

### Cuatro barreras políticas que enfrenta la descentralización regional en Chile (1)

M. Camilo Vial C. (2)

#### Novedades

13/08/2012

Política

Cuatro barreras políticas que enfrenta la descentralización regional en Chile

10/08/2012

Política Sectorial

Ayudas estudiantiles: créditos de la angustia

06/08/2012

Política

Las movilizaciones juveniles y el anhelo por mayor igualdad

02/08/2012

Política

Discriminación, desigualdad y violencia: El homicidio de Daniel Zamudio

30/07/2012

Política Sectorial

Educación Superior: Antecedentes e Ideas para un Debate

24/07/2012

Política

El resguardo del orden público en Chile: Algunas consideraciones legislativas a la "Ley Hinzpeter"

#### Acerca de

Este informe ha sido preparado por el Consejo Editorial de asuntospublicos.cl.

©2000 asuntospublicos.cl. Todos los derechos reservados.

Se autoriza la reproducción, total o parcial, de lo publicado en este informe con sólo indicar la fuente.

El centralismo político en Chile se puede entender como un fenómeno ya cultural, una construcción histórica en torno al Estado como eje articulador que también se manifiesta en términos sociales, demográficos y económicos, entre otros. Por lo mismo, antes de hablar de barreras actuales que dificultan procesos descentralizadores, se debe entender, primero, que no son únicamente del mundo político, ya que el centralismo ha trascendido sus fronteras; y segundo, que si se aísla esta dimensión, se deben también considerar barreras culturales que han permeado la vida política.

Bajo este contexto, las siguientes líneas abordan cuatro importantes barreras políticas que han dificultado el proceso de descentralización regional que inició Chile desde la creación de los Gobiernos regionales (GORE) en 1992.

#### 1. Tensiones gobierno – oposición por mayores cuotas de poder

Usualmente se le reconoce al gobierno de Patricio Aylwin ser el gran impulsor de la descentralización regional. En efecto, fue el ejecutivo el que formalmente presentó la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional (LOCGAR) dando a luz a los GORE.

Sin embargo es relevante observar el cómo ocurrió esa negociación para entender que el nacimiento de éstos no fue por deseos concretos de descentralización regional, sino que fue una consecuencia no deseada de la redemocratización del mundo municipal, al menos en términos de momento y celeridad. En esta negociación primó una dinámica de lucha por cuotas de poder entre el gobierno -apoyado por la Concertación- y la Alianza.

A fines de 1990 el ejecutivo envió al Congreso un proyecto de ley que proponía una reforma constitucional en el sistema municipal, con el objetivo de escoger democráticamente a los alcaldes, calificándolo de 'suma urgencia' con el afán de celebrar las elecciones el año siguiente. El documento no hacía mención alguna a materias de índole regional (Congreso Nacional, 1991). La intención era avanzar en la redemocratización del país en el nivel local, práctica cercenada en dictadura, y sacar a las autoridades nombradas por el gobierno de Pinochet (alcaldes y Consejos de Desarrollo Comunal).

En las rondas de negociación el senador Sergio Diez (RN) manifestó la necesidad de abordar la temática regional, a lo que el gobierno respondió diciendo que se debía tratar de manera independiente. La intención era postergar dicha reforma argumentando que el tema municipal era una situación vigente y de larga data, en desmedro del ámbito regional que no tenía experiencia previa (Cámara de Diputados, 1990). El gobierno decidió continuar con el proyecto, pese a las razones que la Alianza podría argumentar en contra y al desequilibrio de fuerzas generada por los senadores designados en la Cámara Alta. En efecto, ocurrió lo esperable: tras la aprobación en la Cámara de Diputados, la respuesta en el Senado fue negativa. La derecha intuía que de aprobar con facilidad modificaciones de este tipo se podía venir una avalancha de reformas que los podría dejar en una situación política desventajosa, en este caso perder a sus alcaldes.

En la sesión el senador Francisco Prat (RN) sugirió que una reforma constitucional de este alcance tendría impactos considerables a nivel regional, por lo tanto también se debía legislar en ambas vías. Esta fue una notable jugada estratégica: la pérdida de fuerza política a nivel municipal que tarde o temprano iba a sufrir la Alianza tenía que ser compensada, y una solución era consolidar las administraciones regionales, las que limitarían el poder del ejecutivo abriendo espacios para todos los partidos políticos (Mardones, 2008). Concretamente, La Moneda no iba a tener posibilidad de designar a los hoy Consejeros Regionales, quienes son electos por los Concejales Municipales de sus respectivas regiones. Así, el proceso de descentralización en el ámbito regional, aunque fuera tímidamente, entró en agenda.

Sin los suficientes votos en el Senado y tras entablar una mesa de negociación con la Alianza, la Concertación accedió. En mayo de 1991 nuevamente Aylwin envió un proyecto de ley al Congreso, alcanzando la Reforma en Materia de Gobiernos Regionales y Administración Comunal (Ley N° 19.097), que allanó el camino hacia las reformas más profundas que ha experimentado Chile durante los gobiernos de la Concertación en rango local, con la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades en 1991; y regional, con la LOCGAR en 1992.

En la discusión parlamentaria de la LOCGAR la Alianza presionó para aumentar los recursos fiscales de decisión regional y robustecer las facultades de sus autoridades, con la lógica consecuencia política de limitar el poder central. El gobierno no apoyó ninguna de estas propuestas para evitar disminuir aún más su posición estratégica. Tras una corta discusión pero no exenta de problemas, la Alianza aceptó la propuesta del ejecutivo. En su intervención el diputado Carlos Cantero (UDI) resumió: “No obstante dejar consignadas nuestras observaciones y reparos al proyecto, que consideramos insuficientes porque debe profundizar en materias de atribuciones, facultades y recursos para las regiones, nuestro voto será positivo” (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2005, p. 189).

Casi dos décadas más tarde, tras el terremoto del 27 de febrero de 2010 y con la Alianza por primera vez en el gobierno, se pueden observar hechos que nuevamente apuntan a la tensión ejecutivo – oposición en la búsqueda de fortalecer o debilitar sus posiciones relativas de poder. Desde la publicación de la LOCGAR sólo una iniciativa en 2003 –analizada en el siguiente punto– buscó robustecer mediante reformas en la institucionalidad regional el proceso de descentralización (fiscal, político o administrativo). No hubo otras ofensivas de peso hasta después del terremoto, donde se aprecia una nutrida propuesta descentralizadora en términos fiscales y políticos. Respecto a los primeros (boletines 7.244-07, 7.043-05 y 6.875-06) las catastróficas consecuencias del ‘efecto terremoto’ consolidaron la idea de que los GORE deben contar con mayores recursos de libre asignación. Sobre los proyectos de descentralización política que aluden a la elección democrática de intendentes y su remoción mediante plebiscito (boletines 7.465-07 y 7.518-06, respectivamente), se presentaron luego de un escándalo que involucró a la intendenta de la Región del Biobío, acusada de beneficiar a pobladores no afectados por el terremoto con ayudas estatales para víctimas de éste. Sin embargo, todos estos proyectos de profundas consecuencias políticas y fiscales en el plano

regional han quedado dormidos en el Congreso. Cuatro de ellos fueron presentados íntegramente por parlamentarios de la Concertación cuando es la Alianza la que se encuentra en el poder Ejecutivo. Por lo tanto, tal como en su momento la Alianza vio en la promulgación de la LOCGAR una estrategia para debilitar el poder presidencial a nivel regional, puede suponerse que al menos una pequeña parte de la motivación tras dichas propuestas sea de similar naturaleza, pero ahora invirtiendo los papeles.

## 2. Reticencia parlamentaria

Pese a las debilidades de la institucionalidad regional, en los años venideros se avanzó en políticas con foco en el desarrollo territorial, pero no propiamente en descentralización. Esta esperó hasta 2003, cuando el ejecutivo encabezado por Ricardo Lagos ingresó al parlamento la primera modificación a la LOCGAR, que incluía como la madre de las batallas la elección popular de los CORE mediante sufragio universal, entre otros (3).

El gobierno anticipaba una barrera no experimentada antes: el foco de la tensión se desplazaría al mundo parlamentario que, sin importar los colores políticos, no miraría con buenos ojos a las autoridades regionales. Esto se debe a que las bases electorales provinciales son muy similares a las circunscripciones donde compiten los parlamentarios (especialmente en el caso de los senadores). Diputados y senadores, cargos de alto prestigio y tradición, se sentirían 'compitiendo' con autoridades de menor rango político pero que tendrían mayor incidencia en el manejo de presupuestos y en la ejecución de programas concretos.

En la primera sesión parlamentaria todos los diputados se mostraron dispuestos a legislar en la materia, dando magníficos discursos sobre el problema del centralismo y cómo se debía reformar la institucionalidad regional para alcanzar un país unitario pero descentralizado. Sin embargo, como la elección democrática de los CORE comenzó a encontrar varios obstáculos, el ejecutivo decidió separar los proyectos para destrabar las otras reformas contenidas en el original. Ésta debió esperar y se retomó en 2007, bajo el gobierno de Michelle Bachelet. En aquella oportunidad la diputada María Antonieta Saa (PPD) dijo que "fue muy interesante la discusión que se originó en torno a la inhabilidad de los consejeros regionales para ser candidatos a diputados" (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2005, p. 116). La norma fue finalmente promulgada en 2009 (Ley 20.390). El senador Alejandro Navarro (ex PS), habló tras la aprobación de:

Los temores acerca del mecanismo de elección de los consejeros regionales, considerando que estos no sólo se encuentran permanentemente en las regiones, sino que además determinan la utilización de recursos, lo cual representa un poder muy importante y, tal vez, hasta una desventaja con relación a los parlamentarios.

(Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2009, p. 396)

Finalmente la ley incluyó dos reformas de protección parlamentaria para destrabar la prolongada pugna: modificó las circunscripciones senatoriales (además de lograr que senadores y CORE no compitan en circunscripciones tan similares, creó más escaños) e imposibilitó a los CORE para postular a los cargos parlamentarios en las elecciones inmediatamente siguientes a las del fin de su ejercicio como tal.

### 3. La debilidad de partidos políticos regionales

La columna vertebral del sistema político chileno ha sido el de los partidos centralizados en la capital (Garretón, 1983). Las ideologías que los han sustentado históricamente –catolicismo, marxismo, radicalismo y social democracia- son centralistas por naturaleza (Angell, Lowden, & Thorp, 2001). Esta situación no ha variado sustancialmente desde 1990 en adelante ya que, por un lado, ninguno de los partidos tradicionales han propuesto de manera consistente mayores niveles de descentralización, más allá de discursos de buena crianza tras las tensiones políticas explicadas en los puntos anteriores; y, por otro, no existen partidos regionalistas sólidamente consolidados (4), sólo experiencias puntuales que han chocado con dos normativas que los limitan fuertemente: la Ley Orgánica Constitucional de los partidos Políticos (LOCPP) y el sistema electoral binominal parlamentario, razón directa de sus obligadas desapariciones o fusiones.

La LOCPD no reconoce expresamente la existencia de partidos regionales, aunque sí permite la conformación de partidos que tengan representación en un mínimo de tres regiones contiguas. También establece como motivo de disolución el no alcanzar el 5% de los votos válidamente emitidos en las últimas elecciones de diputados en sus circunscripciones (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, s/f). Acá es donde entra en juego el sistema binominal, modelo que incentiva la competición electoral en torno a coaliciones, dejando prácticamente con nulas chances a otras fuerzas. De hecho, sólo tres partidos regionales -dos de ellos casi automáticamente extintos tras las respectivas elecciones- han tenido presencia en el parlamento.

El primero fue el Partido del Sur, que tras varios fracasos electorales desde su nacimiento (1987), pactó con la Alianza para las parlamentarias de 1997 presentando un solo candidato a diputado, que finalmente fue escogido. Sin embargo, en esta elección el partido no logró cumplir con la exigencia del 5%, por lo que fue disuelto y la mayoría de sus militantes migraron hacia otros referentes, principalmente la UDI (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2011).

Situación similar sucedió con la Alianza Nacional Independiente (ANI) y el Partido de Acción Regionalista (PAR). Ambos se unieron bajo un pacto electoral para las parlamentarias de 2005, logrando escoger una diputada y transformándose así en el primer partido que compitió con éxito contra las coaliciones sin aliarse a ninguna de ellas. Sin embargo, ni ANI ni PAR alcanzó el 5% de la votación. Como se les cancelaría su personalidad jurídica, decidieron unirse en 2006 formando el Partido Regionalista de los Independientes (PRI), el que a su vez recibió la migración de antiguas figuras DC en 2008. Así el PRI se constituyó en el partido político regionalista más exitoso en cuanto a cargos de elección popular: contó con un senador, seis diputados y dos alcaldes tras las elecciones municipales de 2008 (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2011). Sin embargo, este vigoroso comienzo respondió a una ecuación de ajustes de los partidos políticos y no a una intencionalidad del voto ciudadano por partidos regionalistas. En efecto, en las parlamentarias de 2009 y compitiendo como candidatos del PRI, sólo dos diputados lograron ser reelegidos, quienes obtuvieron el cargo por tercera vez consecutiva. Las dos anteriores lo hicieron como miembros de la DC, lo que llama a suponer que su alta aceptación popular se debe a un liderazgo histórico en sus circunscripciones y no necesariamente a la propuesta programática del PRI.

#### 4. Barreras institucionales de gobierno

A simple vista parece una abierta incoherencia que un gobierno que en el discurso y algunas acciones promueve un proceso descentralizador tenga, a su vez, poderosos órganos estatales que apunten en dirección opuesta o que al menos pretendan limitar su profundización. Sin embargo, dada las estructuras organizativas de la administración pública, se logra entender que surjan paradojas de este tipo. En efecto, Carles Ramió (1999) explica que la administración pública es una organización compleja por su gran diversidad funcional y estructural, atendiendo funciones muy distintas entre sí pero con un modelo administrativo idéntico. De hecho, parte importante de la aparente paradoja se resuelve al entender la naturaleza de las áreas que argumentan de manera contraria al proceso generalizado de descentralización.

Un considerable número de estudios apunta a que el relativo éxito y estabilidad del modelo económico chileno se debe a la calidad de las instituciones que regulan al país. "Hay un creciente consenso en la literatura especializada en relación a que los países logran mayor crecimiento económico cuando cuentan con un Estado de Derecho, protección de los derechos de propiedad, bajos niveles de burocracia, baja corrupción, adecuados controles de supervisión (...) y apropiadas cuentas y balances" (Hernández y Parro, 2008 , pág. 72).

Bajo este contexto, y considerando que el Ministerio de Hacienda ha sido exitoso en su política de responsabilidad fiscal y estabilidad macroeconómica, ¿por qué ha de abogar por la descentralización fiscal? También es entendible que la Contraloría General de la República, el ente protector de la probidad y legalidad de toda la administración pública que ha logrado mantener bajos niveles de corrupción, no esté favorable a ceder parte de sus funciones.

Asimismo existen otros ministerios que tampoco se muestran particularmente propicios a conseguir mayores niveles de descentralización, pero por razones ligadas a sus funcionamientos y logro de metas. Ejemplo de ello es el Ministerio de Obras Públicas. Si bien tiene un alto nivel de inversión regional, posee incentivos principalmente centralistas debido al foco en la construcción de infraestructura de gran escala. Otro ejemplo son los ministerios de Educación y Salud. Ambos con bajos resultados después de la municipalización en la década de los 80, trabajan fuertemente por mantener índices de equidad y calidad en todo el país, lo que no se logra únicamente asignando recursos a los municipios, sino que además llevando un férreo control central (Mardones, 2006).

## 5. Bibliografía

- Angell, A., Lowden, P., & Thorp, R. (2001). *Decentralizing development. The political economy of institutional change in Colombia and Chile*. Londres: Oxford University Press.
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. (2005). Historia de la ley N° 20.033. Modifica la Ley N° 17.235, sobre impuesto territorial; el decreto Ley N° 3.063, sobre Rentas Municipales; la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades y faculta a las municipalidades para otorgar condiciones que indica. (Recuperado el 30 de marzo de 2011). Retrieved from <http://www.bcn.cl/histley/lfs/hdl-20033/HL20033.pdf>
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. (2009). Historia de la ley N° 20.390. Reforma Constitucional en materia de Gobierno y Administración Regional. (Recuperado el 28 de marzo de 2011). Retrieved from <http://www.bcn.cl/obtienearchivo?id=recursolegales/10221.3/3867/1/HL20390.pdf>
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. (2011). Partidos Políticos. Retrieved Rescatado el 17 de octubre de 2011, from [http://historiapolitica.bcn.cl/partidos\\_politicos/index\\_html](http://historiapolitica.bcn.cl/partidos_politicos/index_html)
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. (s/f). Ley 18.603 de 23-03-1987: Orgánica Constitucional de los partidos políticos. (Recuperado el 06 de agosto de 2010). Retrieved from <http://www.leychile.cl/N?i=29994&f=2011-10-17&p=>
- Cámara de Diputados. (1990). Boletín N° 52-07: Informe de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento. Recaído en el proyecto de reforma constitucional, en segundo trámite, sobre Municipalidades. (Recuperado el 27 de marzo de 2011). Retrieved from <http://www.camara.cl/pley/pdfpley.aspx?prmID=9301&prmTIPO=INFORMEPLEY>
- Congreso Nacional. (1991). Diario de sesiones del Senado. Legislatura 321° extraordinaria. Sesión 34ª, en miércoles 16 de enero de 1991. (Recuperado el 16 de marzo de 2011). Retrieved from [http://sil.senado.cl/cgi-bin/index\\_eleg.pl?52-07](http://sil.senado.cl/cgi-bin/index_eleg.pl?52-07)
- Garretón, M. A. (1983). *El proceso político chileno*. Santiago de Chile: FLACSO.
- Hernández, L., & Parro, F. (2008). *Economic reforms, financial development and growth: lessons from the Chilean experience*. Cuadernos de Economía 45. Mayo.
- Mardones, R. (2006). *Descentralización y transición en Chile*. Revista de Ciencia Política, XXVI. N° 1.
- Mardones, R. (2008). *Descentralización: una definición y una evaluación de la agenda legislativa chilena*. (1990-2008). EURE, XXXIV. N° 102.
- Ramió, C. (1999). *Teoría de la organización y administración pública*. Madrid: Editorial Tecnos; Universitat Pompeu Fabra.

- 
- (1) Este documento se basa en: Vial, M. Camilo (2012). Las barreras políticas para la descentralización regional en Chile. *Sociedad y Utopía*, N° 39.
- (2) Doctor (c) Ciencias Políticas, Universidad Complutense de Madrid.
- (3) También consideraba, por ejemplo, otorgar estatutos especiales para la administración de Isla de Pascua y el Archipiélago Juan Fernández; crear un mecanismo de transferencias de competencias y atribuciones desde el ejecutivo a uno o más GORE según sus niveles de rendimiento; crear administraciones especiales para las zonas metropolitanas; y otorgar la potestad a los intendentes para crear normas de aplicación regional.
- (4) Si algunos movimientos ciudadanos como los de Arica, Valdivia (que ejercieron una fuerte presión para que el gobierno creara dos nuevas regiones) y recientemente el de la región de Aysén.