



Centro de estudios del desarrollo

[f /CentrodeEstudiosdelDesarrollo](https://www.facebook.com/CentrodeEstudiosdelDesarrollo)

[i/c.estudios.desarrollo](https://www.instagram.com/c.estudios.desarrollo)

[t @ced_cl](https://twitter.com/ced_cl)

Novidades

29/12/2020

Política
Descentralización y crisis política

30/11/2020

Política
El Derecho a la Salud en Chile de cara al Proceso Constituyente

23/11/2020

Política
Políticas contra la desigualdad territorial: de enmendar sus "fallas" a co-crear mercados. El ejemplo del Programa de Zonas Rezagadas

04/11/2020

Política
¿Por qué la juventud se involucra políticamente?

13/10/2020

Política
¿Por qué es necesario cambiar de Constitución?
Preguntas sobre el Proceso Constituyente

Acerca de

Este informe ha sido revisado por el Consejo Editorial de Asuntos Públicos. El contenido no representa necesariamente la opinión del Centro de Estudios del Desarrollo, CED.

©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.

Informe N°1391

Política

29/12/2020

Descentralización y crisis política¹

Guillermo Pérez Ciudad²

Introducción

Voy a dividir esta informe en tres partes: primero, intentaré responder las preguntas de por qué la descentralización es importante hoy en día y qué asuntos podría ayudarnos a enfrentar; segundo, haré una breve descripción de la relación entre el problema político de la descentralización en Chile y nuestra discusión constitucional; y tercero, mencionaré algunas propuestas generales de cara al proceso constituyente que se inicia.

I. ¿Por qué es importante la descentralización? ¿Qué asuntos podría ayudarnos a enfrentar?

Hay una serie de razones que se han esgrimido históricamente para promover la descentralización, tanto políticas, como económicas y sociales. Sin embargo, las condiciones actuales del país y del mundo nos exigen también emprender nuevas reflexiones que nos permitan dotar de mayor contenido político nuestra justificación de estos procesos. En este sentido, incluir nuevos insumos y fuentes intelectuales quizás nos da la posibilidad de relacionar la descentralización con fenómenos de la contingencia política que muchas veces pasan desapercibidos.

Tal como están las cosas hoy en nuestro país y en el mundo, es posible sugerir que la descentralización tal vez sirva como una de las tantas respuestas para problemas que ocurren tanto a nivel global como nacional.

Respecto de la dimensión global, desde hace algún tiempo se habla de la llamada crisis de la democracia liberal. Así, una serie de países más o menos estables vienen experimentando la fragilidad de sistemas políticos que se han visto tensionados, entre otras cosas, por el populismo, la desafección, los flujos migratorios y la imposibilidad de amplios sectores de la población de acceder a las promesas meritocráticas y de igualdad de oportunidades que ofrecían los consensos posteriores a la caída del muro de Berlín. Y es precisamente en ese contexto, de crisis de la democracia liberal, que en las últimas décadas han ido surgiendo algunas propuestas que apuntan a revalorizar lo local como una opción para superar los defectos de la democracia y enfrentar la complejidad de nuestros sistemas políticos.

¹ Esta trabajo corresponde a la presentación del autor en el Seminario "Nueva Constitución y Procesos de Descentralización" realizado por el Centro de Estudios del Desarrollo el día 11 de noviembre de manera remota.

² Abogado. Investigador del Instituto de Estudios de la Sociedad (IES). Miembro del Directorio Nacional de la Fundación Chile Descentralizado.

En este sentido, pueden ser útiles las propuestas de filósofos como Alasdair MacIntyre, que defienden una comprensión del bien común pensado en comunidades pequeñas que sean mayores que la familia y menores que el Estado. Una propuesta más reciente es la del académico estadounidense Patrick Deneen, quien ha señalado que los problemas del liberalismo podrían ser contenidos con prácticas promovidas en enclaves locales. De hecho, Deneen sugiere que es el momento de crear un experimento filosófico que enfatice la economía doméstica, el intercambio a menor escala y un mayor nivel de autogobierno local. Otra perspectiva, que a mí me parece especialmente interesante, es la de la intelectual francesa Chantal Delsol, quien ha sugerido que la emergencia de los populismos se debería, en parte, a las tensiones entre capitales y provincias. Según Delsol, estas tensiones también serían un factor relevante para comprender la brecha entre las élites y el resto de la ciudadanía (un fenómeno que también experimentamos hoy en Chile, por cierto). Entonces, para Delsol, fortalecer la vida y el gobierno local sería una forma de nutrir las identidades y los arraigos que permitiría hacer frente a aquellas dificultades de nuestro sistema político que posibilitan la emergencia de los llamados populismos.

En este sentido, me pregunto cuánta fuerza podrían adquirir nuestros discursos regionales si incluyeran alguna reflexión o alguna prevención respecto de ciertos fenómenos globales como el populismo y el quiebre entre las élites y la ciudadanía. Me pregunto, también, si existiría el mismo resquemor hacia la descentralización si es que los sectores políticos que desconfían de ella hallaran en lo local una respuesta sensata para asuntos que hoy día los desconciertan, como su propia crisis de legitimidad.

Respecto de la dimensión local, también es posible pensar en la descentralización como un remedio para enfrentar ciertos problemas de nuestro país, especialmente algunos de los que se desataron con la crisis social y política de octubre. En ellos también inciden dinámicas muy relacionadas con lo local.

Según la encuesta nacional de transparencia del año 2019, una de cada cinco personas en Chile confía en el aparato público, un 75% de las personas lo califica como maltratador y un 70% asegura que el Estado discrimina en su actuar. Cuando reflexionamos en torno a estas y otras percepciones, es posible sugerir que ellas no se reducen a los conflictos de la gente con el gobierno central instalado en Santiago, sino que también a la relación deficiente con autoridades territoriales como alcaldes, seremis, intendentes, gobernadores y consejeros regionales. En muchas ocasiones, ellos son la cara visible del Estado en las regiones y comunas, y son los que representan al aparato estatal en su encuentro cara a cara con el ciudadano. Por lo mismo, las autoridades territoriales también tienen la responsabilidad de encauzar el malestar y de responder a las causas de nuestra crisis. Pensemos, por ejemplo, en el trabajo de los alcaldes. Durante la pandemia, el papel que cumplieron muchos de ellos ha sido muy valorable. Sin embargo, al mismo tiempo que los alcaldes son la autoridad más cercana a las dificultades cotidianas de la gente, los municipios también son percibidos como una de las instituciones más corruptas del sistema político. Algo similar ocurre con los intendentes, que son poco conocidos por la ciudadanía, tienen una rotación muy alta en sus cargos y a menudo también son vistos como autoridades con escasas atribuciones para hacerse cargo de los problemas regionales.

Entonces, la descentralización podría ser una suerte de antídoto para algunas de las causas de nuestra crisis. Ahora bien, eso va a ocurrir siempre y cuando nos hagamos cargo de aquellos asuntos que tensionan la relación entre gobiernos locales y regionales y la ciudadanía, tales como la corrupción a nivel local, la falta de capacidad de gestión de los gobiernos regionales y locales, y la escasa coordinación entre las autoridades centrales y los gobiernos subnacionales. Es cierto que muchos de estos asuntos son responsabilidad del gobierno central, pero también de las élites locales, del poder legislativo y del poder ejecutivo. Es

fundamental tener en consideración que resolverlos puede tener efectos muy positivos en la reconstrucción del vínculo entre política y sociedad. Dicho eso, y teniendo en cuenta la importancia que puede tener la descentralización para ayudarnos a enfrentar tanto la crisis global de la democracia como también nuestra propia crisis nacional, es fundamental preguntarnos qué asuntos pueden ser los que nos impidan profundizar los procesos de descentralización en la discusión constitucional.

II. Descentralización y proceso constituyente

Para responder esa pregunta es importante referirnos, y este es mi segundo punto, a las principales tensiones del proceso de regionalización de los últimos 10 años, pues todas ellas pueden terminar impactando el debate sobre nuestra Carta Fundamental.

No es novedad que el actual proceso de regionalización (y muchas propuestas anteriores) han visto mermado su avance debido a la ausencia de voluntad política. En descentralización hay una distancia muy grande entre lo que se dice y lo que se hace. Así, todos parecen estar de acuerdo en la relevancia del tema, pero son pocos los que están dispuestos a llevarlo adelante con hechos concretos.

Esto ocurre, en parte, porque la descentralización implica distribuir y repartir el poder, y muchos sectores de nuestra clase política no están dispuestos a aquello. Basta ver todas las trabas a la elección de gobernadores regionales en los últimos 5 ó 6 años; o todo el tiempo que demoraron en presentarse y tramitarse los proyectos de traspasos de competencias y de rentas regionales. Además, la nueva autoridad electa ha provocado altos grados de incertidumbre en algunas autoridades, especialmente en los senadores.

En este sentido, es posible sugerir que esta falta de voluntad política, que se ha visto durante todo el proceso de regionalización, también estará presente en la discusión constitucional. Lo más probable es que el trabajo de la convención replique ciertos vicios del Congreso, y esta falta de voluntad es uno de los grandes problemas en materia de descentralización.

Pero aquellas dificultades del proceso de regionalización, que tal vez se van a repetir en la discusión constitucional, no remiten únicamente a la ausencia de voluntad política, sino que también puede tener relación con otros factores o fenómenos. En este sentido, es pertinente explorar si respecto de las dificultades del proceso de regionalización existe alguna cuota de responsabilidad en quienes enarbolamos la bandera de la descentralización o en las élites locales y regionales que la reclaman. Basta mirar cualquier encuesta para notar que, pese a la persistencia del centralismo, este no figura entre los asuntos que el común de la ciudadanía considera prioritario. Entonces, cabe preguntarse si es que quizá hay una distancia entre las preocupaciones de la ciudadanía y de las élites regionales, las que al parecer no son especialmente idénticas; o si es que nosotros, quienes enarbolamos la bandera de la descentralización, no estamos siendo capaces de mostrar el vínculo entre el centralismo y muchos de los problemas que le preocupan a la ciudadanía.

Por lo mismo, es fundamental explorar algunos de los discursos que hemos construido en torno a la descentralización, para ver si en ellos hay elementos problemáticos, o si debemos cambiarlos, renovarlos o sumarles algún eje distinto para volverlos más efectivos y que permeen así en las élites y en la ciudadanía.

La persistencia del fenómeno del centralismo, y los años de promesas incumplidas, han ido potenciando un discurso que hace aparecer a la capital siempre como enemiga de las regiones, como la culpable de todos los

problemas. De esta forma, cualquier tensión la terminamos reduciendo a una elite centralista que, en virtud de una perversidad casi inherente, no quiere que el resto de los territorios se desarrollen. Claramente en el centralismo hay algo de eso, o sea, un desinterés de las clases dirigentes capitalinas por las dificultades regionales. Pero también hay que considerar que culpar *a priori* a un único responsable de todos los problemas de las regiones puede terminar volviendo estéril cualquier propuesta, porque termina imposibilitando el diálogo entre el centro y los mismos territorios. Insistir en la retórica del maltrato capitalino como el único factor relevante para explicar algunas de las tensiones de las regiones y comunas termina por eximir a las élites locales de su propia cuota de responsabilidad. Además, impide comprender que la descentralización se trata de un fenómeno más complejo de lo que solemos creer, porque la retórica del maltrato capitalino divide al mundo entre buenos y malos, entre Santiago y el resto, y eso termina por acallar cualquier asunto que problematice la descentralización. Y así, temas tan relevantes como la corrupción a nivel local, o la falta de coordinación o capacidad institucional de gestión, terminen opacados por un discurso que muchas veces tiende a ser insuficiente para abordar todas las aristas de la descentralización.

Entonces, para que la descentralización tenga éxito en el largo plazo, y también más allá de la propia discusión constitucional, urge que quienes enarbolamos la bandera de la descentralización modifiquemos nuestras premisas. Es decir, la reticencia a descentralizar no es solo fruto de una capital perversa, sino también de dificultades internas de las mismas élites locales. Hay que tener cuidado, entonces, con seguir manteniendo discursos que tal vez nos pueden conducir a dejar problemas relevantes en segundo plano.

Otro discurso que se ha instalado durante los últimos años, tanto en la opinión pública como en la clase política, es el de concebir la descentralización como un fin en sí misma. Se ha vuelto común asumir que la descentralización tiene un tenor valórico similar a la justicia y la dignidad, y esto nos ha hecho tratarla como si fuera un principio incuestionable, una meta a la que todos debemos aspirar, cuando no necesariamente es así. Lo más problemático de este modo de comprender la descentralización, de entenderla como un fin en sí misma, es que terminamos transformando la distribución del poder en un asunto meramente técnico. Al considerarla como una meta, como un valor inmutable, las preguntas políticas que la justifican parecieran quedar resueltas de antemano. Esta mirada provoca que la discusión en torno a la descentralización no comience en el por qué sino en el cómo y conduce a que lo único importante termine siendo descentralizar lo más rápido posible.

La pregunta respecto del por qué no puede dejar de estar siempre presente, porque las circunstancias y las contingencias van cambiando también las posibles respuestas. Entonces, es muy importante tener en consideración que los procesos de descentralización distan de ser totalmente técnicos, y parte importante de su éxito se juega en la arena política, en su justificación. Eludir las reflexiones sobre su pertinencia, los motivos, el por qué y el cómo, no es inocuo, y puede llevarnos a soluciones que finalmente no lo son.

Por último, y respecto de asuntos más concretos, no puedo dejar de referirme, aunque sea brevemente, a los proyectos de ley. Estos han tenido serios problemas en los cuales no voy a ahondar porque hay un proceso legislativo en curso que está resolviendo algunos de ellos. Sin embargo, los que más preocupan son el mecanismo de resolución de conflictos entre el gobernador regional y el gobierno central; y también la discrecionalidad excesiva del Ejecutivo en la decisión de los traspasos de competencias. Creo que esos son dos puntos de los que hay que hacerse cargo.

III. Líneas y propuestas generales

El tercer punto tiene que ver con algunas propuestas generales para la discusión constitucional. Me voy a enfocar en dos asuntos principales, que creo atingentes en ese debate, más allá de lo que dije en el punto anterior.

El primero se relaciona con la idea que ha surgido en este último tiempo sobre las macro regiones. De cara a la nueva Constitución, se va a hablar mucho de la división político administrativa del país y las macro regiones es una materia que va a impulsar específicamente cierta parte de la derecha. Pero teniendo en consideración el diagnóstico que acabo de mencionar, la falta de voluntad política y las dificultades de nuestra clase política para llegar a acuerdos en cualquier cosa más o menos relevante, yo descartaría esa iniciativa.

Para la discusión constitucional que se viene, creo que es bueno no desechar lo avanzado, y así como uno pide que no primen los ánimos refundacionales en otras materias, también es importante que acá no partamos de cero. Ha costado años avanzar en una agenda de descentralización que ha sido aceptada por la clase política transversalmente, a pesar de la resistencia de algunos sectores. Es cierto que es perfectible y que se puede ir mejorando, pero todo proceso de descentralización es gradual, debe hacerse responsablemente y requiere tiempo. Entonces, la idea de las macro regiones es problemática porque puede servir como una estrategia para frenar el proceso en curso.

Además, las macroregiones se presentan como si fuera un proyecto muy fácil de llevar a cabo, pero la verdad es que no hay nada muy sustantivo detrás de esta propuesta. El argumento que se esgrime intenta imponerse al "divide y vencerás", y ese un punto a favor de no seguir dividiendo el país en distintas regiones, pero detrás de la idea de macro regiones hay muchas preguntas pendientes: cuántas regiones van a ser, qué autoridades, cuáles van a ser electas, cuáles van a ser designadas, qué competencias y recursos tendrá cada una, cómo van a dialogar esas autoridades con el poder central.

En la discusión constitucional deberíamos enfocarnos en seguir mejorando nuestro proceso de descentralización actual. En ese sentido, una línea que sería bueno explorar para mejorar nuestros mecanismos de traspasos de competencias y hacer un traspaso gradual, equilibrado y más responsable, tiene que ver con sacar del foco principal de conversación la definición *a priori* de las atribuciones y funciones. Es mucho más fácil definir las en el papel que a nivel práctico, y es muy difícil también ponernos de acuerdo en el contexto político ya descrito. Por lo mismo, una alternativa podría ser recurrir a herramientas que, junto con traspasar competencias, permitan abarcar toda una serie de otros temas, como la rendición de cuentas a nivel local, la capacidad institucional, o la coordinación entre niveles de gobierno.

En esta línea, hace algún tiempo la OCDE recomendó la suscripción de contratos entre los gobiernos centrales y los gobiernos regionales. En los países en que se ha aplicado, esta propuesta, de contratos entre gobiernos regionales y gobierno central, ha permitido traspasos de competencias graduales, fortalecimiento de capacidades e interdependencias y aprendizajes en los niveles subnacionales. Por otro lado, también permitiría oponernos al argumento de que es necesario definirlo todo antes de elegir gobernadores regionales, porque la verdad es que eso es imposible.