algunas autoridades la aparición de una nueva figura en el escenario político. Los senadores, por ejemplo, podrían quedar en una posición muy incómoda, ya que esto implicaría contar en cada una de sus circunscripciones con una autoridad electa con más votos.

Para graficar esta situación es necesario tener en cuenta que un candidato a gobernador debe obtener al menos el 40% de los votos válidamente emitidos para ganar en primera vuelta. Supongamos que en la región de Valparaíso la participación en la elección de gobernadores de 2020 es la misma que la alcanzada en la parlamentaria de 2017. En concreto, esto significa que el próximo año votaría el 47,17% del padrón

²⁶ Algunos han propuesto al Tribunal Constitucional. Bastaría con ampliar la atribución del artículo 93 N°12 de la Constitución. Véase Ignacio Irrazábal y Eduardo Pérez, "Institucionalidad subnacional y el problema de coordinación de competencias", en *Un mejor Estado para Chile. Propuestas de modernización y reforma* (Santiago: Consorcio para la Reforma del Estado, 2009), 200.

²⁷ El traspaso de la competencia se puede condicionar al cumplimiento de cualquier requisito (artículo 21 septies de la Ley N.º 21.074 de 2018).

²⁸ Artículo 18 letra c) de la Ley N.º 19.175 de 1993.

electoral (725.726 personas). Por lo tanto, para obtener el cargo en primera vuelta, los candidatos necesitarían poco menos de 300.000 votos. Así, un gobernador electo en primera vuelta en Valparaíso contaría con casi el doble de votos que el senador Francisco Chahuán, quien fuera el parlamentario más votado a nivel nacional en la última elección, con algo más de 150.000 votos. Frente a la eventual aparición de una figura que podría gozar de más legitimidad, influencia y arrastre popular que los propios senadores, ¿no resulta natural su resistencia?

Ahora bien, si analizamos el trámite legislativo, esa resistencia se traduce en evidente ausencia de voluntad política. El proyecto de fortalecimiento de la regionalización, que incluía la iniciativa de traspasar competencias, estuvo en discusión en el Congreso desde el año 2011²⁹ hasta comienzos de 2018, mientras que la reforma constitucional que consagraba la elección de gobernadores inició su trabajo legislativo recién en 2015³⁰. A pesar de que el proyecto de traspaso de competencias sufrió modificaciones sustantivas en el intertanto³¹, hubo tiempo suficiente —casi siete años— para resolver algunos problemas antes de aprobar la elección. Por ende, si a un año de la elección de gobernadores todavía quedan asuntos por discutir, esto se debe, en gran medida, a deficiencias en el trabajo de los legisladores. Dicho de otro modo, si uno de los principales argumentos para postergar la elección de gobernadores regionales ha sido la imposibilidad de realizarla sin antes definir todas las competencias, ¿por qué pasaron tantos años sin soluciones significativas?

Cabe señalar que, aunque la idea de definir las funciones y atribuciones previamente a la elección puede ser adecuada, no es el único camino posible. Una alternativa es recurrir a herramientas que, junto con traspasar competencias, permitan abarcar una serie de otros temas, tales como la rendición de cuentas a nivel local, la capacidad institucional o la coordinación entre los diversos niveles de gobierno.

Bajo recomendación de la OCDE, países como Francia, Italia, Canadá o España han recurrido a la suscripción de contratos entre el gobierno central y los regionales³². A grandes rasgos, estos contratos deben ser entendidos como marcos de acción que establecen compromisos generales entre el gobierno central y los regionales, producto además de una relación de diálogo constante. Si bien la OCDE establece una serie de factores a considerar para decidir las características específicas de cada uno de ellos³³, en su mayoría han logrado generar diversos beneficios. Entre otros, han permitido mejorar la gestión de relaciones entre los distintos niveles de gobierno, clarificar las responsabilidades, manejar las interdependencias y transmitir capacidad institucional.

Asimismo, la OCDE ha señalado que se justifica recurrir a estos contratos cuando existe una interdependencia inherente entre los gobiernos subnacionales y el central, o en el caso de que la asignación de responsabilidades entre ellos sea “imperfecta”. Ambas situaciones reflejan lo que ocurre hoy en nuestro país. Por un lado, los gobiernos regionales y municipios dependen del central en una serie de ámbitos. Por el otro,

²⁹ Boletín N°7963-06.

³⁰ Boletín N°9834-06.

³¹ El proyecto aprobado es, en gran medida, una indicación sustitutiva que envió la Presidenta Bachelet el año 2015.

³² OECD (2007). “Linking regions and local governments: contracts for regional development”, OECD publishing.

³³ Algunos factores para determinar los rasgos de cada contrato son: distribución del conocimiento de las partes en la materia, contexto de ejecución o aplicación, grado de complejidad de la materia sobre la que versa el contrato y nivel de interdependencia entre el gobierno central y los regionales. Véase Guillermo Pérez, Heinrich Von Baer, Nicolás Bravo, Diego Portales y Patricio Vergara, “Traspaso de competencias a gobiernos regionales: construyendo un proceso gradual y responsable” en *Descentralización 2.0. Construyendo la gobernanza regional que Chile necesita: un desafío país* (Temuco: Universidad de la Frontera, 2018), 72; Pérez, “Propuestas para un proceso gradual y responsable de traspasos de competencias”, 6-8.

la ambigüedad de las funciones, atribuciones y responsabilidades entre niveles de gobierno es una de las razones que explican las modificaciones de la normativa y parte de las principales deficiencias de nuestra regulación regional.

En concreto, la aplicabilidad de este tipo de mecanismos en Chile no es descabellada, sobre todo si consideramos que en la legislación existen herramientas para ejecutarlos. En efecto, es posible recurrir a los llamados convenios de programación³⁴, que generalmente se utilizan para coordinar la ejecución de proyectos de infraestructura en materias relativas a obras públicas, salud y vivienda³⁵.

IV. Retóricas insuficientes

Las dificultades que experimenta actualmente el proceso de regionalización, sin embargo, no remiten únicamente a la ausencia de voluntad de gran parte de nuestra clase política, sino que también pueden tener relación con otros factores. Por lo tanto, es pertinente preguntarnos si existe también alguna cuota de responsabilidad en quienes enarbolan la bandera de la descentralización o en las élites regionales que la reclaman. De hecho, basta revisar cualquier encuesta para notar que, pese a su persistencia, el centralismo no figura en los asuntos que el común de la ciudadanía considera prioritarios³⁶. Esto lleva a pensar que la preocupación de la ciudadanía y de las élites regionales no es necesariamente idéntica. Para entender, en parte, los motivos de esta disonancia, es necesario profundizar en algunos elementos que componen los relatos contruidos en torno a la descentralización.

Lamento provinciano

Las desigualdades entre los territorios de nuestro país han permanecido por décadas. De hecho, el proceso actual de regionalización no es el primer intento por disminuir las brechas entre Santiago y las regiones. No es extraño entonces que la trayectoria vital de quienes habitan fuera de la capital esté marcada, en parte, por una relación compleja con el centro. Es común que problemas cotidianos —como el estado del transporte público, la salud o el desempleo— se relacionen con el centralismo, pues este puede repercutir directamente en las posibilidades de tener una vida digna y con oportunidades.

Ahora bien, la persistencia del fenómeno —y los años de promesas incumplidas³⁷— han potenciado un discurso que hace aparecer a la capital como una enemiga de las regiones, como la culpable de todos sus problemas. De esta forma, cualquier tensión se reduce a la idea de una élite centralista que —en virtud de una perversidad inherente— no quiere que el resto de los territorios se desarrolle.

Se puede argumentar que el desinterés de las clases dirigentes capitalinas por las dificultades regionales es una muestra de que algo de eso existe. Sin embargo, determinar *a priori* que hay un único responsable de todos los problemas vuelve estéril cualquier propuesta, porque imposibilita el diálogo entre el centro y el resto de los territorios.

Insistir en el maltrato capitalino como el único factor relevante para explicar los problemas

34 Constitución Política de Chile, artículo 115.

35 Guillermo Díaz y Claudio Rivera, “Descentralización y capacidades subnacionales: el caso de cuatro regiones de Chile” en *Reforma y Democracia* N° 60 (2014), 172; Pérez *et al.*, “Traspaso de competencias a gobiernos regionales”, 73.

36 Centro de Estudios Públicos, *Estudio nacional de opinión pública* núm. 83 (mayo 2019), https://www.cepchile.cl/cep/site/docs/20190612/20190612104953/encuestacep_mayo2019.pdf

37 Heinrich Von Baer y Felipe Torralbo, “Chile descentralizado y desarrollado: Fundamentos y propuestas para construir una política de estado en descentralización y desarrollo territorial en Chile”, Grupo Res Pública (2009).

de las regiones y comunas³⁸ ha implicado eximir a las élites locales de su propia cuota de responsabilidad³⁹, haciéndolas cada vez menos conscientes de ella. Asimismo, les impide comprender que se trata de un fenómeno complejo: tal como ocurre con todas las retóricas maniqueas, el lamento regional termina por acallar cualquier asunto que la problematice⁴⁰. De este modo, temas tan relevantes como la corrupción a nivel local o la falta de coordinación y capacidad institucional no son integrados a la reflexión que cada élite regional debiera desarrollar.

Para que nuestro proceso de regionalización tenga éxito, urge que las élites locales modifiquen sus premisas. La reticencia a descentralizar no es solo fruto de una capital perversa, sino también de dificultades internas que no suelen formar parte del relato regionalista. Por lo mismo, es necesario que autoridades, empresarios y sociedad civil reflexionen e intenten resolver, entre otras cosas, los contextos que pueden provocar faltas a la probidad⁴¹ y dificultades para generar consensos⁴², con el fin de lograr una visión común en problemas como el transporte o el desarrollo urbano⁴³. Dicho de otro modo, las clases dirigentes deben pasar de

un estado de dependencia a asumir su cuota de responsabilidad en los problemas de los territorios.

La descentralización como un fin

Durante los últimos años, tanto en la opinión pública como en la clase política se han instalado diversos discursos que conciben la descentralización como un fin en sí mismo. Se ha vuelto común asumir que esta forma de administrar el Estado tiene un tenor similar a la justicia y la dignidad. Esto significa tratarla como si fuera un principio incuestionable, un ideal al que todos deben aspirar, cuando no es necesariamente así⁴⁴.

Lo más problemático de este modo de comprender la descentralización es que transforma la distribución del poder en un asunto puramente técnico. Al considerarla un fin o un valor inmutable, las preguntas políticas que la justifican —como su pertinencia o sus posibles problemas— quedan resueltas de antemano⁴⁵. Esta mirada reduccionista genera que las discusiones en torno a la descentralización no comiencen en el por qué sino en el cómo: lo único

38 Por ejemplo, el senador Alejandro Guillier afirmó en una entrevista: “A todo el norte nos mata el centralismo (...) tenemos un déficit de vivienda que supera las 22.500 casas y aunque algo ha mejorado la salud y la educación, seguimos siendo mirados con desdén por Santiago”. Véase “Senador Alejandro Guillier: ‘A la Macrozona Norte nos mata el centralismo’”, *Edición Cero*, 18 de junio de 2016, <http://edicioncero.cl/2016/06/senador-alejandro-guilliera-la-macrozona-norte-nos-mata-el-centralismo/>.

39 Baldemar Carrasco, “Las regiones: ¿limosneras del centralismo?”, *Chile Descentralizado*, 14 de mayo de 2019, <http://www.chiledescentralizado.cl/las-regiones-de-chile-limosneras-del-centralismo/>.

40 Egon Montecinos, “Elección de gobernadores regionales: perfeccionar sí, postergar no”, *El Mostrador*, 4 de junio de 2019, <https://www.elmostrador.cl/destacado/2019/06/04/eleccion-de-gobernadores-regionales-perfeccionar-si-postergar-no/>.

41 Mauricio Silva, “Contraloría objeta \$632 millones destinados a viajes de alcaldes y concejales de 28 comunas del país”, *El Mercurio*, 26 de noviembre de 2018, <http://www.elmercurio.com/blogs/2018/11/26/65150/Contraloria-objeta-632-millones-destinados-a-viajes-de-alcaldes-y-concejales-de-28-comunas-del-pais.aspx>.

42 La situación de Valparaíso es paradigmática: mientras la ciudad se mantiene en franca decadencia, las élites locales no han podido aunar voluntades para frenar el deterioro. Así lo demuestran los conflictos por la construcción del Terminal 2 del puerto, la persistencia de la pobreza y los problemas de seguridad e higiene, entre otros. Véase Iván Poduje, “Valpo está matando Valparaíso”, *La Tercera*, 25 de junio de 2018, <https://www.latercera.com/opinion/noticia/valpo-esta-matando-valparaiso/219311/>.

43 La proliferación excesiva de edificios de gran altura en los sectores costeros de comunas como Viña del Mar o Concón, por ejemplo, reflejan que no existe una visión de desarrollo urbano de mediano o largo plazo.

44 Ángel Rogel, “Senadores regionalistas rayan la cancha ante iniciativas descentralizadoras”, *Diario Concepción*, 24 de agosto de 2019, <https://www.diarioconcepcion.cl/politica/2019/08/24/senadores-regionalista-ryan-la-cancha-ante-iniciativas-descentralizadoras.html>.

45 “Regionalistas hacen transversal llamado a La Moneda para respetar elección de gobernadores”, *El Mostrador*, 8 de julio de 2019, <https://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2019/07/08/regionalistas-hacen-transversal-llamado-a-la-moneda-para-respetar-elecciones-de-gobernadores/>.

importante termina siendo descentralizar lo más rápido posible. Se trata de una interpretación problemática, ya que no alcanza a comprender que el modo de justificar la descentralización es determinante para su ejecución y desempeño. Por lo mismo, los procesos de descentralización distan de ser totalmente técnicos, y parte importante de su éxito se juega en la arena política. Eludir la reflexión sobre su pertinencia y los motivos que la justifican no es inocuo, y puede llevarnos a soluciones que no son tales, como ocurre, en parte, con el actual proceso de regionalización.

La ausencia de voluntad —una de las causas de deficiencias y retrasos— puede explicarse no solo por las pérdidas que conlleva la elección de gobernadores en los sectores políticos involucrados, sino también porque los discursos contruidos en torno a esas medidas son insuficientes. Estos no han logrado responder a las tensiones que involucra descentralizar, ni tampoco a ciertas dificultades que, por ser inherentes a las dinámicas territoriales, deben ser abordadas por sus élites a la hora de oponerse al centralismo.

V. La necesidad de un proyecto político

Lo señalado en la sección anterior nos conduce a un último problema. Dado que los procesos de descentralización implican necesariamente articular voluntades diversas, el concepto ha servido como bandera para distintos sectores del espectro político, que lo han adecuado a conveniencia de sus propios objetivos. La derecha ha intentado justificar la propiedad del concepto a

través de la idea de subsidiariedad⁴⁶, mientras que la izquierda recurre a nociones de justicia o igualdad⁴⁷. Sin embargo, la descentralización debe ser un proyecto de largo aliento y eso exige, entre otras cosas, cierta transversalidad. Pero si la comprensión de la descentralización depende del sector político que la invoca, ¿cómo se puede elaborar un proyecto compartido?

Quizás sirve pensar cómo la descentralización puede ayudarnos a abordar fenómenos que preocupan a mayorías que exceden un solo sector político. Ahora bien, el problema no es exclusivo de la clase dirigente, pues quienes apoyan la descentralización también necesitan encontrar nuevos argumentos para defenderla. En este sentido, la irrupción del populismo, la desafección ciudadana o las tensiones que emergen de la inmigración pueden ser una oportunidad para situar los debates acerca de la descentralización más allá de las categorías tradicionales. Todos estos problemas son representativos de lo que se ha llamado la crisis de la democracia liberal. Por lo mismo, resulta especialmente interesante que algunos autores planteen que una buena manera de enfrentarla sea mediante la revalorización de lo local.

El filósofo británico Alasdair MacIntyre, por ejemplo, defiende un extendido localismo que también se encuentra en otros autores. A grandes rasgos, según MacIntyre solo sería posible pensar el bien común en comunidades pequeñas, que sean “mayores que la familia y menores que el Estado”⁴⁸. Es a través de este tipo de sociedades que se puede hacer frente a los conflictos de la sociedad moderna y “mantenerse inmunes a los poderes impersonales y burocráticos del

46 María Cristina Romero, “Oposición elabora primera propuesta del conglomerado en materia de descentralización y regionalización” *Emol*, 7 de septiembre de 2015, <https://www.emol.com/noticias/Nacional/2015/09/07/748736/Oposicion-elabora-primera-propuesta-del-conglomerado-en-materia-de-descentralizacion-y-regionalizacion.html>.

47 Carla Amtmann, “Avancemos hacia una descentralización democrática”, *El Mostrador*, 30 de noviembre de 2018, <https://www.elmostrador.cl/noticias/opinion/2018/11/30/avancemos-hacia-una-descentralizacion-democratica/>.

48 Ignacio Serrano, “¿A quién esperar en tiempos de globalización?: Entre Benedicto XVI y Alasdair MacIntyre”, *Veritas* núm. 33 (2015), 35.

Estado, y a las fuerzas económicas del mercado”⁴⁹. Siguiendo a MacIntyre y en línea con lo recién descrito, el académico estadounidense Patrick Deneen ha señalado que los problemas del liberalismo podrían ser contenidos con “prácticas promovidas en enclaves locales, enfocadas en la creación de nuevas culturas que resulten viables, una economía que se apoye en el virtuosismo de los hogares, y la creación de una vida civil para la polis”⁵⁰. Según Deneen, llegó el momento de crear un experimento filosófico nuevo, que enfatice la economía doméstica, el intercambio a menor escala y un mayor autogobierno local⁵¹.

Desde una perspectiva distinta, la intelectual francesa Chantal Delsol sugiere que la emergencia de los llamados populismos se debería, en parte, a que las élites han adherido a una visión universalista de la historia, menospreciando el particularismo del resto de la ciudadanía⁵². Según ella, las tensiones entre capitales y provincias también son parte relevante del conflicto entre lo universal y lo particular⁵³. Para Delsol, lo sustancial está en el tipo de sociedad que representan ambas opciones, pues “la libertad de costumbres es más intensa en las capitales, y la opinión ética más cercana al relativismo”⁵⁴, mientras que “las familias de provincias siguen estructuradas y ligadas por fuertes solidaridades en el espacio y por fuertes tradiciones en el tiempo”⁵⁵. Fortalecer la vida y el gobierno local sería entonces una forma de nutrir las identidades y arraigos que permiten hacer frente a las dificultades que acarrea la idea de emancipación y que posibilitan la emergencia de los llamados populistas⁵⁶.

49 *Ibid.*

50 Patrick Deneen, *¿Por qué ha fracasado el liberalismo?* (Santiago: Rialp – IES – IdeaPaís, 2019), 244.

51 *Ibid.*, 241.

52 Josefina Araos, “Populismo”, *Claves para el debate* n°3 (diciembre de 2018), 10.

53 Chantal Delsol, *Populismos, una defensa de lo indefendible*. (Barcelona: Ariel, 2015), 147.

54 *Ibid.*, 148.

55 *Ibid.*, 147.

56 *Ibid.*, 177.

En este sentido, ¿cuánta fuerza podrían adquirir los discursos regionales si incluyeran en su reflexión prevenciones ante fenómenos globales como el populismo? ¿Existiría el mismo resque-mor hacia la descentralización en ciertos sectores de nuestra clase política? ¿Faltaría voluntad en los parlamentarios si hallaran en lo local una respuesta sensata para aquellos asuntos que hoy los desconciertan, como su propia crisis de legitimidad?

Esta reproducción de argumentos, sin pretenderse exhaustiva, permite mostrar que hay autores que, estemos o no de acuerdo con cada aspecto de su diagnóstico, encuentran en la revalorización de lo local una forma de hacer frente a la llamada crisis de la democracia liberal. Sus ideas —y las de otros— quizás sirvan como telón de fondo para reunir posturas distintas en torno a un gran proyecto que haga sentido a todos los sectores políticos.

Para los movimientos que combaten el centralismo puede ser sumamente enriquecedor que el reforzamiento de la comunidad local se esboce como una alternativa para abordar nuestros problemas actuales. Insertarlos en una discusión tan esencial implica provocar la necesaria (y a veces ausente) reflexión de por qué distribuir el poder. Esto puede permitirnos dotar a la descentralización de mayor contenido, frescura, renovación y, sobre todo, liberarla de quienes pretenden reducirla a un patrimonio de Chile Vamos, la ex Nueva Mayoría o el Frente Amplio.

Conclusiones

Nuestro actual proceso de regionalización se ha visto mermado por problemas que lo anteceden. La ausencia de voluntad de algunos sectores políticos y la insuficiencia de los discursos que se construyeron en torno a él son factores que ponen en peligro cualquier iniciativa que busque abordar las dificultades que provoca el centralismo.

Por lo mismo, urge iniciar una reflexión mayor acerca del fenómeno, que problematice aquellos asuntos que no hemos sido capaces de abordar y que pueda dar respuesta a las tensiones que surgen tanto a nivel local como central. Esto se vuelve especialmente relevante si consideramos las múltiples demandas que ha levantado la ciudadanía en los últimos meses y que reflejan una grave crisis de legitimidad de nuestras élites políticas y económicas. En este sentido, no solo el gobierno central y las grandes empresas deben cuestionar sus premisas, sino también las autoridades y élites locales. Al mantener un contacto más cercano y cotidiano con los ciudadanos, son sus deficiencias las que pueden terminar encarnando las tensiones del Estado y el mercado. No se trata de una tarea sencilla, pues cualquier debate orientado al largo plazo está condicionado por la inminencia de una elección de gobernadores regionales con potenciales dificultades de ejecución. Aunque el apremio provoca la tentación de centrar el trabajo exclusivamente en resolver tales deficiencias, es esencial que se complemente con un cuestionamiento profundo de las premisas sostenidas por décadas en torno al centralismo.

Como dijimos, los diagnósticos basados en discursos parciales —y que no se condicen totalmente con la realidad— pueden llevarnos a enfrentar los actuales problemas de la ley con propuestas insuficientes. Si esto ocurre y la elección y el traspaso de competencias fracasan, pasará mucho tiempo antes de que los sectores

que enarbolan la bandera de la descentralización puedan presentar nuevas propuestas. Es más, un traspasé de tal magnitud abrirá el espacio para que quienes dudan de esta agenda planteen volver al origen, retrocediendo en lo avanzado. El éxito del proceso de regionalización no depende solo de la capital, sino también de todos los territorios que concentran en él sus expectativas.

ÚLTIMAS “CLAVES PARA EL DEBATE”

ABORTO Y DESPENALIZACIÓN

7 claves para el debate

IES, IdeaPaís e Instituto ResPublica

EL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD

4 claves para el debate

Pablo Ortúzar M.

NUEVA EUGENESIA

5 claves para el debate

Catalina Siles V.

UNIVERSIDADES, PLURALISMO Y SENTIDO PÚBLICO

6 claves para el debate

Pablo Ortúzar M.

LIMITACIONES Y AMENAZAS A LA LIBERTAD DE EDUCACIÓN

4 claves para el debate

Claudio Alvarado R.

LOS NIÑOS INVISIBLES DEL SENAME

6 claves para el debate

Catalina Siles V.

OBJECCIÓN DE CONCIENCIA INSTITUCIONAL

4 claves para el debate

Claudio Alvarado, Fernando Contreras y Manfred Svensson

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL EN LA MIRA

5 claves para el debate

Fernando Contreras S.

POPULISMO

4 claves para el debate

Josefina Araos B.

MIGRACIÓN EN CHILE

5 claves para el debate

Guillermo Pérez C.

EUTANASIA Y BUEN MORIR

5 claves para el debate

Constanza Richards Y.