



Proceso descentralizador en Chile, período 2014-2018: “Un análisis desde los conceptos de representación y participación política en el país”.

Tesis para optar al grado de
Magister en Ciencia Política.
Universidad de Chile.

SAMUEL IGNACIO HERRERA GÓMEZ

PROFESORA GUÍA: CLAUDIA HEISS BENDERSKY

Santiago de Chile, 2020

“Nuestro Estado es una forma política demasiado grande, distante de los gobernados, centralizada, burocrática e ineficiente, y a la vez demasiado pequeña para resolver con eficacia las demandas de bienes y servicios de una sociedad de la participación”

José Luis Cea Egaña

Agradecimientos

El presente trabajo marca el fin de una importante etapa en mi proceso de formación académica, y en primer lugar agradezco a mis padres, Marisol y Samuel, por su apoyo constante en todos los desafíos que me he propuesto en la vida, por el cariño, el sacrificio y la motivación que me han entregado para terminar mis estudios. Por mis hermanos, Anita y Felipe, que espero sigan el camino de los estudios y la permanente inquietud por el saber.

A mis amigos, que en los momentos difíciles del año 2020 me dieron el ánimo y la confianza necesaria para terminar este importante proceso.

A mi profesora guía Claudia Heiss, por su paciencia y buena disposición en todo el proceso de elaboración de esta tesis.

Finalmente, agradecer a las instituciones públicas donde me pude formar, como lo fueron el Liceo Nacional de Maipú y la Universidad de Chile, lugares donde pude conocer grandes profesores, pude hacer grandes amigos y amigas, y también compartir con compañeros y compañeras de distintas realidades, que finalmente enriquecieron este largo camino lleno de aprendizajes académicos y también aprendizajes de vida.

ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN	5
1.1 Problema de Investigación.....	6
1.2 Pregunta de Investigación	16
1.3 Objetivo general.....	16
1.4 Objetivos específicos:.....	16
1.5 Hipótesis de estudio	17
II. MARCO METODOLÓGICO	19
III. DINÁMICA DE LOS PROCESOS DESCENTRALIZADORES	25
3.1 Descentralizar: una necesidad democrática.....	25
3.2 El concepto de descentralización: ¿Qué significa?.....	31
3.3 Descentralización en la historia de Chile.....	37
IV. REPRESENTACIÓN Y PARTICIPACIÓN EN EL PROCESO DESCENTRALIZADOR.....	47
4.1 Evolución de la democracia representativa	47
4.2 La Calidad democrática.....	51
4.3 El necesario puente entre representación y participación	56
4.4 Representación y participación en el Chile actual	63
V. PRINCIPALES PROPUESTAS DEL PROCESO DESCENTRALIZADOR (2014-2018).	67
5.1 Marco Constitucional y Descentralización Política:	67
5.2 Descentralización Administrativa:.....	70
5.3 Descentralización Fiscal y Económica:.....	72
5.4 Fortalecimiento de las Capacidades locales y económicas:.....	74
5.5 Participación ciudadana y control democrático:.....	75
VI. ANÁLISIS DE ENTREVISTAS A EXPERTOS Y ACTORES CLAVES DEL PROCESO DESCENTRALIZADOR	77
6.1 El Centralismo en Chile. ¿Es realmente un problema para la democracia en los territorios?.....	77
6.2. Importancia del proceso descentralizador.....	80
6.3 Fortalezas, debilidades y amenazas del proceso descentralizador.....	82
VII. RESULTADOS Y CONCLUSIONES DE LA INVESTIGACIÓN	86
BIBLIOGRAFÍA.....	88
ANEXO 1: TRANSCRIPCIÓN DE ENTREVISTAS.....	93

I. Introducción

La investigación que se presenta describe y analiza el proceso descentralizador iniciado en Chile, que tuvo como momento inicial la formación de una Comisión especial el año 2014. Las reformas analizadas en el período 2014-2018 motiva a que exista la preocupación y necesidad de profundizar el sistema democrático, y para esto la descentralización podría ser un elemento sumamente importante. Asimismo, la ciencia política ha buscado estandarizar ciertas dimensiones que puedan categorizar la calidad de la democracia en los diferentes países del mundo, por ejemplo: la participación ciudadana en los asuntos públicos, la inclusión de diferentes actores en la toma de decisiones, el cumplimiento del estado de derecho según reglas claramente establecidas, etc. En el último período en Chile han existido intenciones de modificar o mejor dicho robustecer el sistema democrático por medio de una gran cantidad de reformas y proyectos de ley. Estos cambios institucionales son considerados como avances significativos desde el retorno a la democracia en 1990, y responden en gran parte a la fractura en la relación entre clase política y sociedad civil. Y si bien el siguiente estudio no revisa la totalidad de las reformas realizadas durante el período 2014-2018, ni tampoco intenta desentrañar las causas de la crisis de representatividad que enfrenta Chile, si considera fundamental contextualizar la situación política actual con la intención de comprender el proceso descentralizador y considerarlo como un proceso esencial para el fortalecimiento de la democracia chilena.

En Chile, con frecuencia se escucha la frase “Santiago no es Chile”, frase cliché, utilizada para darle valor a las realidades, vivencias y problemas de las regiones y territorios del país; sin embargo, en la práctica Santiago sí es Chile, justificado en gran parte debido a que el poder y las principales decisiones se toman en su capital. Este escenario negativo y desigual entre Santiago y el resto de las regiones se pretende modificar ante el impulso descentralizador que desde el gobierno de la presidenta Michelle Bachelet se comenzó a desarrollar el año 2014. La Comisión Asesora tuvo la misión de entregar propuestas importantes para la modernización de los Gobiernos Regionales y su descentralización efectiva. A pesar de las intenciones descentralizadoras de los expertos que componen dicha comisión, no se tiene total claridad de cuál será el punto de llegada

de dicha agenda descentralizadora, y es que la complejidad del proceso junto con la gran cantidad de actores políticos, sociales e institucionales que participan, sumando que muchos de ellos son reacios a cambios profundos en materias de transferencias de poder a las regiones, obliga el debate en torno a la descentralización y a posicionarla como una materia que se deba tomar con mucha atención y responsabilidad para el futuro del país.

1.1 Problema de Investigación

El Chile pre- reformas políticas tiene como precedente un aumento de las demandas de la ciudadanía hacia el poder político por medio de protestas y movilizaciones sociales. Es destacable que desde las movilizaciones de estudiantes secundarios en el año 2006 conocido como “movimiento pingüino”, el país ha iniciado múltiples demandas sociales desarrolladas tanto en su capital como en los diferentes territorios. Esto puso a prueba la capacidad de respuesta de las instituciones políticas ante las múltiples necesidades de una ciudadanía más empoderada en cada uno de los diferentes territorios del país, sumado a un ambiente de descontento por casos de corrupción y conflictos de intereses de autoridades políticas y sus vínculos con el empresariado. De esta manera se pudo constatar la multiplicación de los conflictos socio- territoriales, que se caracterizan por instalar la problemática que ha provocado el modelo económico de tipo extractivista, y que ha permitido el aprovechamiento de recursos naturales en gran escala, lo que ha generado externalidades negativas y una posterior pugna entre grandes empresas y comunidades locales (Delamaza, Maillet & Martínez, 2017). Estos conflictos se han incrementado y tienen como características presentar consecuencias comunes en las distintas regiones del país, tales como contaminación del agua, suelo y aire, efectos negativos de la pesca industrial sobre el mar y las caletas, el daño al territorio, la instalación de proyectos de termoeléctricas o hidroeléctricas, y la presencia de faenas mineras.¹

¹ Encuesta de conflictos Socio culturales 2017- Chiloé/ Fondecyt 1151215

Algunos autores han denominado esta desconexión y profunda insatisfacción de los ciudadanos como crisis de representación. Una explicación de esta crisis pueden ser las transformaciones que se comenzaron a desarrollar desde el retorno a la democracia entre el Estado, los partidos políticos y la sociedad civil. Es posible apreciar en (Luna, 2016; Luna & Mardones, 2017; Arana, 2017) posibles explicaciones de esta crisis de representatividad que se refleja en encuestas y estudios que han demostrado una clara desafección entre ciudadanía y la élite política, o más en específico con los partidos políticos, que están llamados a ser los primeros intermediarios de los intereses de la sociedad civil. Una demostración de este complejo escenario es la IV Auditoría de la Democracia realizada por el PNUD² en el año 2016 que muestra una importante disminución de la identificación partidaria. En el año 2008 las personas que no se consideran en ninguna posición política (derecha, centro o izquierda) era de un 34%, mientras que en 2016 aumenta a un 68%. Además, este mismo estudio demuestra que existe una disminución en la confianza hacia las instituciones y los partidos políticos. Este contexto de gran ruptura en la relación entre ciudadanos y buena parte de las instituciones se puede explicar producto de una crisis estructural de un sistema político y socioeconómico que ha desagregado a grandes conglomerados sociales, los ha atomizado, y ha distanciado a la ciudadanía del Estado, generando como resultado que este último se ha debilitado en cuanto a su rol de solucionar problemas públicos y en la creación de políticas públicas eficaces (Garretón, 2016:13). A raíz de esto se han realizado una serie de reformas políticas y estructurales que se reflejan en el desafiante programa del segundo mandato de la presidenta Michelle Bachelet, que, pese a no modificar el modelo económico, intentó generar con variadas reformas una señal de confianza hacia la ciudadanía. Sin embargo, el panorama es adverso en cuanto a la confianza hacia las instituciones y los partidos políticos, donde un ejemplo que demuestra la desconfianza ciudadana con la clase política es la encuesta CEP³ del mes de septiembre-octubre del 2017. Los resultados de esa fecha dan cuenta del bajo interés ciudadano hacia la política, donde un 47 % se encuentra “nada interesado” en ella, y esto sumado al bajo nivel de

² Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

³ Encuesta del Centro de Estudios Públicos, la cual realiza un estudio y medición de varios temas relevantes a nivel nacional. Entre ellos, evaluación del gobierno, identificación política y nivel de politización, percepción económica, participación electoral, etc.
https://www.cepchile.cl/cep/site/artic/20171025/asocfile/20171025105022/encuestacep_sep_oct2017.pdf

confianza en las instituciones y en especial con los partidos políticos y el Congreso Nacional que en la encuesta CEP de junio del 2017 la ciudadanía le da tan solo un 6% de confianza⁴. Los números sirven para reflejar una alta desafección política y una desvinculación ciudadana con los asuntos de la política tradicional y que se viene produciendo hace varios años. A pesar de todo esto, las actitudes de la ciudadanía no significan que no le interesen los asuntos de lo político, o los temas de actualidad y de debate en el espacio público. En este sentido, según el informe de Desarrollo humano en Chile realizado por el PNUD en el año 2015 tienen como resultado que un 32% de los ciudadanos chilenos conversa muy frecuentemente de temas de política, mientras que esta cifra aumenta a un 45 % cuando se trata de deliberación sobre temas de actualidad. De este modo, es posible encontrar un escenario en que un porcentaje importante de la ciudadanía muestra interés y pide mayor participación en la gestión pública y una mejor representación de sus autoridades ante los problemas y necesidades que tienen los habitantes del país. Se podría inferir por tanto que los ciudadanos de Chile sienten preocupación sobre problemas que pueden repercutir en su vida cotidiana, y si bien existe una negativa evaluación de la política tradicional, que trae como consecuencia una baja participación electoral, esto es compensado mediante movilizaciones y acciones colectivas (COES, 2017). Lo irónico de esto es que se cuestiona todo lo que hace un tiempo eran “certezas” y no cabían en la “politización” en el debate público (PNUD, 2015).

Según el análisis de las reformas políticas efectuadas entre 2014-2016 por International Idea, la intención de estas reformas políticas fue principalmente aumentar la representatividad de la política chilena y generar una mayor transparencia en los procesos electorales, especialmente en la relación del dinero con la política⁵. Durante el período de la presidenta Michelle Bachelet entre los años 2014-2018 se destacan reformas políticas importantes como el cambio del sistema electoral binomial a uno proporcional, una nueva ley de partidos políticos y financiamiento electoral con equidad de género en política,

⁴ <https://www.publimetro.cl/cl/noticias/2017/06/02/encuesta-cep-carabineros-registra-mayor-descenso-nivel-confianza.html>

⁵ Informe llamado: “Reformas políticas en Chile 2014-2016. Análisis sobre las modificaciones al sistema político chileno durante el gobierno de la presidenta Michelle Bachelet”, realizado por International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA) con edición y publicación del Ministerio de Secretaría General de Gobierno.

además de contar con una mayor transparencia, ampliar el sufragio universal de los chilenos en el extranjero y un sistema de sanciones ante el incumplimiento de la nueva normativa que cambia la forma de financiar las campañas políticas. Esta serie de reformas políticas fueron el comienzo para dar paso a otras reformas transformadoras y estructurales que también desde la vía institucional intentan profundizar y legitimar la democracia en Chile, tal es el caso del proceso descentralizador iniciado el año 2014. El mal diagnóstico de los ciudadanos sobre el funcionamiento de la democracia invitan a realizar cambios profundos y significativos para volver a establecer relaciones de confianza con la ciudadanía, por esa razón fortalecer la representación democrática y crear mayores espacios de participación es clave.

Desde una mirada territorial, más allá de las movilizaciones y protestas regionales, se diagnostica desde hace muchos años la necesidad de descentralizar y entregar mayores herramientas a los gobiernos subnacionales para su desarrollo productivo, social y humano. Sin embargo, la falta de voluntad política y de determinación para realizar cambios en materia de descentralización y autodeterminación de los territorios han limitado las intenciones de los expertos y promotores de estos cambios. De esta forma, el tema que más preocupa al presente estudio son las reformas de descentralización durante este período, en el cual se intentará resaltar la relevancia que tiene la descentralización para un sistema democrático y la urgencia de distribuir el poder en una forma más equitativa y democrática en todo el territorio. Por otra parte, es importante analizar de qué forma se desea profundizar y arraigar de mejor manera la democracia, de la mano con la justicia social y equidad territorial.

En este contexto, primero es importante observar que la descentralización se ha tomado la agenda de varios países de la región durante las últimas décadas, los cuales han intentado vigorizar sus democracias entregando mayor autonomía, atribuciones y recursos a sus diferentes territorios. A pesar de este auspicioso panorama en América Latina, Chile es de los países que menos ha avanzado en esta materia. Como lo demuestra un estudio OCDE, que, si bien resalta el buen manejo macroeconómico de Chile y su constante crecimiento a lo largo del tiempo, diagnostica como un problema la gran disparidad

regional, argumentando que el desempeño regional varía enormemente, develando un potencial regional subutilizado (OCDE, 2009).

El proceso descentralizador puede instalar como ámbito de estudio la democracia participativa, debido a que actores regionales deben comenzar a posicionarse para levantar demandas y también ofrecer programas políticos que generen atracción a los votantes. Esto podría generar mayor participación en la esfera local, y permite inferir que existirán mayores estudios y análisis de la participación ciudadana a nivel regional y local. La presente investigación también dará relevancia a las teorías de la descentralización y su importancia para la calidad democrática, además de una pequeña reseña de la historia de la descentralización en Chile y las distintas formas que puede adoptar, sus secuencias y efectos, dando énfasis en que todas ellas son un complemento de la descentralización política que supone la elección de Gobernadores Regionales. De esta manera, la investigación propone una prospectiva de los eventuales cambios y consecuencias que se pudiesen generar, además de cómo se podría medir el futuro impacto que pueden tener en la representación y la participación a nivel regional.

Dado el contexto anterior, como antecedentes se tiene que el presente estudio recoge las propuestas del informe final de la Comisión Asesora Presidencial de Descentralización y Desarrollo Regional, creada por la presidenta Bachelet el año 2014.⁶ Esta comisión tenía como objetivo formular propuestas al Ejecutivo para responder a las inequidades territoriales, transferir poder y generar mayor democracia en las comunas y regiones del país. La comisión le brinda mucho énfasis al desarrollo económico y lo fundamental que puede significar este cambio para que Chile pueda ser un país desarrollado. Esto es posible de apreciar en el siguiente fragmento como propósito de política pública:

“(...para) reactivar la economía potenciando los territorios, modernizar el Estado y profundizar nuestra democracia, debemos impulsar como Política de Estado un conjunto de transformaciones dirigidas a una efectiva descentralización y desarrollo

⁶ Comisión Asesora Presidencial para la descentralización y el desarrollo territorial, creada bajo el decreto ley N° 926 en Santiago, el día 7 de abril del 2014.

local-regional”. (Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional, 2014:10).

El análisis del estudio se concentrará en la reforma de ley que ya se encuentra promulgada sobre elección de Gobernadores Regionales, suceso que debe ocurrir en las elecciones del año 2020, además de la ley de competencias regionales que entregará mayores facultades al máximo órgano regional. Como antecedente importante se destaca que en el año 2017 se crea la Reforma Constitucional N° 20.990 sobre la elección popular del órgano ejecutivo del Gobierno Regional. De esta manera, se recoge la propuesta de la Comisión Descentralizadora, y se permite la elección del gobierno regional, el cual estará a cargo de un Gobernador Regional electo popularmente, modificando la figura del “intendente”, y también conformando un consejo regional integrado por un delegado presidencial regional. Este es un primer paso que responde a una descentralización de tipo político y administrativa. Además, cabe destacar las dos leyes que contienen la reforma descentralizadora, la Ley N° 21.073 que “regula la elección de Gobernadores Regionales y realiza adecuaciones a diversos cuerpos legales” y la Ley N° 21.074 de “Fortalecimiento de la Regionalización del país”.

La relevancia que tiene estudiar las reformas de descentralización es vital para el desarrollo productivo del país, pero también para el fortalecimiento de la democracia, en especial para las regiones y los gobiernos a nivel local. Las implicancias que pueden tener estos cambios son relevantes en materia de descentralización política, fiscal y administrativa, pero por sobre todo para una mayor participación de las comunidades locales y una representación más cercana y efectiva en cada territorio del país.

Es importante tener claro que los cambios en materia de descentralización no tienen un modelo establecido ni un camino único, los cambios suelen ser paulatinos por la complejidad que suponen y es difícil establecer un punto de llegada determinado. La justificación de examinar el grueso de las propuestas de descentralización y la reforma que será progresiva en el tiempo es medir el impacto que tendrá en la representación y la participación política en las regiones del país y en la legitimización del sistema político chileno. Es fundamental reiterar que, para el presente estudio, concentrarse en los

conceptos de participación y representación políticas es esencial para la búsqueda de una mayor calidad democrática.

En cuanto al problema que ha motivado la presente investigación y que ha dado como resultado importantes cambios institucionales y de legislación atingente a la descentralización, se tiene al extremo centralismo que posee Chile, y que desde su formación como Estado independiente ha provocado un desarrollo desigual en sus regiones y territorios, no solo en el ámbito de desarrollo económico, sino que también en otras dimensiones importantes que tienen relación con la calidad democrática, en especial a lo concerniente a la participación ciudadana y a una representación política efectiva. Se han elaborado numerosos informes que dan cuenta de los problemas que se generan con un marcado centralismo. Ya en el año 1999, un informe del PNUD señalaba: “El proceso descentralizador está aún recargado de mecanismos centralistas que limitan la capacidad de decisión autónoma de los niveles descentralizados, sea locales o regionales”. (PNUD, 1999: 11). En este sentido, queda demostrado que la toma de decisiones la mayoría de las veces no cuenta con la participación de la ciudadanía ni tampoco con la influencia de los gobiernos subnacionales como un actor que debiera representar los intereses de cada territorio. Este aspecto es claramente preocupante desde el punto de vista de la profundización democrática en todo el territorio. Un Estado que se considera democrático y que no fortalece su capacidad y presencia en cada territorio tendrá como consecuencia una sociedad civil no lo suficientemente fuerte, y con una incapacidad de poseer como ideal una pluralización de los sistemas de representación política (Cunill, 1997). Por otra parte, recientemente en el año 2018 un informe también del PNUD entregó resultados y cifras sobre las desigualdades regionales presente en Chile en tres dimensiones: ingresos - pobreza, salud y educación. En este informe se presentan que en Chile se han dado avances en la cobertura de servicios y bienes provistos por el Estado en estas dimensiones, sin embargo, aún siguen persistiendo diferencias abismantes entre las distintas regiones del país, y que no han logrado ser resueltas por las políticas y programas estatales del nivel central, lo que da cuenta que seguramente es necesario una reforma más profunda y que involucre prácticas más vinculantes de los gobiernos subnacionales, y al mismo tiempo una gestión pública que permita la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones. Entre los desafíos que destaca el informe del PNUD se señala que se deben

combinar políticas nacionales junto con políticas territorialmente focalizadas, con el objetivo de no dejar a nadie fuera de las oportunidades de desarrollo (PNUD 2018). Las personas acceden a los bienes y servicios para satisfacer sus necesidades, y si no existe acceso igualitario en las oportunidades de desarrollo y en la provisión de bienes públicos surgen inequidades que tienen consecuencias negativas para la dignidad y el desarrollo sostenible de las personas, por lo que se debe analizar de forma crítica la estructura político-administrativa del país y su dimensión territorial.

Según lo anterior, es posible apreciar que el centralismo es un problema que repercute en un aspecto político y administrativo, dificultando la profundización democrática en todo el territorio nacional al afectar la representación política y la participación ciudadana. Un segundo ámbito problemático es de tipo económico, relacionado al desarrollo productivo de cada región en donde se demuestran diferencias significativas entre cada unidad subnacional. Estas diferencias se han comenzado a hacer más notorias producto de la masificación de las redes sociales que muestran las realidades de los diferentes territorios del país, quedando demostrado que cada territorio tiene especificidades diferentes, y por lo mismo problemas que debieran ser resueltos muchas veces desde el nivel local. Al masificarse las problemáticas de cada localidad y comunidades de forma rápida, y que causan estallidos como fueron los casos más mediáticos en Arica (2013), Tocopilla (2013), Calama (2009), Magallanes (2011), Huasco y Freirina (2012), Aysén (2012), y más recientemente lo que ha sucedido en Quinteros y Puchuncaví (2018), donde se han logrado desarrollar importantes demandas y protestas a nivel regional, lo que incluso se destaca en la Comisión Asesora Presidencial de Descentralización. Al respecto existen estudios sobre estos conflictos socio ambientales que enfrentan cada territorio en Chile (Fuenzalida y Quiroz, 2012; Valenzuela, Penaglia y Basaure, 2016; Delamaza, Maillet y Martínez, 2017), y que caracterizan la relación homogénea que tienen cada conflicto que en general es causado por un proyecto económico privado, sin consulta vinculante a la comunidad local, y en donde el Estado no es activo en gran medida en su instalación y regulación. A medida que han pasado los años, desde los años 90' a la fecha, la relación entre Estado- sociedad civil se ha modificado y muchos de estos movimientos territoriales piden autonomía y rechazan el centralismo que lo decide prácticamente todo. Incluso Valenzuela, Penaglia y Basaure

(2016) destacan la politización de estos movimientos y en donde se observan discursos que reclaman por el hecho de que la generación de riqueza no queda en el territorio explotado.

Como se ha dicho, la Comisión de Descentralización se forma el año 2014 para entregar respaldo técnico al ejecutivo en la elaboración de propuestas de reformas, con el objetivo de romper con las inequidades regionales y transferir poder a las comunas y regiones del país. Por todo esto, se busca resolver el extremo problema de la centralización del país, el cual tiene como consecuencia una desigualdad en el desarrollo de las regiones con respecto a su capital, Santiago de Chile. En relación con este problema, los habitantes de los diferentes territorios del país se percatan que no tienen participación ni influencia en la toma de decisiones en sus territorios, lo que ha motivado en los últimos años a manifestaciones y movimientos regionalistas que han puesto la temática de descentralización en la agenda pública. La comisión⁷ formada por la presidenta Bachelet al respecto señala:

“La ciudadanía ya comienza a rebelarse contra esas desigualdades fruto de un centralismo agobiante. Se estima que la mitad de las movilizaciones sociales de los últimos años son de carácter local y regional” (Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional, 2014: 16).

Un Estado que responde a sus problemas y puede resolver de buena forma sus conflictos territoriales tendrá como resultado un mayor progreso y desarrollo en cada territorio. Las comunidades locales y regionales día a día comienzan a tener más voz y capacidad de organización ante problemas de diferente índole que los afectan. Para resolver estos problemas necesitan mayor autonomía, y justamente este punto está en discusión en la actualidad con las presentes reformas realizadas, más el resto de las propuestas que deben ser discutidas en el proceso político. Sin embargo, este proceso descentralizador se debe enfrentar a la dinámica de poder y la interacción entre los

⁷ Comisión Asesora Presidencial para la descentralización y el desarrollo territorial, creada bajo el decreto ley N° 926 en Santiago, el día 7 de abril del 2014.

distintos actores presentes en cuestión. De este modo, la descentralización es un tema de gran relevancia, y el presente estudio toma la responsabilidad de analizar con precaución los cambios de este proceso descentralizador que se da en el marco de una democracia representativa.

Un último aspecto para tener en consideración es el alcance de la investigación. Esto porque los resultados de la implementación de las reformas descentralizadoras se podrán recién evaluar luego de las elecciones, que en un primer momento tenían fecha para fines del año 2020 pero como consecuencia de la pandemia COVID-19, se han postergado para abril de 2021. Por tanto, todo lo analizado en el presente estudio podrá recién evaluarse, con cifras y resultados pormenorizado, posterior a la implementación de la reforma de descentralización, lo cual será clave para determinar lecciones, aprendizajes y desafíos que puedan dar un feed-back o retroalimentación a todo el proceso. En definitiva, el aporte de este estudio es entregar herramientas para comprender de manera integral el proceso descentralizador según el contexto chileno y las dinámicas que se presentan con dichas reformas en el Estado.

1.2 Pregunta de Investigación

¿De qué forma el proceso descentralizador chileno iniciado bajo el gobierno de la presidenta Michelle Bachelet (2014-2018), puede contribuir a fortalecer la democracia chilena desde los conceptos de representación y participación política?

1.3 Objetivo general

Analizar los aspectos esenciales del proceso de descentralización chileno durante el gobierno de Michelle Bachelet entre 2014-2018, comprendiendo el potencial de la descentralización como factor de calidad de la democracia desde los conceptos de representación y participación política.

1.4 Objetivos específicos:

1- Caracterizar el actual proceso descentralizador según las dinámicas de la intermediación política en la historia del país.

2- Analizar desde los conceptos de representación y participación el proceso de reforma constitucional de elecciones de gobernadores regionales como medida descentralizadora.

3- Describir las propuestas descentralizadoras que surgen del informe de la comisión presidencial de descentralización en el año 2014.

1.5 Hipótesis de estudio

En el marco del proceso descentralizador chileno iniciado el año 2014 por la Comisión Asesora formada por la presidenta Michelle Bachelet, se han dado lineamientos fundamentales para una profunda agenda de descentralización política, fiscal y administrativa. Estas iniciativas para tener el éxito deseado por los expertos de la comisión deberán franquear el sistema político chileno y actores resistentes al cambio para poder avanzar y lograr efectiva autonomía de los gobiernos regionales y locales. La hipótesis que se propone es que Chile al ser un país con una fuerte tradición centralista, presentará muchas dificultades para realmente concretar una efectiva descentralización según la secuencia adecuada. Por más que las intenciones de la Comisión Asesora son profundamente descentralizadoras, las iniciativas se encontraran con muchas barreras centralistas y una oposición a los cambios por los sectores que desean mantener el statu quo. Cabe destacar que esta hipótesis es preliminar a la implementación del proceso de descentralización, y de este modo se puede seguir trabajando con posterioridad a las elecciones y por sobre todo cuando estén en pleno funcionamiento los gobiernos regionales desde el año 2021.

En primer lugar, el proceso descentralizador debe prestar atención a la teoría secuencial de descentralización en las dimensiones política, fiscal y luego administrativa. Según estudio realizado por Falletti (2010), la importancia de la secuencia es fundamental para el éxito del proceso descentralizador. Al realizarlo transfiriendo poder político con nuevas atribuciones y facultades concretas, contribuye a fortalecer y profundizar el sistema democrático. Sin embargo, si no se realiza en la secuencia y con la profundidad desarrollada por la Comisión Asesora, sobre todo entregando recursos a los gobiernos regionales, los resultados pueden resultar negativos en términos de una efectiva descentralización, y, además, no existirán mejoras en la representación política y mucho menos un aumento de la participación.

Un segundo punto importante tiene relación con la crisis de representación que presenta el país. En este contexto es preponderante realizar la reforma de descentralización de forma profunda y en todas sus dimensiones para que se pueda generar verdadera autonomía regional. Si esto no ocurre, la reforma no tendrá efectos positivos por parte de los

ciudadanos y afectará inmediatamente el funcionamiento de los gobiernos regionales y su eficacia en resolver problemas públicos a nivel regional.

En tercer término, la calidad democrática se logra cuando convergen una activa participación ciudadana en los asuntos públicos, incluida la participación electoral y una efectiva representación política. Por lo tanto, la reforma debe contener elementos de participación en la creación de normativa descentralizadora junto con atribuciones concretas que deba tener el gobernador regional para responder a las demandas ciudadanas de sus territorios.

II. Marco Metodológico

La investigación se desarrolla en el contexto de reforma constitucional y leyes que surgen de las propuestas de la Comisión de Descentralización tomando con mayor atención y profundidad la elección de la máxima autoridad regional, es decir el Gobernador Regional. El contexto de dicho estudio se da bajo las reformas transformadoras realizadas en Chile durante la administración del gobierno de Michelle Bachelet en el período 2014-2018 y que suponen cambios importantes para el desarrollo regional y también para la democracia representativa chilena. El análisis se focaliza en la pertinencia de los procesos de participación y la implicancia de los cambios de descentralización en la representación política a nivel regional. Teniendo presente que son cambios inéditos en la historia de Chile, el estudio revisará literatura sobre descentralización, calidad de la democracia, participación y representación. Para comprender aún más las reformas descentralizadoras en curso se realizarán entrevistas a actores políticos, expertos y técnicos que se relacionan con los procesos de cambio institucional a nivel regional y/o participan directamente del presente proceso descentralizador. Sumado al aporte teórico se tomará la opinión y postura de expertos sobre el tema, además de actores que participaron del proceso, y con esto se sustenta la investigación con teoría, más la opinión experta de académicos y actores políticos relevantes en la materia. En este sentido, se llevarán a cabo entrevistas semiestructuradas en profundidad a académicos, miembros de la comisión y actores políticos.

2.1 Tipo de Estudio

El estudio tiene una estrategia cualitativa que tiene como fin comprender y profundizar un fenómeno complejo (Hernández, Fernández y Baptista, 2010), y en este caso corresponde al proceso descentralizador iniciado en el período 2014-2018. Para una comprensión exhaustiva de un fenómeno reciente en Chile se considera pertinente que la investigación tome la forma de un estudio de caso, teórico-metodológico, la cuál es adecuada para seguir una estrategia

de investigación intensiva tomando una gran cantidad de propiedades del caso para evaluar su importancia política y social (Bartolini, Cotta, Morlino, Panebianco, Pasquino, 1988).

El desarrollo de los estudios cualitativos, de acuerdo con Sotomayor (2008:160) han tenido auge con el desarrollo de ideas entorno a tres grandes temas: el proceso de selección de estudios de caso, los factores temporales en el análisis de los procesos políticos y el diálogo entre diferentes metodologías.

Tabla N ° 1 *Metodología de investigación*

Metodología	Tipo de Investigación	Herramientas utilizadas
Cualitativa (estudio de caso)	Descriptiva	Revisión Bibliográfica
	Exploratoria	Entrevistas

Fuente: Elaboración propia

2.2 Alcance de Investigación

El alcance de la investigación es de naturaleza descriptiva y exploratoria. En cuanto a la primera, se intenta describir el contexto y las características presentes en la tradición centralista del estado de Chile que han forjado una crisis de la organización y estructura del país, por eso la necesidad de las reformas constitucionales de descentralización y donde se plantea lo relevante de las reformas para el desarrollo de Chile y su fortalecimiento como sistema democrático. Para esto se debe describir y contextualizar el proceso político e histórico que ha caracterizado a los procesos descentralizadores en el país y cómo ha evolucionado su estructura político- administrativa hasta nuestros días. Asimismo, se abordarán elementos fundamentales para una calidad democrática tales como la participación y la representación política. Por otra parte, la investigación también es de tipo exploratoria ya que intenta acercarse en una primera instancia al problema que puede generarse en la implementación de la agenda de descentralización. Es una primera aproximación a un tema que pronto se instalará en la palestra nacional y se transformará en motivo de análisis político y técnico, y también se posicionará en el debate público. Por último, servirá de guía para

comenzar a detallar y estudiar con mayor detenimiento los impactos de la implementación de la reforma de descentralización política que ocurrirá luego de la elección, que en un primer momento sería en 2020, pero que finalmente se desarrollará en el año 2021.

Tabla N° 2: Técnicas de recolección de datos e información

Unidad de análisis	a) Material Bibliográfico. b) Análisis de contenidos entrevistas.
Unidad de observación	a) Institucionalidad sobre descentralización
Unidad de información	a) Informe de Comisión Asesora Presidencial sobre descentralización. b) Reforma constitucional y leyes de descentralización.

2.3 ¿Cómo se resolverá el problema de investigación?

La investigación por su metodología cualitativa presenta alta flexibilidad en su desarrollo, en primera instancia se desarrollará por medio de revisión de material bibliográfico con el objetivo de conocer la tradición centralista de Chile, lo que ayuda a interpretar y estudiar de mejor manera la teoría sobre descentralización, el ordenamiento territorial e intermediarios a nivel local que se han presentado en la historia del país, más el presente de la administración regional en Chile. Además, se trabajarán los conceptos de representación y participación en un proceso descentralizador con democracia representativa como es el caso chileno, para ello también se revisará la literatura sobre el tema. Y, por último, un tercer elemento importante es la revisión del informe de la comisión descentralizadora, el cual es la base de las propuestas de políticas pública en el tema, incluidas recomendaciones en reformas constitucionales, electorales y normativa administrativa de ordenamiento territorial.

En un segundo momento, otra técnica utilizada en la investigación metodológicamente cualitativa corresponde a la entrevista. Se consideró que, para un mejor levantamiento de información de las propuestas de la Comisión Asesora Presidencial sobre Descentralización,

una entrevista semi-estructurada puede servir como guía de los temas a tratar en la entrevista, utilizando preguntas directas en combinación con preguntas espontáneas que nacen de la conversación de manera flexible y abierta, de las cuales se entregarían mejores respuestas y conceptos claves para un análisis de contenido exhaustivo de las entrevistas.

La entrevista cualitativa se puede definir como una conversación e intercambio de información entre una persona (entrevistador) y otra (el entrevistado) y tiene como característica ser más íntima, flexible y abierta, y se puede aplicar cuando el problema de investigación es de difícil observación por su complejidad. (Hernández, Fernández y Baptista, 2010:418).

2.4 Trabajo de campo y criterios para la elección de entrevistados

Para el trabajo de campo se estima necesario realizar una entrevista semiestructurada en profundidad, por lo que se realizará un cuestionario de preguntas que tengan la intención de dirigir la entrevista según los principales temas de la presente investigación. La elección de los entrevistados y los objetivos que se plantean es que deben ser personas con conocimiento experto sobre materia de descentralización, con algún grado de participación en la Comisión Asesora Presidencial sobre Descentralización y también actores políticos que puedan entregar una visión global sobre la materia (ej. Parlamentario), y por último expertos técnicos ligados a los organismos especializados en materias de descentralización.

En este sentido la cantidad de personas que se entrevistarán serán por lo menos cinco, en donde el primer gran criterio es el conocimiento experto sobre el tema, segundo el grado de participación del proceso y tercero la incidencia como actor político del profundo cambio político que se advierte.

Descripción de entrevistados:

1. **Heinrich Von Baer Von Lochow**⁸, Presidente Nacional de Chile Descentralizado e investigador en materias de descentralización, vicepresidente de la Comisión Asesora Presidencial e Descentralización y Desarrollo Regional.

⁸ La entrevista se realiza vía correo electrónico, y es respondida-enviada el día 11 de marzo de 2019.

2. **Rodrigo Mardones**, académico de la Pontificia Universidad Católica de Chile, experto en temas de políticas públicas, política chilena y descentralización.
3. **Félix González Gatica**, Diputado de la República de Chile y presidente del Partido Ecologista Verde de Chile, ex Consejero Regional (CORE) del BioBío.
4. **Sergio Galilea Ocon**, Ex Subsecretario de Obras Públicas, ex Intendente de la Región de los Lagos, de la Región Metropolitana y ex Ministro de Bienes Nacionales.
5. **Marcela Ríos Tobar**, Académica y Coordinadora General del Proyecto Auditoría a la Democracia en Chile, se desempeña en el Programa de las Naciones Unidas (PNUD)

Tabla N °3: Expertos entrevistados

Entrevistados	Criterio elección
Heinrich von Baer von Lochow	Experto académico/ Técnico
Rodrigo Mardones	Experto Académico
Félix González Gatica	Actor Político / Diputado de la República
Sergio Galilea Ocon	Experto Político
Marcela Ríos Tobar	Experta Académica

2.5 Descripción de técnica utilizada para análisis de entrevistas.

En el camino de la recolección de información se realizaron entrevistas presenciales a cuatro de los cinco entrevistados. Todos los entrevistados se encontraban en Chile, sin embargo, uno de ellos por la lejanía se realizó la entrevista por medio de un cuestionario enviado vía correo electrónico, donde se solicitó completar y hacer llegar para su posterior análisis. Las respuestas obtenidas producto de la conversación de las entrevistas fueron grabadas y posteriormente se realizó una transcripción para el análisis.

Con la información obtenida se aportaron ideas generales e información relevante para comprender el proceso descentralizador. Con esta información, entre los procedimientos de análisis a desarrollar se tiene el desarrollo de una teoría fundamentada. Esto quiere decir que

la teoría va emergiendo fundamentada en los datos hallados. (Hernández, Fernández y Baptista, 2010, 444).

Tabla N° 4: Categorías de análisis de entrevistas

Categoría	Ideas	Posición de entrevistado
	Diagnóstico sobre el centralismo presente en Chile y sus consecuencias.	Actor Político/ experto académico. Izquierda/centro/derecha.
	La importancia del proceso descentralizador comenzado el año 2014.	Actor Político/ experto académico. Izquierda/centro/derecha.
	Fortalezas, debilidades y amenazas del proceso descentralizador.	Actor Político/ experto académico. Izquierda/centro/derecha.

Fuente: Elaboración propia

III. DINÁMICA DE LOS PROCESOS DESCENTRALIZADORES

3.1 Descentralizar: una necesidad democrática

La descentralización debe comprenderse como una condición necesaria para el desarrollo de los países y las relaciones que establece el Estado con la sociedad, y en la correlación del poder en todo el territorio. De esta manera se han generado procesos descentralizadores en distintas latitudes, con necesidades en común de reformar el Estado, pero siguiendo caminos diferentes para lograrla debido principalmente a la heterogeneidad que presenta cada territorio. En el siglo XX comenzó una expansión de la descentralización en democracias europeas, sobre todo el caso de las potencias democráticas occidentales que derrotaron los totalitarismos expresados en el régimen fascista y nazi luego de la segunda guerra mundial. Siguiendo los planteamientos de Fernando Carrión, la influencia norteamericana fue clave en la descentralización que se comienza a producir en los países perdedores de la guerra, tal como fueron los casos de Alemania e Italia, en donde el primer país forma Estados federales y el segundo continuó con un Estado unitario, pero con una fuerte organización territorial, dos formas de descentralización que tienen en común el fortalecimiento del nivel intermedio de gobierno (Carrión, 2004:21). El auge de estas democracias representativas suponía también la necesidad de descentralizar con el objetivo de que los servicios sociales básicos tales como agua, sanidad, luz, educación, salud, etc., llegaran a todas las localidades, es así como se comienzan a generar autonomías en los territorios, los que comienzan a ser administrados generalmente por municipios, aspecto que se intensifica en Europa entre las décadas de los 60' y 80' con los estados de bienestar.

Un aspecto importante para descentralizar es que los procesos descentralizadores no deben considerar solo el ámbito económico y productivo, sino que deben comenzar por un proceso que tenga como objetivo la consolidación democrática y la instalación de verdaderos gobiernos locales que reflejen el ideal de democracia que aspira el nivel nacional. La descentralización en la práctica responde a evitar el monstruo todopoderoso que es el gobierno central o el famoso “Leviatán” de Hobbes (1651), que, si bien se forma para impedir un caos absoluto y que todos los hombres se terminen matando en el total descontrol dado en un estado de naturaleza, el poder central sin contrapesos puede ser un retroceso en el bienestar

de la mayoría de la población. Por esta razón diversos autores propusieron la división y separación de poderes del Estado, surgiendo una variada cantidad de escritos ligados al “contractualismo”. Para Locke (1690) se debía dividir los poderes legislativos, ejecutivo y el federativo (relaciones internacionales) siendo el primero de creación de leyes el más preponderante. En cambio, Montesquieu (1748) es más rupturista al proponer la separación de poderes con el fin de evitar el abuso del poder centralizado, formar un equilibrio de poderes y por último frenar la corrupción como consecuencia del control del Estado en pocas manos. Un análisis sobre el famoso libro “espíritu de las leyes” de Montesquieu sintetiza esta idea:

“La cuestión radica entonces en encontrar una forma de limitar el poder que no invalide su función como expresión y garante de la libertad de los ciudadanos. Este es el problema al que pretende dar respuesta la Constitución inglesa descrita por Montesquieu, a partir de un sistema de distribución jurídica y social de las funciones del Estado que permite que “el poder contrarreste el poder””. (Fuentes, 2011:53).

Estas ideas fueron plasmadas y puestas en práctica con la independencia americana en 1776, la revolución francesa en 1789 y posteriormente con la independencia de los países de América Latina a principios del siglo XIX. Como resultado o más bien como propósito se tuvo un impulso democrático potente en una gran cantidad de países controlando el poder absoluto por medio de la separación de poderes y descentralizando la administración del territorio. De hecho, algunos países instauraron el federalismo como forma de organización de Estado, pudiendo dar cuenta de este aspecto “El Federalista” de Hamilton, Madison y Jay en 1787, que consistía en un conjunto de ensayos que forjaron la defensa teórica de la constitución norteamericana bajo los principios del republicanism, separación de poderes del estado, federalismo y un gobierno limitado. En cuanto al federalismo, tema que incumbe también al presente trabajo, Carey (1984) señala que “En este gobierno, siguiendo lo que ahora llamamos Federalismo, se delegaban ciertos poderes al gobierno nacional, mientras otros poderes supuestamente quedaban reservados a los Estados” (p.14). El importante análisis del federalismo también considera preguntarse sobre el alcance de los poderes delegados que tiene el gobierno nacional y los Estados soberanos (en el caso de EE. UU. las

13 colonias que pasan a ser Estados soberanos), también se debe definir qué tipo de poder queda en manos de estos Estados soberanos, y qué pasa en caso de conflictos o traslape de funciones según las atribuciones de poder que tienen los Estados federales respecto al gobierno nacional. Estos tipos de preguntas son muy relevantes de responder cuando se habla de descentralización en un régimen democrático y con fuerte presidencialismo como el caso chileno.

Una descentralización puede adoptar diferentes formas y profundidades dependiendo de su proceso, y donde hay que tener clara una cuestión fundamental, y es que el federalismo es solo una forma de descentralización, no es la única. Al respecto Valenzuela (2014: 214) explica que el federalismo es una manera de dividir y desconcentrar el poder del territorio concediendo autonomía y capacidad legislativa propia en algunas materias, siendo una alternativa en la organización de un Estado. En definitiva para que exista un Estado federal deben existir las condiciones de una altísima autonomía territorial sobre todo expresado en el aspecto económico financiero, por ejemplo en la capacidad de cobrar tributos o impuestos regionales para la implementación de políticas públicas y provisión de bienes públicos de manera eficiente, lo que tendrá como resultado el desarrollo local, incentivando la innovación y la economía local, produciendo mejoras en la calidad de vida de los habitantes de los distintos territorios de la entidad nacional.

Por otra parte, la gran extensión territorial de un país debe ser administrada de forma tal que no sufra de un poder absoluto por parte del gobierno central, por lo que para contrarrestar este poder se deben contar con instituciones y entidades subnacionales con la suficiente libertad y con amplias potestades legales para ser capaz de entregar el bienestar colectivo a la mayor cantidad de ciudadanos. Este bienestar debe ser repartido de forma igualitaria entre las regiones, por lo que es necesario contar con una representación que permita expresar al Estado en su máxima expresión en el control del territorio, y por tanto la llegada de la democracia a cada espacio, por muy pequeña que sea. De esta forma los intereses comunes tantos del nivel territorial a nivel micro hasta los intereses del nivel nacional pueden sincronizarse y responder de forma más eficiente a las necesidades de la población. La descentralización por tanto se debe entender como un proceso que busca fortalecer los gobiernos subnacionales vinculando la participación de la sociedad civil, lo que debería tener como consecuencia una mayor cultura democrática (Pressacco, 2012). El sistema

democrático es el único que puede entregar estas condiciones de prosperidad y avances en los diferentes territorios o entidades subnacionales en un Estado determinado, estableciéndose siempre la descentralización como una forma de mejorar y fortalecer la entrega de bienes públicos y servicios en forma directa y cercana a la ciudadanía por medio de criterios de eficiencia y eficacia.

Varios autores de la ciencia política han estudiado las características ideales que debe tener una democracia, como es el caso de la poliarquía que revisa la condición democrática de los Estado-nación, pero sin tomar en cuenta el desarrollo de los gobiernos locales (Dahl, 1971). Otros han estudiado las transiciones desde gobiernos autoritarios (O'Donnell y Schmitter, 1986) y tampoco consideraron evaluar el estado de los gobiernos locales ni menos las consecuencias de los enclaves autoritarios en los gobiernos locales. El objeto de análisis en general ha estado puesto sobre el Estado-nación en manos del gobierno central y se resiste a un estudio minucioso sobre el estado del gobierno intermedio y local, y su importancia para la consolidación democrática. Esto demuestra que es necesario que los nuevos estudios sobre la democracia también tomen en cuenta la descentralización como herramienta, la cual debe ser entendida como clave para la calidad de la democracia de los gobiernos intermedios, y no solo del “nivel central”. Este es un primer punto que para el presente estudio debe ser fundamental, es decir, la importancia de estudiar los gobiernos locales para la consolidación democrática de los países de América Latina. Al respecto, han existido investigaciones como la de Gery Bland en “Considering local democratic transition in Latin America” que ha determinado que la dirección de las reformas descentralizadoras es la correcta, pero no lo suficientemente profundas para lograr una democratización efectiva de los niveles locales de gobierno en Latinoamérica (Bland, 2011). Incluso Bland desliza una categorización mínima para considerar como democrático un gobierno local. Estas condiciones se pueden sintetizar en el siguiente cuadro comparativo.

Tabla N° 5: Categorización para una democracia a nivel local

Condiciones para una democracia local	¿Lo cumple Chile?
La democracia local se debe dar solamente en un contexto de democracia a nivel nacional.	Sí
Autonomía de gobiernos subnacionales	Parcialmente
Participación local	No
Autonomía de autoridades electas para actuar de forma autónoma	No

Fuente: Elaboración propia en base a lo planteado por Bland.

Los gobiernos subnacionales deben ser la expresión de los objetivos del nivel nacional, por ende, los municipios, gobiernos regionales o departamentos, y el gobierno central deben sincronizar con prácticas democráticas comunes, debiendo ser medidas bajo el mismo criterio y con una legislación adecuada que establezca los límites de la actuación de cada uno. En América Latina las experiencias descentralizadoras presentan diferentes intensidades, en algunos países fueron procesos más profundos, pero en general en los años noventa se producen procesos descentralizadores que coinciden con períodos de transición democrática en el cono sur. Las reformas descentralizadoras más importantes han sido en el último cuarto del siglo XX y justamente coinciden con la búsqueda de la consolidación de la democracia, y además con grandes cambios políticos y económicos a nivel mundial (Falleti, 2010). Estos procesos de democratización tienen presente el elemento de legitimidad política de los nuevos gobiernos post autoritarios, incluso actualmente la democracia local se encuentra plenamente generalizada y varios países ya cuentan con un nivel intermedio elegido democráticamente (Gomá & Jordana, 2004).

Para una comprensión apropiada del asunto en cuestión, es importante concentrarse en el territorio como objeto de análisis. Es desde este espacio donde se comienza a construir una sociedad democrática, según la cultura, identidad y prácticas que deben ser reguladas por el Estado, pero que debe entregar un margen de maniobra e independencia al territorio local, regional y por último expresarse a nivel nacional. Chile se encuentra muy atrasado en esta

materia, y si se compara con otros países del sur de América es el único que no ha fortalecido los gobiernos intermedios en forma tal de elegir sus autoridades y tener mayor autonomía en temas de recursos económicos, tecnológicos y profesionales, y también dar más atribuciones para creación de proyectos regionales que sean vinculantes con las opiniones de la sociedad civil en los niveles regionales y locales.

En América latina, por ejemplo, se tiene el caso de Bolivia, Paraguay y Perú que han creado niveles intermedios con gobiernos electos, siendo el caso boliviano uno de los más llamativos en cuanto a la radicalidad de la reforma descentralizadora con la Ley de Participación Popular en 1991 y la Ley de Descentralización Administrativa en el año 1995. Se destaca la inversión concurrente que se caracteriza por la participación de los diferentes entes nacionales en la cocreación de proyectos comunes que deben tener interés nacional pero también un enfoque territorial, sumado a la participación ciudadana. Esta experiencia se puede sintetizar en el siguiente fragmento:

“Las Leyes de Participación Popular y Descentralización Administrativa han creado un marco de Inversión Concurrente y Gestión Compartida para la administración de sectores como salud, educación, deportes, cultura, caminos e infraestructura productiva”. (Pereyra, 2012).

El caso de descentralización boliviana ha permitido modificar el contexto histórico previo y puede servir como ejemplo que el cambio en las relaciones de poder entre gobierno central y gobiernos subnacionales es factible, y con lecciones en donde se terminan por fortalecer políticamente a los gobiernos intermedios y en general la democracia a nivel nacional. Entre el año 2007 y 2009 se realizaron referéndum que permiten elegir a las autoridades de los departamentos luego de años previos de inestabilidad política producto de enfrentamientos sociales.

Anteriormente, se han presentado una serie de características institucionales que también pueden contribuir a desarrollar una democracia de nivel local más eficaz e inclusiva. Entre ellas se tiene el momento en que se realizan las elecciones, por ejemplo, separando las elecciones nacionales con las de gobiernos locales argumentándose que se daría mayor espacio para las preocupaciones locales (Bland, 2011). En la Comisión de descentralización

se tuvo presente este asunto, por lo que se decide realizar las elecciones de gobernadores regionales por primera vez en su historia a la par con las elecciones de alcaldes y concejales que se realizan finalmente el año 2021. En definitiva, lo enriquecedor de este proceso es el vínculo más cercano que se generará entre el elector y su representante (autoridad comunal y regional) en el territorio en particular, debido principalmente a que este último debe responder a las necesidades y demandas de los ciudadanos de cada localidad y también a los municipios que administra. Dependiendo de esta capacidad de respuesta expresada en políticas públicas y programas, el elector podrá decidir en una elección democrática el desempeño de sus autoridades regionales y locales, dando paso a la existencia de un control o accountability vertical.

3.2 El concepto de descentralización: ¿Qué significa?

Un aspecto importante para considerar es la dificultad que en la práctica genera confusión entre los conceptos de descentralización y desconcentración. Ambos son conceptos diferentes que se relacionan, pero tienen una contradicción clara. De forma sencilla, descentralizar es conceder poder a una comunidad organizada de ciudadanos, en donde niveles más altos de gobiernos ceden responsabilidades, recursos, y/o realizan reformas electorales con el objetivo de dotar autonomía en la gestión y toma de decisiones de niveles inferiores de gobierno. En cambio, la desconcentración asume el rol de fortalecer el Estado central por medio de delegaciones en las regiones. (Mardones, 2008). El hecho de transferir poder a las regiones es una forma de dispersión del poder generando un contrapoder esencial para el control social y al mismo tiempo genera autonomía en la toma de decisiones de los gobiernos subnacionales, los cuales tienen mejor información de las problemáticas de sus localidades. Valenzuela (2015) señala que la desconcentración es la simple creación por parte del Estado central de oficinas y programas en regiones, pero que no cuentan con la autonomía para crearlas, diseñarlas y muchas veces ni siquiera para implementarlas ni ejecutarlas. En Chile, muchas veces se han creado leyes o se ha llevado una oficina del nivel central a región y han sido nombradas por políticos como “medidas descentralizadoras” cuando en la práctica solo corresponden a desconcentración. Esto permite precisar la definición teórica de la descentralización y diferenciarla con desconcentración, comprendiendo que son de

naturaleza y alcances diferentes. Queda clara esta confusión teórica en lo señalado por Mardones: “A menudo, por ejemplo, los sucesivos gobiernos chilenos han llamado descentralización a iniciativas de desarrollo regional que han sido diseñadas con escasa y nula participación de las autoridades subnacionales. Incluso la apertura en terreno de una oficina del gobierno central es presentada como una iniciativa descentralizadora, cuando en rigor se trata de desconcentración”. (Mardones, 2008: 40). Teniendo esto en cuenta, también se presentan otros dilemas prácticos para definir si se está ante una medida descentralizadora o no, como por ejemplo la creación de otra región u otra comuna.

La descentralización en un contexto democrático se debiera dar bajo ciertas condiciones, las que deben en general siempre buscar entregar mayor autonomía a los gobiernos subnacionales (regiones, provincias, condados, departamentos, municipios, etc). Entre los elementos que se destacan para lograr una descentralización real en un régimen democrático se tienen: elección efectiva de sus autoridades locales, poseer una fuente de recursos propia, autonomía administrativa en ciertas materias, administrar su propio personal y por último el contar con funciones y atribuciones exclusivas o compartidas según se convenga para una mayor eficiencia de los servicios públicos entregados a la comunidad.

Debido a la complejidad de determinar cuándo se está ante reformas descentralizadoras, se debe precisar los diferentes tipos de descentralización que existen, destacándose la política (P), la administrativa (A) y la fiscal (F). Asimismo, el resultado del proceso descentralizador depende de la secuencia con que se realice, esto porque existen diferentes intenciones de realizar la descentralización, por tanto, se dan distintos modelos o tipos de procesos descentralizadores. Los estudios sobre los impactos positivos o negativos de la descentralización también han entregado una señal positiva en los procesos de Brasil y Colombia, donde efectivamente se produce un fortalecimiento del gobierno subnacional y el funcionamiento en términos de eficiencia y eficacia. Al respecto, Tulia Falleti (2010) demuestra la importancia de los estudios en evidencia comparada en cuanto a los efectos de la descentralización, y que el diseño técnico y secuencial del proceso descentralizador no da lo mismo. A partir de la conexión entre la dimensión teórica, metodológica y empírica de los países más grandes de América Latina (Brasil, Argentina, México y Colombia), Falleti llega a la conclusión de que la existencia de las tres dimensiones de la descentralización, que son la política, económica y administrativa influirán en el resultado y variará según la secuencia

en que se realice. Es importante destacar que no necesariamente un proceso descentralizador por sí solo fortalecerá a los gobiernos subnacionales, sino que, al contrario, podría generarse un efecto negativo dependiendo de la implementación secuencial de las reformas. El orden secuencial ideal para los gobiernos subnacionales es primero una descentralización política, luego una fiscal en donde se presionará por obtener mayores recursos y finalmente la descentralización administrativa. (Falleti, 2005) Pese a esto, todo avance descentralizador en Chile desde 1990 hasta el 2010 se ha dado bajo una secuencia que favorece al gobierno central con intereses nacionales por sobre los gobiernos subnacionales. Según lo planteado en la teoría de la secuencia de la descentralización existen diferencias en el modelo descentralizador que prefiere cada nivel de gobierno, es decir el nivel nacional con el subnacional. La secuencia de descentralización $A > F > P$ se realiza cuando existe mayor interés del gobierno nacional, mientras que la secuencia $P > F > A$ se da cuando el proceso descentralizador es impulsado por el gobierno subnacional o actores relevantes de las regiones. (Navarrete y Seguel, 2014: 182). En toda la historia de Chile los cambios en materia de ordenamiento territorial y descentralizador se han dado bajo la primera secuencia, en desmedro de la segunda que favorece a los niveles inferiores de gobierno. En definitiva, la importancia que tiene analizar el tipo de secuencia que se lleva a cabo es determinar los futuros efectos que se pueden generar en el camino y la manera que se condiciona el proceso descentralizador según como se pensó y diseño desde el comienzo.

Abordando el primer punto, la descentralización puede presentar tres dimensiones, siendo la política y administrativa parte de una macro dimensión institucional entregada según un marco constitucional, leyes o reglamentos que representan el primer aspecto fundamental del grado efectivo de descentralización de un país. Existen constituciones y leyes en las que son claramente identificables las funciones que posee cada nivel de gobierno y su respectiva regulación, mientras que en otros casos es muy vaga la institucionalidad sobre descentralización, reflejando esto un cierto desinterés por generar autonomía de los gobiernos locales o regionales. Una segunda macro dimensión es la “descentralización fiscal” sobre la que existe gran literatura y se trata directamente sobre ella. Esta dimensión estudia los recursos disponibles por las entidades subnacionales y como realizan el gasto en relación antagónica con el gobierno central. La gran cantidad de bienes públicos y servicios que entrega el Estado ha creado materias de estudio más

específicas sobre la conveniencia de descentralizar ciertos servicios según criterios de eficiencia y eficacia. Debido a este motivo surge preguntar si los efectos de las políticas descentralizadoras tendrán o no resultados sobre el bienestar de la población. Al respecto, Letelier (2010) desarrolla el tópico sobre los tres dilemas de la descentralización fiscal: el teórico, empírico y político y donde la experiencia comparada también puede contribuir a estudiar la descentralización de servicios públicos, recomendando en muchos casos realizar sucesivas adaptaciones a cada proceso del nivel central, regional y local según las estructuras institucionales dadas. Una hipótesis que se brinda en ciertos estudios (Letelier, 2012) establecen que la descentralización siempre es recomendable porque generaría mayor eficiencia en la gestión pública, sin embargo, la profundidad del proceso debe ajustarse según la idiosincrasia del país en cuestión incorporando elementos como la institucionalidad vigente sobre el tema, la cultura, la geografía del país, densidad poblacional, la convivencia de diferentes culturas étnicas y patrones históricos determinados. Similares conclusiones señalan que la descentralización posee muchas singularidades en cada país de Latinoamérica y que mediante distintas modalidades descentralizadoras la entrega de servicios públicos puede mejorar, como lo afirma Galilea, Letelier y Ross (2011): “Definimos como avances aquellos desarrollos subnacionales que implican beneficios globales para la economía y la gestión fiscal, la diversificación adecuada de las economías regionales y locales, esfuerzos serios en pos de la integración social y activas modalidades de participación y gestión ciudadana”. (p.295) La descentralización de servicios como educación, salud, vivienda, recolección de basura, seguridad ciudadana y el “desarrollo productivo” en cada localidad debe realizarse en base a acuerdo institucional que sea responsable en que el traspaso de responsabilidades hacia los niveles inferiores, y que se realice con un análisis adecuado en cuanto a la conveniencia de ceder servicios esenciales de forma gradual y de manera responsable, asegurando que los gobiernos subnacionales tengan los recursos necesarios para brindar de forma más eficiente y eficaz la entrega de bienes y servicios públicos, evitando así una descentralización que sea de un día para otro y de forma parcial y con resultados evidentemente negativos que terminarán en un retroceso centralizador.

Descentralización Política: Este tipo de descentralización consiste en la elección de autoridades locales por medio de sufragio universal por parte de los ciudadanos. La característica que posee este tipo de descentralización es contar con personalidad jurídica propia, con competencias y funciones administrativas que son determinadas por reformas, pero sin duda la característica más fundamental es la existencia de representación política regional, y un real contrapeso del gobierno intermedio hacia el gobierno central.

Descentralización administrativa: Se caracteriza por la transferencia de competencias y funciones específicas que ahora tendrá como responsable a los gobiernos sub-nacionales y que anteriormente le correspondían a la administración central. Una descentralización administrativa dice relación a funciones y competencias determinadas que logran que pueda realizar una gestión más autónoma y discrecional respecto del Estado central. Un ejemplo de descentralización administrativa es cuando el gobierno central transfiere recursos para que los gobiernos subnacionales se hagan cargo de tales servicios, como puede ser con los servicios de salud, educación, vivienda, etc.

Descentralización Fiscal: Es la transferencia explícita de recursos a los gobiernos subnacionales que busca mayor eficiencia en la entrega de bienes y servicios públicos. Estos recursos pueden tener algún grado de control y/o responsabilidades en el gasto según las características del proceso descentralizador contenidas por la legislación que lo rige. En la actualidad los recursos de los gobiernos regionales emanan del gobierno central por medio del presupuesto nacional expresado en forma de glosa.

La descentralización también presenta un debate en cuanto a los efectos positivos o negativos que produciría. Realizando una breve caracterización se tiene como efectos positivos en primer lugar las ventajas de información que tiene el gobierno local por sobre el central, debido a que este tiene mayor conocimiento específico de las necesidades de la población (Von Hayek, 1945), de igual forma es positiva la competencia que se genera en la entrega de bienes públicos locales, ya que los gobiernos locales lucharán por contribuciones en sus localidades y entonces deben trabajar para mejorar la entrega de bienes, lo que

permitirá que el resultado colectivo sea óptimo, a esto se le llama “modelo de Tiebout”. Un tercer beneficio es la importancia que se da en la rendición de cuentas en tanto los ciudadanos exigen resultados por parte de sus representantes y el éxito o fracaso de la gestión se reflejan en elecciones democráticas (Hirschman, 1970). Por último, un cuarto efecto positivo puede ser el modelo presentado por Brennan y Buchanan (1980), que sostienen que delegar funciones y competencias a los niveles descentralizados disminuye el poder del “Leviatán” o del “gobierno central” en su función de cobrar y recaudar más impuestos, concluyendo que en definitiva siempre es mejor reducir el Estado central.

Con mucha frecuencia la relación entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales se da en torno al predominio del primero sobre el segundo. Se sostiene incluso que “...Suele suceder que los niveles descentralizados de gobierno poseen un papel de agentes del gobierno central y tienen un estrecho margen de maniobra en la determinación del destino de los recursos” (Letelier, 2012: 25). Ahora bien, también existe la posibilidad de ocurrencia de efectos negativos en la descentralización de las finanzas públicas. Se tiene el caso del peligro de la restricción presupuestaria blanda, la cual se da cuando el gobierno subnacional gasta en exceso, sin un control importante y de forma irresponsable, estando al corriente que el gobierno central puede rescatarlo. Esto puede ser considerado un típico problema del principal- agente, en donde el primero no posee toda la información de gastos del agente, provocando un problema en el óptimo social y en el equilibrio presupuestario a nivel nacional. Por esto, se tiene como sugerencia que según los grados de descentralización fiscal se tenga un control estricto sobre el gasto responsable de los niveles subnacionales. Además, se debe tener la precaución con los grupos de intereses locales que tienen cierto poder y que podrían generar la captura de la élite en los gobiernos subnacionales, los cuales buscarían beneficiar los intereses privados de sí mismo en cada jurisdicción o localidad. Prud’homme (1995) contribuyó con un estudio sobre los peligros de la descentralización, destacando el punto anterior de la captura de las élites y además la falta de capacidad técnica que pueden tener los funcionarios públicos del nivel descentralizado, aspecto que se acentúa en los países del tercer mundo. Un detalle no menor, lo resalta Letelier (2012) respecto en la similitud de las clásicas debilidades del mercado de bienes privados que se producirían en los gobiernos subnacionales, ya que eventualmente se pueden producir externalidades negativas entre jurisdicciones y pérdida en economías de escala.

En síntesis, se debería buscar siempre el equilibrio entre efectos positivos y negativos, debiéndose estudiar de forma pormenorizada las condiciones institucionales, culturales e incluso geográficas de los gobiernos locales o regionales para evitar efectos contrarios a lo que se busca con la descentralización.

3.3 Descentralización en la historia de Chile

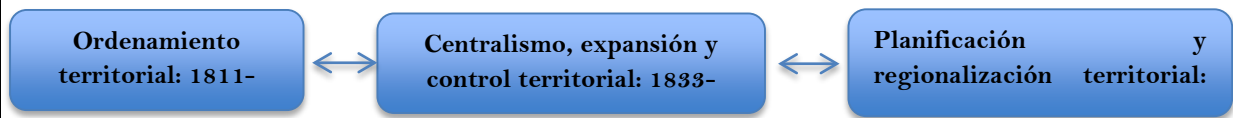
Las formas de organización que Chile ha desarrollado durante su historia dan cuenta de un Estado profundamente centralista que ante todo intento e iniciativas por conceder mayor autonomía a otros niveles subnacionales, este ha dado muestras de gran resistencia. El tipo de Estado que se formó desde la ocupación española en el territorio chileno fue un modelo y ordenamiento estructural centralista con el fin de ejercer soberanía (Boisier, 1990). En varias etapas de la historia del país se intentó descentralizar, sin embargo, los cambios que se dieron fueron actos políticos que no resultaron en procesos descentralizadores que tengan como resultado justicia social y equidad territorial, es decir, igualdad en la distribución de los recursos del país. Además de lo anterior, se suma el problema de la participación efectiva de los diferentes niveles regionales y locales. Por otra parte, la “tradicón centralista” se encuentra enraizada culturalmente en la sociedad latinoamericana, y manifestada en procesos de burocratización y racionalización que son legados de la política de centralización absoluta de la corona de Castilla para facilitar las decisiones administrativas y políticas sobre “Las Indias”, está situación tiene como consecuencia la dificultad de realizar cambios descentralizadores profundos (Véliz, 1984). De esta forma, los procesos descentralizadores son muy complejos debido a una combinación de factores que deben converger para el éxito de la descentralización. En primer lugar, se tiene al sistema político y económico que repercute en la realidad concreta que se debe tener en cuenta para el análisis de un proceso de descentralización, en el cual también influye claramente el elemento cultural. Segundo, se debe tener presente el legado histórico del desarrollo regional, que repercute en el comportamiento de los actores políticos y sociales que finalmente determinan un paradigma centralista, que claramente es el dominante. Esta idea de cómo se debe pensar la descentralización queda clara con la explicación de Sergio Boisier:

“La construcción política dice relación al establecimiento del aparato político y administrativo de las nuevas regiones, algo que puede hacerse incluso por decreto; la construcción social, por el contrario, debe hacerse desde y con la embrionaria sociedad regional.” (Boisier, 1990, pág. 24)

Los dos aspectos que menciona Boisier son claves como parte de una teoría regional que implique generar mayor autonomía y atribuciones a la región con el objetivo de hacerla parte de la distribución del poder, logrando articular al Estado con todo su aparataje público y a la región con su sistema social, es decir como sujeto de acción que cuente con una sociedad regional, o lo que se conoce hoy en día como “capital social”.

En el caso de Chile, se tiene la experiencia de haber pasado por un período de conquista y posterior colonización centralista que tuvo el objetivo de controlar el poder de la corona, y donde se crearon instituciones para administrar de mejor forma ese poder, estas fueron el cabildo en primera instancia, caracterizado como un organismo de nivel local y exclusivo para los vecinos notables de la época, y más tarde la creación de la intendencia. El legado de administración monárquico- centralista repercutió como principal modelo a seguir por la elite criolla en el proceso de independencia. Este aspecto demuestra lo difícil que es modificar la cultura centralista y la cantidad de años que esta estructura se ha instalado en Chile y en Latinoamérica. A pesar de esto, en la etapa de formación del Estado chileno existieron ideas descentralizadoras e incluso federales promovidas principalmente por las provincias. Como antecedente importante se tienen las disputas entre Santiago y las provincias de Concepción y Coquimbo, las cuales ocasionaron muchos conflictos al comienzo de la República. Según Mardones (2017) las disputas de Santiago con las provincias recién fueron resueltas con la Constitución de 1833, la cual fue un cerrojo institucional para cualquier movimiento que disputara el poder central concentrado en Santiago. El centralismo por medio del uso de la fuerza militar fue capaz de imponerse y finalmente liquidar con toda sublevación provincial de tipo federalista, como es posible destacar con las sublevaciones de los años 1851 y 1859.

Esquema N° 1 *Etapas de ordenamiento territorial en Chile.*



Elaboración propia.

Desde 1833 hasta las primeras décadas del siglo XX fueron mínimos los cambios presenciados en relación con el gobierno regional o local. Quizás el único cambio al respecto fue la creación de la ley de comuna autónoma en el año 1891 que le entregaría mayores atribuciones a las municipalidades y el control de las elecciones políticas por medio de las Asambleas Electorales, las que tenían el objetivo de garantizar elecciones libres y más transparentes, sin embargo este cambio tuvo el efecto inverso debido a que agudizó las malas prácticas de la elite política criolla, aumentando la corrupción y los casos de cohecho a través de la manipulación de las elecciones por parte de los caudillos locales y partidos políticos. Tras las reformas electorales de 1874 y 1888 se amplía el sufragio a los hombres alfabetos y se elimina la intervención presidencial en las elecciones, por lo que la oligarquía debió buscar nuevas formas para mantener el poder, incluso comprar el voto, situación que se hizo normal por un tiempo para los propios sectores populares. (Portales, 2004). Esta es una evidencia más que demuestra el desinterés por la descentralización y el desarrollo de los territorios por parte de la oligarquía a comienzos del siglo XX, en el período conocido como parlamentarismo (1891-1925), destacándose este desinterés cuando el presidente Balmaceda propuso la autonomía provincial en 1887, pero no pudo ante los partidarios de un Estado estructurado en forma unitaria y centralista. Como consecuencia se tiene que la mayor autonomía del nivel local, es decir la comuna, se utilizó para un fin instrumental, de conveniencia política y permitió el clientelismo y cohecho en las comunas del país. Por otra parte, este período demuestra la inexistencia de un real sistema democrático que diera garantías reales de competencia, y peor aún se caracterizaba por contar con un sistema de partidos con nula capacidad de representar, además de un sistema electoral con escasa participación, con voto censitario y con una arena local y regional que no tenía mayor importancia para la oligarquía capitalina salvo para el control y manipulación de las elecciones. Por consiguiente, es de esperar que no existiera preocupación real para el desarrollo regional y por sobre todo la intención de crear una institucionalidad que

representara a los gobiernos subnacionales, ni mucho menos la posibilidad de construcción social a nivel territorial. Desde una dimensión institucional, el centralismo post constitución de 1833 permitió el control total del Gobierno Central y una desconcentración en nueve provincias: Coquimbo, Aconcagua, Santiago, Colchagua, Maule, Concepción, Valdivia, Chiloé y más tarde Talca; todas ellas caracterizadas por el nombramiento del presidente de la República de los intendentes y gobernadores para un control provincial que tuvo el problema de las limitaciones materiales, económicas y de capacidad profesional en el sistema de administración pública territorial, situación que cambiaría luego de la guerra contra la Confederación Perú- Boliviana que significaría la expansión financiera del Estado chileno, ya que pasaría a tener la hegemonía comercial y marítima del Pacífico Sur (Estefané, 2017: 100). Sumado a la expansión territorial, se agrega la colonización de territorios al sur de Chile, en específico Llanquihue y Magallanes, además de la posterior ocupación militar sobre el territorio mapuche que significaría una nueva reorganización espacial. Debido a estas expansiones del territorio y a una división administrativa en diferentes provincias se necesitaban estadísticas que informaran de la composición de la población sobre todo el territorio chileno, por ello se crea el Anuario Estadístico de la República de Chile que brindara información oficial hasta 1895. En síntesis, la gran extensión territorial chilena supone una nueva forma de administración, con el triunfo de la guerra del pacífico, la colonización del territorio nacional, más la ocupación de territorio indígena requerían de un ordenamiento territorial adecuado.

Con la crisis de la oligarquía parlamentaria chilena (1891-1925) se comienzan a producir cambios institucionales, que permiten la creación de una nueva Constitución en el año 1925 bajo el gobierno de Arturo Alessandri y con estos algunos cambios en la administración del territorio. Si bien, se mantuvieron los resguardos del gobierno central para las regiones por medio de las formas del gobierno interior regional. En el nivel intermedio y local se jerarquizaban de la siguiente manera: provincia, departamentos, subdelegaciones y distritos. En este período no se debe olvidar que se ha pasado de un sistema político con un gran poder del Congreso, el llamado “período parlamentario”, a un presidencialismo fuerte, por lo que casi naturalmente tiende a un centralismo en la administración del Estado y también en la toma de decisiones.

Tabla N° 6: Administración Regional 1925-1973

División administrativa Gov. Subnacionales	Subdivisiones	Máxima autoridad
Gobierno interior	Provincias	Intendentes
	Departamentos	Gobernadores
	Subdelegaciones	Subdelegados
	Distritos	Inspectores
Administración interior	Provincias	Intendentes
	Comunas	Alcaldes

Elaboración propia según la Constitución de 1925 que mantiene la división administrativa de la Constitución de 1833.

La constante intención de mantener una administración centralizada en las finanzas públicas es una arista importante. La extremada visión de cuidar el equilibrio fiscal y la serie de condiciones que permiten el crecimiento económico han contribuido a excluir las iniciativas de autonomía regional si de recursos se habla (Ramírez, 2012). Es la constante en la historia de Chile, que presenta atrasos importantes en desarrollo regional, lo destaca Maillet en el siguiente fragmento: “...En Chile, las regiones tales como existen hoy son una institución todavía muy joven. Su creación es una medida que tiene su origen en los años sesenta” (Maillet, 2012: 586). Esta característica de la institucionalidad chilena demuestra su marcado centralismo y una despreocupación por la unidad nacional debido al abandono territorial, y lo que tiene como consecuencia un claro retraso de las pequeñas localidades y también retrasos en las regiones que no son cosmopolitas ni concentran la actividad económica del país. La reforma constitucional del año 1964 bajo el gobierno de Frei Montalva impulso una redistribución del país que tenía como objetivo desconcentrar administrativamente el país, pero sin dar pasos hacia una descentralización política. Previo a esto se tiene la intención de desarrollar productivamente al país en forma planificada por medio de CORFO, Ministerio de Obras Públicas y más tarde con la creación de la Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN), la que rediseñó 11 regiones más la zona metropolitana como una división geoeconómica en 1969. El modelo desarrollista intentaba de esta forma

planificar el territorio con la intención de mejorar la gestión, pero sin democratizar, lo que significa nulas atribuciones y autonomía en materia regional. Al respecto se afirma:

“Los gobiernos de Alessandri, Frei y Allende compartieron el diagnóstico respecto al centralismo del sistema administrativo chileno, asumieron a su modo el imperativo de la planificación y mantuvieron la preocupación por compatibilizar cualquier intento de reforma con las demandas de la agenda desarrollista” (Estefané, 2017: 126).

La derrota del modelo desarrollista en 1973 dio paso a un nuevo proceso encaminado a la regionalización, el cual se realizó durante la dictadura militar, mediante una regionalización que tuvo características bien particulares. Al respecto se puede decir que el proceso fue acompañado con la intención de disminuir el aparato estatal central a diferencia de la otra modalidad de tipo político- administrativa. Las características de dicho proceso de regionalización se desarrollan en un marco de políticas neoliberales y con razones políticas-estratégicas de integridad y unidad nacional (Navarrete e Higuera, 2014: 184). Desde un punto de vista similar, la regionalización y municipalización enmarcadas en la década de los 80' fueron presentadas como un diseño institucional que tenía la intención de alejar a la ciudadanía de los grandes problemas y de los debates programáticos, ya que esas grandes decisiones debían ser tomadas por el orden político autoritario y el grupo de tecnócratas expertos que formó esa alianza cívico-militar. De esta forma muchos servicios básicos esenciales fueron traspasados a municipios, tales como el caso de la educación, salud, vivienda, etc., y, por tanto, el Estado podía estar más cerca de la “gente” a través del municipio, el cual se transforma en un agente clientelar con la intención de ganar legitimidad en la ciudadanía en desmedro de otros intermediarios que se encontraban reprimidos como el caso de los partidos políticos y sindicatos. (Valdivia, 2012:12). Al realizarse este proceso en dictadura no existió jamás la descentralización política, es decir la elección directa de las autoridades locales y además se quiso limitar las funciones estatales de regulación económica y distribución social (Valenzuela, 2015). Se creó una nueva entidad que vino a acompañar a las ya existentes comunas y provincias, siendo esta última la que más poder les entrega a las regiones. De esta forma, se da paso de un Estado centralizado encargado de regular y distribuir a uno de tipo subsidiario enfocándose ahora en el mercado como principal

distribuidor de recursos. Frente a este intento por reorganizar el país que tuvo el régimen de Pinochet, con el regreso de la democracia se cambia el enfoque y se puede sintetizar en que:

“...Para el caso chileno, el proceso de descentralización comienza durante el régimen militar de Pinochet, en 1974, y durante el primer periodo democrático, bajo la presidencia de Patricio Aylwin, se realizan una serie de negociaciones, materializadas en dos reformas constitucionales referidas a Regionalización y Municipalización”. (Miranda Olivares & Torralbo, 2012).

El regreso de la democracia trae consigo la búsqueda de democratizar y abrir canales de participación a la sociedad civil, en primer momento centrandose en las preocupaciones en las elecciones democráticas permitiendo por primera vez en el ámbito local la elección popular de alcaldes y concejales. Mardones (2006) menciona la hipótesis de que en un primer momento se realizan reformas descentralizadoras “*top-down*” las que se destacan el año 1991 y 1992, y esto motivó a que los gobiernos subnacionales y los actores locales son más poderosos y exigen más poder y autonomía.

Tabla N° 7: Historia de los procesos descentralizadores en Chile.

Tipo de organización	Características organización	Observaciones
Cabildo colonial (1507)	Organización de tipo local, jerárquica y centralista.	Creada por un régimen monárquico, y desde 1507 fue implantada en América.
Intendencia (1718)	Administración provincial (Restricción de los cabildos). Se acentúa el centralismo.	En 1718 la dinastía de los Borbones crea la intendencia para las administraciones provinciales. En América se inauguran en 1764 en Cuba.
Juntas de gobierno y asambleas provinciales (1810)	Independencia de las provincias. (Provincia de	Las provincias se autogobiernan ante la ausencia del rey.

	Coquimbo, Santiago, Concepción).	
Formación de Estado chileno	Ensayos constitucionales (1822, 1823, 1828).	Período de disputa entre las provincias y las visiones de Estado: Unitario vs Federal.
Estado unitario (1833)	Organización centralista (establecida en Constitución de 1833)	Se eliminan las asambleas provinciales. En 1854 se crea ley municipal que da mayores atribuciones a municipios.
Comuna Autónoma (1891-1925)	Descentralización de tipo local	Creación de asambleas electorales y su control.
Restauración asambleas provinciales (1925)	Órgano colegiado asesor	Atribuciones menores (actúa más como colegiado asesor del intendente), según la Constitución de 1925. Sin embargo, nunca se realizó la ley que según la constitución permitían el funcionamiento de estas asambleas provinciales
Creación de regiones y un área metropolitana (1974)	Nueva organización territorial de Chile, con desconcentración administrativa.	Periodo de regionalización del país (1973- 1990), donde cada región tendría una cantidad de provincias. Además, se crea la Ley de Rentas Municipales (1979), Fondo de Desarrollo Regional (FNDR) y Fondo Común Municipal (FCM).
Municipios Democráticos (1991)	Descentralización de Gobiernos locales	Reforma Constitucional (1991) que permite por primera vez la elección

		directa de los alcaldes y concejos municipales.
Creación de Gobiernos Regionales (1991)	Administración superior de la región.	La ley N° 19.097, del año 1991, crea los gobiernos regionales para dar mayor poder a las regiones con un intendente y un consejo regional.
Consejos Regionales Democráticos (2013)	Supervisión de Administración Regional	En 2013 por primera vez se realizan elecciones democráticas para componer el Consejo Regional
Gobiernos Regionales Democráticos (2020)	Administración Regional	Por primera vez en la historia de Chile se permite la elección de Gobernadores Regionales, el cual cohabitará con un delegado presidencial.

Elaboración propia.

La premisa anterior deja en evidencia que existe un problema de extremo centralismo que desde una mirada crítica se acentuó con las políticas corporativistas de la dictadura militar. Según el Informe Anual de Avance de la Descentralización de la SUBDERE (2017), la visión corporativista de la sociedad limitó la democracia porque desde el nivel central se intentó controlar todos los grupos de intereses y las unidades subnacionales, las cuales debían depender en su totalidad del gobierno central y de los “representantes con intereses” que corresponden a las personas que constituyeron el Consejo Regional de Desarrollo (COREDE). Según la ley N° 18.605 Ley Orgánica Constitucional de los Consejeros Regionales de Desarrollo del año 1974, inciso segundo, señala que el Consejo Regional de Desarrollo sería presidido por el Intendente y se integra además por: Gobernadores de provincias, un representante cada una de las Fuerzas Armadas y Carabineros, 5 representantes con calidad de directores, gerentes o jefes regionales y representantes del

sector privado. Esta ley fue modificada con el regreso a la democracia, sin embargo hoy persisten problemas en cuanto a la autonomía de las regiones y por sobre todo en una efectiva participación ciudadana a nivel regional y local. Los cambios efectuados con el retorno a la democracia, en específico durante el gobierno de Patricio Aylwin (1990-1994), destacan en la eliminación de la representación por intereses que significaba la figura del COREDE, el cual fue eliminado y cambiado por un consejo regional. Abordando este cambio Mardones señala: “En relación a los gobiernos locales, la reforma constitucional de 1991 puso fin a la atribución presidencial de designar a todos los alcaldes, al mismo tiempo puso los procedimientos para la elección de alcaldes y de concejeros municipales”. (Mardones, 2017: 255). Esta ley fue la N° 19.097 que modificó la Constitución Política de la República en materias de Gobiernos Regionales y Administración Comunal, y es fundamental para el motivo de este estudio porque divide la administración del estado en tres. Por una parte, se tiene al gobierno central junto a su estructura jerárquica y los distintos servicios que le corresponden por ley, segundo se crea la figura subnacional intermedia que corresponde al Gobierno regional; y la tercera parte corresponde al nivel municipal, el cual corresponde al nivel subnacional más cercano a la ciudadanía. En el nivel central y municipal existe elección directa de la máxima autoridad del respectivo, sin embargo, en el nivel intermedio, el gobierno regional, la representación regional no existe ya que la máxima figura regional, es decir el “intendente”, es de confianza exclusiva del presidente de la República.

Tabla N°8: División Administrativa presente en Chile previa a la agenda descentralizadora (2014-2018).

División Administrativa	Máxima autoridad	Forma en que se escoge
Nivel central: Ejecutivo o gobierno central	Presidente de la República	Elección directa
Nivel Intermedio: Gobierno regional	Intendente	Designado por el presidente de la República
	Consejeros Regionales	Elección directa

Provincial	Gobernador Provincial	Designado por el presidente de la República
Nivel comunal local: Comunas	Alcalde	Elección directa

Fuente: Elaboración propia

IV. REPRESENTACIÓN Y PARTICIPACIÓN EN EL PROCESO DESCENTRALIZADOR.

4.1 Evolución de la democracia representativa

La democracia representativa presenta una evolución reciente en los sistemas políticos contemporáneos, constatando que su evolución se debe a la búsqueda de un sistema que sea capaz de administrar el poder de forma eficiente y que pueda canalizar los conflictos de manera pacífica para que genere una convivencia duradera. Democracia y representación han sufrido de distintos procesos a lo largo de la historia, y antes de unir y comprender ambos conceptos según su función actual como sistema político, se deben precisar sus orígenes. Primero, la democracia es un tipo de gobierno que tiene dos variedades, una es la democracia directa. Por otro lado, se tiene su evolución moderna, la democracia representativa que se caracteriza por ser sumamente compleja y diversa. En términos generales, el primero que nombró la democracia e intentó dar una definición de su significado fue Heródoto, donde se desprende su significado literal en griego, poder (*kratos*) y pueblo (*demos*), es decir el poder le pertenece al pueblo (Dahl, 2004:11). Desde este momento el concepto de democracia comienza un proceso de evolución paulatino y avanza hacia una mayor complejidad en su significado. Según Dahl (2004:13) y Sartori (2005:29) ya en el siglo IV a.C y V a.C, con la existencia de Ciudades- Estados o polis griegas (principalmente Atenas) se desarrolló la conocida “democracia de los antiguos”, que actualmente es el concepto de democracia más básico pues tenía como base su significado literal que era el poder del pueblo. En Atenas se practicó la democracia directa por medio de asambleas (*ekklesia*), y con el transcurso del tiempo la democracia ateniense comenzó a viciarse debido a la exclusión de gran parte de la ciudadanía y a las limitantes del “autogobierno” de las polis griegas. A pesar de esto, Del

Águila (1998:17) resalta que las decisiones de los cuerpos democráticos atenienses demostraban una eficiencia en su gestión para solucionar problemas políticos, y por este motivo el sistema tuvo un apogeo considerable, además, se debe sumar que el conjunto de procesos que dio formación a las polis significó un lenguaje común para los ciudadanos con compromiso cívico por medio de la igualdad política y jurídica (*isonomía*) en el espacio público entre los que eran ciudadanos. Sin embargo, la democracia directa que desarrollaron los atenienses no finalizó de la mejor manera, por lo que “democracia” pasó a tener una visión negativa por siglos, dando paso a otras formas de gobierno impuestas por la fuerza y que se autoimponen al resto de la población. Incluso Aristóteles en su taxonomía de las formas de gobierno categoriza a la democracia griega bajo una concepción negativa y la califica como una forma corrupta del gobierno de muchos debido a la carencia del interés general y la constante búsqueda del beneficio particular, donde incluso temía por la llamada “tiranía de la mayoría”.

En cambio, la democracia de hoy, la liberal democracia como la nombra Sartori (2005), es muy diferente a la de los antiguos griegos. La democracia representativa moderna integra elementos tales como el principio de legitimidad y en ser un sistema político que resuelve problemas por medio de la representación, y se acerca a un “ideal” de democracia, es decir un deber ser, o sea un precepto normativo que se ha enriquecido con el transcurso del tiempo y que apunta a buscar la igualdad entre ciudadanos y el respeto hacia derechos básicos para una sana convivencia del conjunto social. En definitiva, para Sartori la democracia indirecta o representativa es una atenuante de la democracia directa porque limitaría las radicalizaciones y el conflicto. El proceso político que toma un régimen representativo es la mediación entre las distintas partes de la interacción política. Lo anterior contrasta con la visión negativa de la democracia, la cual persistió durante siglos y solo comenzó a cambiar durante el siglo XIX donde surge un correctivo de lo que fue la democracia ateniense, aparece la “democracia representativa”. Desde ese momento comienza el auge de la democracia y hoy se puede apreciar en buena parte del mundo como es el sistema político más respetado y promovido. El auge de la democracia representativa se acrecentó por el intento de limitar el poder, y en ser la alternativa ideal para evitar los despotismos, autoritarismos y en definitiva en frenar el poder que se posee en una sola persona o en unos pocos. Además de esto, la democracia representativa viene en algunos casos acompañada de

una serie de componentes del derecho romano, agregando también conceptos tales como la soberanía popular, el principio de la mayoría limitada por reglas, una concepción del individuo-persona; de esta manera surge el constitucionalismo, la representación política y un pensamiento liberal del individuo, entendiéndolo como un valor en sí mismo, muy contrario a lo que resultó ser la democracia griega. Esto último permite a los individuos gozar de derechos fundamentales limitando el poder de las autoridades y respetando a las minorías.

La representación viene acompañada del concepto de legitimidad que se puede resumir de la siguiente forma: “la legitimidad democrática postula que el poder deriva del *demos*, del pueblo, es decir, que se basa sobre el consenso “verificado” (no presunto) de los ciudadanos” (Sartori, 2005:30). De esta manera, la legitimidad surge como un nuevo elemento de la democracia representativa y que se comienza a formar debido a la gran expansión hacia las ciudades y/o los diferentes Estado- Nación, lo que actualmente tiene como resultado que sea imposible en la práctica una democracia directa o de asamblea como la practicaban los antiguos griegos. Si bien la legitimidad ha existido como concepto explicativo de la estabilidad de los sistemas políticos, en la actualidad interesa saber su rol sobre la estabilidad política de las democracias y su consolidación. La obediencia hacia un gobierno democrático y sus instituciones no son el simple obedecer por la costumbre como señala Weber. Según Linz: “la legitimidad es la creencia de que, a pesar de sus limitaciones y fallos, las instituciones políticas son mejores que otras que pudieran haber sido establecidas, y que por lo tanto pueden exigir obediencia” (Linz, 1989:38). La democracia por tanto requiere del respeto de las reglas del juego, sin embargo, es un problema cuando los actores políticos pierden apoyo porque puede erosionar la legitimidad del régimen. Linz (1989) y Lipset (1988) han tratado de explicar la importancia de la eficacia política para darle legitimidad al régimen. De esta forma, la capacidad de responder de buena manera a las necesidades de los ciudadanos, al igual que el desempeño de las instituciones y de los actores políticos debería tener como consecuencia un apoyo y satisfacción hacia las instituciones del régimen democrático, y cuando esto no ocurre principalmente por desigualdades, corrupción o injusticias percibidas por los ciudadanos surge la desconfianza y la insatisfacción, lo que conlleva a la pérdida de legitimidad de todo el sistema político.

Sartori (2005) resalta que la democracia “en grande” de nuestros días, la que tiene millones de personas, no puede ser más que una democracia representativa, la cual debe tener mecanismos representativos que transmitan ese poder. De esta forma, en una democracia representativa se separa la titularidad del poder con el ejercicio de este y puede asumir numerosas formas de representación. Un buen ejemplo de esto es cuando existe un conflicto regional producto de la creación de un proyecto que no gusta a la comunidad porque provocaría externalidades negativas, y son los representantes institucionalizados los que pueden jugar un rol muy importante para resolver la inquietud de los ciudadanos cuando estos no tienen los recursos estratégicos para la movilización, en este caso pueden ser alcaldes o parlamentarios. En este sentido, los ciudadanos confían en sus representantes para que puedan atender a sus demandas de forma efectiva. Sin embargo, para que esta democracia se legitime, es muy necesario contar con un sistema político que sea eficaz, y para eso se necesita de una representación efectiva, es decir, que los representantes cumplan con las expectativas de los ciudadanos que le votaron. Se suma a la representación política el concepto de participación ciudadana, que es el acercamiento y vinculación, por medio de la deliberación de los ciudadanos en los asuntos de políticas públicas. En este sentido, la democracia puede acoger formas democráticas que promuevan la participación, lo cual no es contradictorio con los principios de la democracia moderna que recaen en la representación. La complejidad del desarrollo de las democracias representativas conceptualmente y en su práctica, al innovar y agregar propuestas participativas, descentralizando el poder en los territorios es finalmente acercar la conducción del gobierno y del Estado a la sociedad, lo que puede significar un cambio fundamental para conducir de mejor manera las demandas ciudadanas de nuestros tiempos.

Luego de toda esta evolución del concepto de democracia, en la actualidad se tiene la democracia liberal que se basa primero en principios liberales destacando la preferencia en la búsqueda de la felicidad del individuo y una visión contractualista del mundo, y segundo en principios de la democracia representativa expresadas en el voto. Hoy el Estado democrático tiene importantes desafíos producto de grandes cambios globales que se comenzaron a desarrollar, sobre todo en América latina, destacándose la década de los 80’ donde se comenzó a presenciar grandes transformaciones, como el reemplazo del estado desarrollista, fin de regímenes autoritarios, descentralización y desconcentración del Estado,

más cambios económicos y sociales que buscaron la construcción de una nueva institucionalidad. La serie de cambios que se han generado con un nuevo orden político, económico y social llama a buscar mecanismos de representación y participación eficaces para legitimar el sistema democrático, evitando crisis profundas que puedan significar el retorno hacia regímenes autoritarios, violaciones a los Derechos Humanos y violencia, que podrían surgir producto de desigualdades en distintos ámbitos de la sociedad.

4.2 La Calidad democrática

Entre los debates contemporáneos de la Ciencia Política se encuentra la dificultad en identificar las dimensiones en que se puede medir la democracia. Esta dificultad se puede comprender por la reciente adhesión, compromiso y legitimidad que ha ganado la democracia en los últimos cien años en el mundo occidental desde todos los sectores políticos ya sean de derecha, centro o izquierda. De esta manera, la inquietud que surge actualmente es saber, ¿Qué es una buena democracia? ¿cómo la podemos medir empíricamente? ¿qué es la calidad democrática? Hoy se está presenciando el pleno desarrollo de la democracia, que, pese a sus limitaciones y algunos fracasos, muchos políticos y expertos lo consideran insuperable como sistema político. No obstante, nuestras diversas democracias presentan una serie de dificultades que se agravan con desigualdades económicas y una cultura política que descuida a las instituciones democráticas. Todo lo anterior da paso a que necesariamente debe ser evaluada, con el objetivo de perfeccionarla y profundizar sus atributos, siendo lo más complejo el determinar cuál sería el modelo ideal para su correcto estudio a nivel comparado. En esta discusión existen distintas concepciones y modelos de democracia, las que fueron analizadas de forma pormenorizada por David Held en su libro *“Los modelos de democracia”*. Sin embargo, en modo de síntesis, este estudio categoriza la democracia en cuanto a su entendimiento contemporáneo en las de tipo procedimentales o instrumentales y las de tipo más sustantivas. En cuanto a la primera concepción de democracia, se puede resumir como la lucha o competencia abierta y libre por el voto ejercida bajo un sistema institucional por aspirantes a cargos públicos, a lo que también se le ha denominado como “elitismo competitivo” teniendo como máximos exponentes a Max Weber y Joseph Schumpeter, y se caracteriza porque el medio para llegar al poder es la competencia entre

partidos políticos. Este modelo recibe como crítica la reducción meramente consumidora que se le da al ciudadano por parte del sistema político que tiene como objetivo fundamental la elección democrática de representantes, lo que bastaría para una definición de democracia en la acción ciudadana del sufragio masivo para escoger representantes. Una consecuencia directa de este modelo es que se crea un nuevo actor que son los políticos de carrera, actores políticos que se basan en asociaciones políticas, en este sentido se señala: “la organización política es, afirmaba Weber, “necesariamente una empresa de interesados” ...” (Held, 1991:190). Esta visión instrumental de la democracia es una visión reduccionista que recibe como crítica principal el de ser inadecuada al marginar a la ciudadanía, la que en los tiempos actuales demanda nuevas formas de gobernanza, es decir más participación y transparencia en la gestión pública.

La visión de Dahl en su concepto de poliarquía también puede ser una visión insuficiente de la democracia, pero intermedia ya que busca encontrar un ideal de democracia que pueda satisfacer a la mayoría de los ciudadanos. Este concepto de poliarquía puede resultar útil para categorizar países que cumplen con algunas cláusulas básicas para considerar como democracia a un régimen determinado. Entre estas cláusulas se tiene la igualdad de oportunidades para optar por un cargo público y formular las preferencias, lo que trae consigo la libertad de voto, libertad de asociación y de expresión, la búsqueda de votos de los líderes políticos, diversidad de fuentes de información, elecciones libres e imparciales, y por último instituciones que garanticen todas estas libertades. Muchos países cumplen con buena parte de estas cláusulas, pero sus ciudadanos demuestran disconformidad con el sistema democrático, como ha sido el caso de Chile en los últimos años. Esto nos lleva a la conclusión de que no bastaría con tener una institucionalidad que proporcione garantías de libertades básicas y se pueda competir de igual manera en elecciones libres y transparentes, sino que la ciudadanía espera más de sus representantes, y también esperan más de las instituciones democráticas, sumado a que los ciudadanos desean participar en la gestión de políticas públicas, o incluso un hecho más simple, esperan que sus demandas sean escuchadas y resueltas de forma eficiente. Ahora bien, para cualquier análisis de calidad democrática los requisitos mínimos es que los países hayan tomado un grado mínimo de democratización, las que se pueden apreciar con la poliarquía de Dahl como piso mínimo, sumado al funcionamiento óptimo de un estado de derecho.

Por otra parte, se tiene a la democracia sustantiva, que a diferencia de otros modelos de democracia se aproxima a los ideales de democracia antigua en la búsqueda de mayor igualdad entre los miembros de la comunidad, la búsqueda del bien común y también la participación política de sus ciudadanos, acercándose al ideal de democracia en cuanto al respeto de valores sustantivos. La búsqueda de este ideal de democracia tropieza con la realidad y la serie de dificultades que poseen muchas democracias en el mundo, principalmente América Latina, donde existe desigualdad de acceso al poder y bienes materiales, una distribución inequitativa de los recursos, inexistencia de igualdad de oportunidades, corrupción, pobreza, inseguridad, violencia y estados ineficientes. Sin embargo, el desafío que tienen estos países es incluir valores de la democracia sustantiva, como por ejemplo la capacidad del Estado para integrar a los ciudadanos en los asuntos públicos.

Los procesos de democratización en el cono sur generaron una serie de estudios y nuevos conceptos entre ellos el de calidad de la democracia. Con el fin de analizar la consolidación y profundización de las recientes democracias en países que estuvieron bajo regímenes autoritarios, esta serie de estudio se caracterizan en la evaluación de las dimensiones que lograrían generar una buena democracia o de calidad democrática. Al respecto, variados autores han intentado definir este concepto, resaltando la idea de que la democracia crea e institucionaliza “el poder desde abajo”, es decir el poder de los gobernados (Vargas Cullel, 2011:72). También la calidad de la democracia se hizo importante para análisis centrados en las especificidades de los regímenes que recuperaron la democracia, al respecto Pachano (2011:273), resalta la necesidad de diferenciar los grados de avances de las democracias, en especial las que están en proceso de afianzamiento de sus diversos atributos. Ya existe el consenso que lo básico en una democracia representativa debe ser la existencia de elecciones libres, competitivas y periódicas, sumado a la inclusión de los ciudadanos de todo el territorio de forma de afianzar el vínculo entre Estado y Sociedad. Este vínculo se debe reforzar con la existencia de plenos derechos y su debido reconocimiento y cumplimiento. Uno de los últimos estudios ligados a la calidad democrática es un informe de Idea Internacional a cargo de Leonardo Morlino, que sugiere que la calidad democrática se define como: “una estructura institucional estable que permite que los ciudadanos alcancen la libertad e igualdad mediante el legítimo y correcto funcionamiento de sus instituciones y mecanismos” (Morlino:

2014:15), y que se resume básicamente la calidad democrática en términos de resultados, de contenidos y procedimientos. El apoyo ciudadano es clave para la mantención de la democracia, y para esto se deben generar políticas públicas que cumplan con las expectativas de los ciudadanos, resuelvan problemas públicos y puedan generar y asegurar la provisión de bienes públicos que contribuyan al bienestar de todos. Por ello, siguiendo el pensamiento de Morlino, en nuestros días el debate se centra en la calidad de la democracia, en pasar de una democracia electoral a una democracia de ciudadanos y de instituciones sólidas que busquen la equidad y la participación ciudadana.

Tabla N° 9: Dimensiones de la calidad democrática.

Categorías de calidad	Dimensiones	Resumen
Procedimientos	<ul style="list-style-type: none"> - Estado de derecho. - Rendición de cuentas electoral. - Responsabilidad interinstitucional. - Participación Política. - Competencia política. 	Establecen criterios y estándares para medir buenas y malas prácticas de las instituciones democráticas en procesos determinados previamente. Son las bases de la poliarquía de Roberto Dahl.
Contenido	Libertad e Igualdad	Características estructurales del proceso.
Resultado	Capacidad de respuesta del Estado.	Funcionamiento real de las instituciones para responder a problemas públicos y demandas ciudadanas. Un buen resultado genera legitimidad.

Elaboración propia según informe para Idea Internacional con nombre: “La calidad de la democracia en América Latina”.

En síntesis, el concepto de calidad democrática puede integrar análisis cuantitativos y cualitativos en las dimensiones señaladas, donde numerosos estudios intentan verificar

empíricamente qué tan buena puede ser una democracia en base a un instrumento común y que sirva para la comparación entre países. Cada una de estas dimensiones merece un análisis en particular, pero para motivos del presente trabajo se considera que la participación política es una dimensión primordial para las reformas de descentralización, y en general para el funcionamiento de una democracia, ya que permite a los ciudadanos influir en las decisiones que toman las autoridades políticas que nos representan, fortaleciendo a grupos intermedios que buscan mantener o cambiar políticas públicas.

En el presente trabajo se realiza una reflexión para ampliar nuestra comprensión procedimental que se tiene de la democracia como régimen político, al insertar como argumento principal que la centralización extrema afecta el desarrollo de los ciudadanos en todos los ámbitos y en cada territorio del país. Al reflexionar sobre los problemas prácticos de la democracia, se pueden incluir o adicionar dimensiones extras al sistema político chileno.

El presente estudio incorpora a la descentralización como una dimensión también de gran relevancia para la calidad democrática. La descentralización es vital para el desarrollo de todas las localidades dentro del territorio nacional, jugando un rol relevante en la legitimidad de los ciudadanos hacia sus gobiernos regionales y locales, por consiguiente, también se genera legitimidad a las instituciones del nivel central. Al respecto, el siguiente fragmento sintetiza esta idea: “la descentralización es consustancial al proceso de democratización del Estado, en tanto redefine la centralidad, es decir, el poder, dentro de la estructura estatal y, además, replantea las formas de representación y participación de la población”. (Carrion, 2004:19). Como resultado las regiones pasan a tener autonomía y depender de sí mismas, se empoderan y pueden ejercer su desarrollo luego de la legitimidad democrática que surge de un proceso electoral. A pesar de esto, en Chile la reforma electoral del 2017 y la ley 21.703 del año 2018 que regula la elección de los gobernadores regionales mantiene todo el marco de acción de los gobiernos regionales dentro de un Estado unitario, y todo el accionar de este se encuentra supeditado por la jurisdicción estatal central. Por esto, la finalidad de descentralizar en un estado unitario con un régimen democrático es mejorar la eficiencia, eficacia y equidad en la entrega de bienes y servicios públicos, lo que permite un rendimiento del estado que es valorado por los ciudadanos y genera gobernabilidad democrática y un

desarrollo productivo y humano más equitativo. De esta forma, el cambio de un estado unitario centralizado a un estado unitario-descentralizado requiere de una imperiosa voluntad de todos los actores políticos, regionales y en general de la sociedad civil.

4.3 El necesario puente entre representación y participación

Las instituciones representativas creadas en las democracias modernas son entidades que conforman el Estado e interactúan con una serie de actores de la esfera política, económica y social. Es de común conocimiento que los gobiernos escogidos por sus electores deben promover sus intereses o escuchar al menos a quienes los votaron, e intentar solucionar sus demandas. En una simple interpretación, cuando los gobiernos en su rol de representantes no cumplen ni dan respuesta a las demandas de sus electores suelen generar malestar social y crisis de representatividad. En este juego democrático, los partidos políticos son el principal instrumento de mediación y de acuerdos. Estos tienen características esenciales, que según variados autores se sintetiza en que los partidos son el principal actor político con la capacidad organizativa de conectar a los individuos y grupos intermedios con las instituciones públicas, es decir el Estado (Vallés, 2007:361). Sin embargo, los grupos de intereses, de presión y movimiento sociales también comparten esta característica de representar y conectar con los ciudadanos, pero según Sartori (2005:97), lo distintivo de los partidos políticos es que compiten electoralmente por la lucha en el ejercicio del poder, instalando a candidatos para postular a cargos públicos, lo que se conoce como competencia electoral.

En las reformas políticas de descentralización se tiene como una medida fundamental la elección de gobernadores regionales, es decir un gobernante regional que pueda representar la voz de los ciudadanos en cada territorio y pueda generar un verdadero contrapeso ante las decisiones del gobierno central. En otro aspecto, se menciona que una necesaria descentralización tiene que lograr una activa participación ciudadana, tanto en la propuesta de reforma como posteriormente instalados los nuevos gobiernos regionales. Sin embargo, representación política y participación no siempre pueden convenir como conceptos y pareciera que presentan controversia y no sincronizan para la toma de decisiones.

Representación

La representación entendida en la actualidad es un concepto que ha tomado fuerza con la idea de democracia, sin embargo, el concepto de representación no nace precisamente con la democracia, sino que ya se utilizaba en los siglos XIII y XIV para las personas enviadas a participar de concilios de la Iglesia, y más tarde los asistentes al parlamento inglés, que con el paso del tiempo dan formación a la representación parlamentaria y que se instala como mecanismo que promueve intereses locales (Pitkin, 1985:3). También se destaca la transición histórica entre la democracia directa ateniense y la representativa, esta última tiene su auge posterior a las revoluciones liberales. La democracia representativa tiene como característica su complejidad y lo impracticable que sería la participación de todos los ciudadanos en las decisiones políticas. El problema es que no se puede desarrollar una democracia con grandes números de personas, por ende, los gobiernos representativos juegan un rol clave en la democratización. Hanna Pitkin es una de las principales teóricas sobre la materia, y en su libro “El concepto representación” de 1967 (traducido al español en 1985) analiza la complejidad de definir su concepto ante los distintos significados que posee, tanto antiguos como modernos. Hoy se puede asociar el concepto con la democracia liberal, con un énfasis directo en el representante y también en los partidos políticos. La importancia de la revisión de su significado cobra gran interés en la actualidad ante las crisis de democracias representativas y de forma particular el descenso de la participación electoral en Chile y un profundo malestar ciudadano. Suma más fuerza aún, ante el tema central del presente estudio, el proceso descentralizador chileno caracterizado en su hito principal, las elecciones por primera vez en su historia de gobernadores regionales, y que se plantea como una solución a los problemas que viven los territorios, los que no han tenido la posibilidad de escoger un representante que se ajuste a sus aspiraciones y demandas en las regiones del país.

Continuando con el significado de representación y su carácter multidimensional, se debe destacar las características que debe poseer el representante. Existe una primera visión teorizada por Hobbes, la que señala que el representante es una persona artificial que actúa por otros, es decir que las acciones que ejecuta no son suyas sino de lo que se conoce como

la perspectiva de la autorización, es más “un representante es alguien que ha sido autorizado para actuar” (Pitkin,1985:41), mientras el representado asume las consecuencias del actuar de este representante. Esta perspectiva presenta duras críticas por su estrechez conceptual y la vinculación con soberanos absolutos, y ha dado paso a otras visiones sobre el concepto de representación. Se podría decir que representación, en simples palabras, es el conjunto de acciones que realiza el representante elegido por el representado, y que debería tener un actuar similar al representado que lo escoge para un cargo en un período determinado. Esto responde a una visión formalista sobre el tratamiento del concepto, que tiene una segunda perspectiva, igualmente formalista, pero que cambia la representación en términos de autorización, y da paso a la representación como responsabilidad, es decir, los electos adquieren responsabilidad y sus representados pueden juzgar sus acciones y decisiones, de forma tal que se abre paso la rendición de cuentas o accountability. De esta manera, en una democracia representativa las elecciones pasan a ser la principal forma de rendición de cuentas. La representación también tiene una perspectiva desde la descripción, muy diferente a las dos perspectivas detalladas anteriormente. En esta perspectiva, el representante no actúa por otros, sino que se define como: “un cuerpo representativo se distingue mediante una correspondencia o semejanza precisas con respecto de aquello que representa” (Pitkin, 1985:65). Esto vendría siendo un reflejo o espejo, es decir el representante debe pensar, sentir, razonar y actuar como lo haría su representado. Una cuarta perspectiva de representación es la simbólica, que en términos simples señala que los símbolos representan alguna cosa, de forma bastante abstracta, pero por ejemplo un representante puede simbolizar al pueblo o nación. Esa significación para el pensamiento político es demasiado potente, el poder del símbolo es único y capaz de permanecer en el tiempo ya que provoca actitudes o sensaciones en los representados, asimismo provoca respuestas claras en la gente según sus creencias. Pitkin (1985), destaca que la representación simbólica acentúa su respuesta a una psicología irracional determinada por el sistema de valores que comparte una comunidad, y tiene efecto ante la creación de símbolos, proceso que necesita que la gente crea, forme hábitos, socialice y comience a desarrollar un tipo de actitud que acepte estos símbolos no convencionales, que en definitiva se asemeja al significado de legitimidad.

Ante las diversas explicaciones del concepto de representación, en contextos diferentes, y en etapas históricas determinadas, la principal autora del concepto de representación, Hanna

Pitkin (1985), finalmente trata sobre una forma de representación que no se había planteado anteriormente, y la llama “actuar por” o entendida como representación sustantiva. Esta perspectiva difiere de la representación formalista (por autorización y responsabilidad) las cuales responden a una representación activa; también difiere de la representación de tipo pasiva (descriptiva y simbólica). La representación sustantiva, responde directamente al problema que genera la representación formalista por autorización desarrollada por Hobbes, que define al representante como un sujeto que no tiene obligación alguna y es libre de actuar dentro de limitaciones determinadas. Se dice que la representación es una actividad, o en otras palabras la representación es un “actuar por otros”, una actividad en nombre de otros siguiendo sus intereses (Pitkin, 1985:124). La actividad de representar es compleja y dinámica y puede asumir elementos de todas las perspectivas analizadas del concepto de representación. En una democracia representativa, el representante debe seguir un mandato limitado por las funciones y plazos determinados por la normativa; este mandato, en algún momento va a requerir independencia del representante para tomar decisiones complejas. Para solucionar esta controversia, Pitkin plantea que el representante debe actuar siempre en interés a sus electores y mostrarse sensible ante las preocupaciones de estos y en definitiva un gobierno representativo que permita a través del proceso político el involucramiento de diversos actores en la arena institucional.

Para el éxito de las instituciones democráticas modernas es clave una representación a gran escala, la que se debe adaptar a las grandes transformaciones de los últimos años, como por ejemplo la mayor transparencia que se le exige a las instituciones, las nuevas realidades virtuales que crean las redes sociales, además se destaca también el declive de partidos políticos y el auge de las democracias de opinión, y que tiene como principal característica el ocaso del partido tradicional a uno de tipo electoralista, que centra el vínculo con los ciudadanos en la búsqueda de votos en períodos electorales. Estas transformaciones de la democracia representativa tienen como consecuencia la reproducción de la clase política, además de la pérdida en el discurso político, lo programático o el relato ideológico. (Urbinati, 2013). El “adelgazamiento democrático” de los partidos políticos según Urbinati (2013), es preocupante porque son los partidos los que forman el personal político de las instituciones centrales del Estado y la democracia pierde su capacidad de operatividad sin estos. La

transformación de los partidos ha generado que la democracia tradicional se transforme y se deba adaptar, en este sentido resulta clave la participación ciudadana, y más importante aún la política local de los distintos territorios. La participación puede evitar un problema que se puede observar en los gobiernos representativos actuales, y es que finalmente se convierten en democracias representativas con una nueva forma de oligarquía y que marginan a la ciudadanía de la participación. De esta manera surge la controversia entre representación y participación.

Participación

La participación ciudadana ha tomado en el último tiempo gran importancia e interés en el ámbito de las ciencias sociales. La idea de acercar al Estado y la sociedad civil tiene un sentido bastante democratizador, y que tiene gran relevancia en la toma de decisiones a la hora de elaborar políticas públicas. La participación es un concepto demasiado amplio, pero que se puede sintetizar en el concepto elaborado por Nuria Cunill: “son experiencias de intervención de los individuos y los grupos en actividades públicas para hacer valer sus intereses sociales” (Cunill, 1991:51). Por tanto, para la presente investigación debe ser entendida de acuerdo con la relación entre Estado y sociedad. Siguiendo a Font (2004) se puede destacar que la participación ciudadana surge cuando movimientos sociales exigen a las instituciones mediadoras tener mayor participación en la solución de problemas públicos. Cuando surge este problema señala: “Entre los cambios posibles queremos fijarnos aquí en aquellos que permiten ir más allá de los limitados mecanismos de participación ciudadana previstos en la mayor parte de estos países” (Font, 2004:24). El espacio para la participación ciudadana se comienza a asociar con las crisis de representación en democracias liberales, las que buscan principalmente reivindicar la política a través de nuevas prácticas. La consecuencia de estas crisis de representación y la transformación que afectan a los Estados contemporáneos lleva a repensar las formas relación entre las instituciones públicas y el resto de la sociedad. De acuerdo con el planteamiento de Nuria Cunill (1997) se ha generado la aparición de una esfera pública no estatal llamada sociedad civil (ONG, grupos de presión, movimientos sociales), que tiene auge producto de la crisis del Estado y la búsqueda de solucionar el problema fiscal y administrativo de las burocracias. Algunos gobiernos han intentado por medio del Estado mínimo solucionar el problema de la ineficiencia del Estado,

sin embargo, han dejado fuera la esfera social, la que busca respuesta de sus demandas sociales. Cuando grupos de la sociedad civil forman organizaciones sin fines de lucro que dirigen sus objetivos a solucionar problemas de interés general, es plausible generar nuevos mecanismos como la participación ciudadana como forma de democracia directa. De esta forma, con la ampliación del espacio público, pero por medio de la sociedad civil y sus formas de auto-organización, es clave que se den espacios para democratizar estos espacios y se respeten los derechos ciudadanos. Según Cunill (1997) existe: “la necesidad de recuperar y hasta de sustentar la idea del "ciudadano" como sujeto político” (Cunill, 1997:20). Por tanto, se resalta la importancia de la sociedad civil en los asuntos públicos y la necesidad de abrir mecanismos de participación. En una democracia con una comunidad política amplia y diversa, sin duda es un problema generar espacios de democracia directa, sin embargo, los espacios locales, como municipios y gobiernos regionales pueden ser más factibles en la aplicación de mecanismos participativos. En este sentido, la descentralización puede contribuir a fortalecer la democracia en las sociedades locales. Montecinos (2006) destaca dos hipótesis respecto de la contribución de la descentralización en conjunto con mecanismos participativos. “La primera hace alusión a que el “uso eficiente y democrático de la descentralización en el nivel local” está determinado por una reforma gerencialista nacional en los aparatos burocráticos municipales” (Montecinos,2006:192). Como aspecto positivo se evita el aprovechamiento de los caciques locales en relación con las transferencias que se realizan a los gobiernos locales. La segunda hipótesis se relaciona con la importancia de la participación ciudadana para la democratización ya que el empoderamiento ciudadano y la esfera de la sociedad civil, ayuda a controlar la burocracia local.

El necesario vínculo entre Representación y participación

La representación política y la participación ciudadana en los asuntos públicos pueden ser estudiados como complementarios y su resultado puede ser una democracia representativa como política mediada. En el trabajo de Peruzzotti (2008), se cuestiona que ambos conceptos sean tratados como excluyentes, ya que existe la posibilidad que ambos puedan contribuir a un mejor funcionamiento de la democracia representativa. A grandes rasgos existe una crítica a los modelos que tienen una visión meramente electoral de la representación, donde se considera que las elecciones son el centro de las instituciones democráticas, y el rol de los

representados, es decir los ciudadanos, se reduce al simple acto de votar y escoger representantes. Respecto del modelo participativo, la crítica se extiende al concepto polisémico y a las diferentes interpretaciones que se tienen. Peruzzotti (2008) destaca que para una visión integral de una democracia representativa se debe generar un enfoque integral, entendiendo a la participación como complementario de la representación. En síntesis, la democracia representativa que genere un puente entre representación política y participación debe estar fuertemente unida por la competencia y el desarrollo de comunicaciones múltiples entre representantes y representados, y que por tanto la institucionalidad pueda permitir la expresión de diversas organizaciones de intereses, renegando la representación individual y resaltando el rol de la representación basada en una dimensión asociativa entorno a todo el proceso político. El autor principal de esta idea señala: “El rasgo distintivo de la democracia representativa, argumentaremos, no son las elecciones, sino el establecimiento de un marco institucional que permite que los representados puedan influenciar las dinámicas que tienen lugar en las instituciones representativas de forma regular y continua” (Peruzzotti, 2008, 10). Por tanto, considerando la complejidad en el número de interacciones del proceso político, no puede existir más la representación bajo el modelo relacionado persona a persona, o autoridad/elector, sino que el accionar se encuentre determinado por las múltiples interacciones que terminan por enriquecer el vínculo representativo.

4.4 Representación y participación en el Chile actual

En la problematización ya se ha planteado que el centralismo extremo ha desencadenado una desigualdad territorial abismal entre polos de desarrollo económico, es decir grandes zonas urbanas, versus territorios del país que no poseen esta característica. Existen brechas importantes en salud, educación, índice de desarrollo humano, pobreza e ingresos, diferencias de género y etnia, etc. (PNUD, 2018). Esto tiene como implicancia un malestar visible de los ciudadanos en los diferentes territorios con la autoridad central e implícitamente con el centralismo que ha estructurado el país, donde la mayor parte de las decisiones se deciden en la capital, Santiago. Según la presente investigación esta característica del país también puede responder a la importante crisis de representación. El desarrollo desigual que ha tenido Chile tiene como consecuencias un alto nivel de desconfianza hacia instituciones políticas, una baja participación electoral y también una débil participación ciudadana en organizaciones sociales (juntas de vecinos, voluntariados, ONG, fundaciones, etc.). Existen estudios interesantes respecto a esta crisis de representación política. Luna (2016) señala la paradoja de que en Chile existen partidos altamente institucionalizados pero desarraigados con los ciudadanos, es decir sin capacidad de representar las demandas sociales que reclaman principalmente por la alta desigualdad socioeconómica y sus difíciles condiciones de vida, junto con reclamos en educación y salud por su alto costo y cuestionada calidad de sus servicios. Esta desigualdad también llega a las regiones del país, y consigo mismo también surge el descontento hacia los partidos políticos y la institucionalidad en general. Inclusive este aspecto lo destaca Valenzuela (1977), sosteniendo que la política local se desarrollaba en torno a partidos políticos a nivel nacional, sin existir desarrollo de partidos regionales, siendo una constante del país hasta el día de hoy, con la diferencia que en la actualidad los partidos políticos tienen un deterioro progresivo en la arena local (municipios y regiones). Otros estudios consideran que más que una crisis de representación, el marco presente es un debilitamiento del sistema político chileno que debiera girar en torno a los partidos políticos en una democracia representativa, pero que muy por el contrario se ha transformado en una representación tecnocrática (Huneus y Avendaño, 2018:24). Está lógica de ceder la toma de decisiones en gran parte a los expertos o “tecnócratas”, dejando a un margen a los legítimos representantes que son los parlamentarios de los diversos partidos políticos, además de no

fomentar la participación ciudadana en la creación de políticas públicas tuvo como resultado el distanciamiento de la institucionalidad y de los partidos políticos con la ciudadanía. Los partidos políticos han pasado a un segundo plano en la deliberación de políticas públicas y en su importancia en el funcionamiento del aparato estatal, y de tal forma no inciden de la forma que deberían hacerlo. En base a esto la democracia representativa se encuentra cuestionada por las insatisfacciones que genera en los ciudadanos, por sobre todo en la exclusión en la elaboración y definiciones de políticas públicas. Es insoslayable que se necesita de mayor participación de los ciudadanos y un vínculo más fuerte entre representante y representado, por esto para el efectivo funcionamiento de la democracia se requiere de un puente común entre participación y representación.

Por otra parte, una democracia necesita de legitimidad y un control para su correcto funcionamiento limitando los poderes del Estado. En este sentido se tiene el accountability horizontal y el vertical que son sumamente importante en un régimen democrático. Este último es el primordial ya que permite por medio de elecciones democráticas escoger a las autoridades que representaran los intereses y anhelos de los ciudadanos, el proveer bienes públicos y elaborar políticas públicas que respondan racionalmente al juicio de cada ciudadano. Esto es vital para la existencia de un régimen democrático, sin embargo, siguiendo el lineamiento de Luna (2016), la clase política ha debilitado la responsabilidad vertical, y solo se acrecentó la responsabilidad horizontal. Según O'Donnell (2001:7) el accountability horizontal versa sobre la existencia de agencias estatales que tienen la autoridad legal para fiscalizar a otras entidades estatales y van desde el control rutinario hasta sanciones penales o administrativas. Para el buen funcionamiento de una democracia es muy importante el control entre poderes y en ese sentido Chile tiene una alta institucionalización y un buen funcionamiento horizontal entre sus instituciones, pero la responsabilidad vertical parece estar olvidada por parte de la clase política, donde se reitera el abandono de los partidos políticos por la injerencia en la elaboración de importantes políticas públicas dejándolas en manos de tecnócratas que no representan a los ciudadanos.

La débil relación entre partidos y sociedad civil ha creado la desafección, desconfianza y apatía de la sociedad civil hacia sus representantes, lo que ha permitido la creación de movimientos sociales que se han activado políticamente en busca de

reivindicaciones en distintos ámbitos. Ya se han planteado en este estudio algunas de estas reivindicaciones de grupos de intereses, con movimientos territoriales que surgen producto de la contaminación y deterioro del medio ambiente, junto con el abandono de las autoridades de estas “zonas de sacrificio”, además existen problemas en salud, educación, pensiones, transporte, delincuencia, etc. Este malestar Delamaza (2017) lo explica a continuación:

“La desconfianza ha servido de piso y alimento para el resurgimiento de movimientos sociales activos entre los sectores sociales cuya agenda no estuvo contemplada en los arreglos políticos vigentes desde 1990 o que resultaron directamente afectados por el proceso de “modernización económica compulsiva” de los últimos decenios” (Delamaza, 2017:113).

El debilitamiento sistemático y gradual de los partidos políticos y que se le ha llamado como la columna vertebral fracturada (Luna y Mardones, 2017), es un complejo panorama para la representación política y su significado para el buen funcionamiento de una democracia. Esto implica importantes desafíos para la institucionalidad chilena, y donde algunos expertos señalan que se necesita reconstruir nuevos lazos entre sociedad y Estado (Delamaza, 2017), y que necesariamente deben dar cabida a una mayor participación ciudadana en los asuntos públicos y toma de decisiones a nivel de política pública.

En cuanto al rol de la participación ciudadana en Chile se tiene como característica principal un contexto que limita los espacios de participación social en las decisiones políticas y los espacios de participación que existen son insuficientes y sin mayor influencia. (Delamaza, Robles, Montecinos y Ochsenius, 2012). A pesar de esta debilidad del sistema político en avanzar hacia la descentralización y la participación ciudadana, se ha tratado de abrir algunos espacios de participación a la ciudadanía desde la institucionalidad, donde se pueden destacar los presupuestos participativos, elaboraciones de planes desarrollo comunal o la ley de participación ciudadana N° 20.500. Sin embargo, estas iniciativas carecen de incidencia debido a que juegan un rol consultivo e informativo más que un rol decisorio de los ciudadanos en materias de políticas públicas a nivel local y nacional. De esta manera la democracia representativa chilena no ha logrado incluir a grandes grupos que se sienten marginados de la toma de decisiones, esta característica es muy predominante en las regiones del país que reclaman por el extremo centralismo, y finalmente se tiene como resultado que

la democracia no pueda profundizarse producto de la incapacidad institucional para que también exista una construcción de políticas desde abajo, es decir desde los ciudadanos. En esta misma dirección se destaca que la profundización de la participación ciudadana debiera traer consigo procesos descentralizadores que pueden lograr cambios cualitativos en la gestión en el espacio local (Montecinos, 2006). De esta forma la comprensión de que la participación puede ser un complemento de la democracia representativa es un hecho muy concreto, en definitiva, es un proceso de transición que puede conseguir efectos positivos en la legitimidad de la democracia.

V. Principales propuestas del proceso descentralizador (2014-2018).

La Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional formada el año 2014 presentó una propuesta de política de Estado y una agenda explícita en octubre de dicho año con el objetivo de comenzar con un proceso descentralizador inédito en la historia de Chile. El gran desafío es fomentar el desarrollo territorial y mejorar la democracia en la arena comunal y regional para la construcción de un país desarrollado y justo (Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional, 2014). Dicha agenda descentralizadora entrega medidas que se dividen en las siguientes categorías: **Marco Constitucional y Político de la Descentralización, Descentralización Administrativa, Descentralización Fiscal y Económica, Fortalecimiento de Capacidades locales y económicas, y por último Participación Ciudadana y Control Democrático.**

A continuación, se detallarán las principales medidas de cada eje de acción entregadas por la agenda descentralizadora:

5.1 Marco Constitucional y Descentralización Política:

Es la principal medida para la comisión descentralizadora, y es el punto de partida del proceso general, la que se debe materializar con la elección directa de los gobernadores regionales por parte de los ciudadanos. Posteriormente, los gobernadores deben contar con competencias y recursos adecuados para un funcionamiento óptimo y responder a las demandas de sus territorios. Para esto se debe concretar una reforma constitucional para la descentralización, la que no solo se debe centrar en la elección directa de las autoridades regionales, sino que también es esencial para avanzar hacia la descentralización del país. Estas reformas constitucionales deben habilitar los otros cambios tendientes a descentralización fiscal o económica, administrativa, además de la política. Es importante destacar la secuencia que se propone en el informe de la comisión descentralizadora, la que debe iniciarse con la elección directa de gobernadores, luego la descentralización administrativa que entregue un conjunto de responsabilidades y las competencias de cada nivel de gobierno, para finalmente dar paso a la descentralización fiscal que entregará los

recursos necesarios. Por todo esto el informe de la Comisión considera necesario una definición constitucional para avanzar de buena manera en el proceso descentralizador. En el informe final de la Comisión Asesora Presidencial (2014:28) se propone que, “El nuevo marco político constitucional para la organización territorial del Estado de Chile reafirma el carácter único e indivisible del territorio. Con todo, se propone eliminar de la Constitución la referencia al carácter “unitario” del Estado, prefiriendo designarlo como Estado Descentralizado”.

Este último punto es crucial, por eso la intención del cambio constitucional es modificar la administración regional caracterizada por mantener un modelo centralizado, con la histórica figura de un intendente regional elegido por el presidente de la República, y que ha presentado una variante que conceptualmente es desconcentración administrativa. Esta estructura jerárquica que prevalece desde el gobierno central busca ser cambiada entregando por primera vez en la historia del país una autonomía política, administrativa y fiscal hacia las regiones y gobiernos locales. Sin este cambio constitucional orientado a entregar las bases esenciales de un estado descentralizado, no se modificarán las relaciones de poder entre el centro y la periferia, y por otra parte los actores subnacionales no pueden empoderarse al no contar con competencias ni recursos suficientes.

El proceso descentralizador dio un paso crucial el año 2017 con la reforma constitucional N° de ley 20.990, que dispone: “la elección popular del órgano ejecutivo del Gobierno Regional”, creando la figura de un gobernador regional electo popularmente, el que deberá cohabitar con la figura de “delegados presidencial regionales” y “delegados presidenciales provinciales”. Además, la ley N° 20.990 señala lo siguiente: “El gobierno regional estará constituido por un gobernador regional y el consejo regional. Para el ejercicio de sus funciones, el gobierno regional gozará de personalidad jurídica de derecho público y tendrá patrimonio propio”. De esta manera, se avanza hacia una reforma constitucional en el ámbito político, que se materializa con la ley N° 21.073 y la ley N° 21.074, que establecen la elección por sufragio popular del Gobernador Regional, y el proceso de transferencias de competencias a los gobiernos regionales, respectivamente, lo que quiere dar cuenta de una descentralización política y administrativa, pero que no avanza hacia a una descentralización fiscal, y tampoco desarrolla los principios de un estado descentralizado.

Tabla N°10: Principales propuestas

Propuesta	Características	Grado de Avance
Elección Popular de Gobernadores Regionales	<ul style="list-style-type: none"> - Elección directa y popular de la máxima autoridad regional. - Período de 4 años con posibilidad de reelección. (máximo 8 años). - Representatividad y legitimidad política 	<ul style="list-style-type: none"> - Ley 20.990. - Ley 20.073
Crear bases esenciales de un estado descentralizado, eliminando estado “unitario” por “descentralizado”.	<ul style="list-style-type: none"> - Principio Constitucionales de Estado Descentralizado. 	Sin avances
Reforma Constitucional en materia de Descentralización Fiscal.	<ul style="list-style-type: none"> - Posibilidad de endeudamiento regional y establecimiento de impuestos regionales. - Interdicción de la arbitrariedad Presupuestaria. - Ley de Rentas Regionales. 	Sin avances
Estatuto Constitucional de Región Plurinacional y Multicultural.	<ul style="list-style-type: none"> - Reconocimiento efectivo de los derechos de los pueblos indígenas, de acuerdo con convenio 169 de la OIT. 	Sin avances
Distribución de competencias de Gobierno Regional	<ul style="list-style-type: none"> - Definiciones precisas de las competencias de los Gobiernos Regionales. 	Ley N° 21.074.

	- Disponer competencias esenciales, exclusivas, compartidas y delegadas del Gobierno Regional.	
Separación Constitucional de las funciones de Gobierno Regional y de Gobierno Interior	- Distinción entre las funciones del nuevo Gobierno Regional y su Consejo Regional. - Función del gobierno interior de supervisar el funcionamiento de los órganos desconcentrados con un Delegado Presidencial.	- Ley 20.990. - Ley 20.073

Elaboración propia tras revisión de Informe Comisión Asesora Presidencial.

5.2 Descentralización Administrativa:

La administración del territorio juega un rol fundamental para un proceso descentralizador, sin embargo la gestión de políticas regionales en Chile se han caracterizado por ser efectuadas por órganos desconcentrados y mediante servicios centrales, lo que ha impedido la participación de las comunidades locales y autoridades regionales en las decisiones de políticas en los territorios, lo que tiene consecuencias de acuerdo al diagnóstico de la Comisión Asesora Presidencia (2014:42), “se genera descoordinación operativa, políticas y programas distantes de las necesidades locales, baja calidad y de cobertura espacial de la acción pública...”. Asimismo, el centralismo del país ha generado grandes desigualdades regionales entre centro y periferia, y capitales regionales con las zonas más rezagadas (PNUD,2018).

La gran heterogeneidad geográfica, territorial, en recursos y también cultural, merece que el país pueda modificar su visión unitaria y centralista. En base a este punto la Comisión Asesora Presidencial alienta a dos propuestas esenciales para una descentralización administrativa, las que consiste en primer lugar a un programa de transferencia de

competencias, servicios y programas públicos a los Gobiernos Regionales y Municipalidades, y la segunda la creación de un sistema de administración de áreas metropolitanas.

La primera propuesta que plantea sobre un programa de transferencia de competencias se refiere en la entrega bajo dependencia de los Gobiernos Regionales de ciertas áreas importantes para el desarrollo de un territorio, y para la Comisión son fundamentales la creación de: (i) Fomento Productivo e Innovación; (ii) Desarrollo social; (iii) Infraestructura, habitabilidad, desarrollo urbano, transporte y medio ambiente; y (iv) Educación, cultura, ciencia y tecnología. Estas direcciones que se deben crear se traspasaran de órganos desconcentrados para la administración del Gobierno Regional. La propuesta de la Comisión se hizo realidad con la ley N° 21.074, de 2018, que entrega mayor autonomía en la gestión de las regiones y un aumento de sus funciones, en su artículo 5, letra a; señala que los Gobiernos Regionales se encargarán de lo siguiente: “Diseñar, elaborar, aprobar y aplicar las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo de la región en el ámbito de sus competencias, los que deberán ajustarse al presupuesto de la Nación y ser coherentes con la estrategia regional de desarrollo. Asimismo, en dicha labor deberá considerar los planes comunales de desarrollo”. Además, la ley detalla el funcionamiento que tendrá el Gobierno Regional, las atribuciones que tendrá el Consejo Regional, y la creación de tres divisiones: **Fomento Productivo e Industria, Desarrollo Social y Humano**, y por último **Infraestructura y Transporte**. Con la creación de estas divisiones se toma la propuesta de la Comisión, entregando mayores competencias a la nueva autoridad regional, pero que puede presentar el inconveniente de contiendas entre el delegado presidencial y el gobernador regional, lo que se encuentra pendiente de definición para cuando se deba zanjar una controversia por choque de competencias.

Una segunda medida esencial que propuso la Comisión es la creación de un sistema de Administración de Áreas Metropolitanas para regiones que posean grandes ciudades, lo que sin duda es más complejo, pero con el rol del Gobierno Regional más la colaboración de los municipios se permitiría administrar de mejor manera estas grandes ciudades. Estos cambios requieren que la administración regional sea más compleja, por lo tanto, las Áreas metropolitanas deben tener según el informe final de la Comisión (2014:43), 5 servicios

operativos: (i) Fomento Productivo e Innovación, (ii) Desarrollo Social, (iii) Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología, (iv) Infraestructura y Desarrollo Urbano, y (v) Transporte y Viabilidad Urbana. Los dos últimos, se agregarían a las áreas metropolitanas para planificar y gestionar el transporte urbano.

La ley N° 20.074 en su capítulo VIII detalla la Administración de las Áreas Metropolitanas, por lo que se toma en cuenta ese punto propuesto por la Comisión. El capítulo se inicia explicando lo que es un área metropolitana: “se entenderá por "área metropolitana" la extensión territorial formada por dos o más comunas de una misma región, unidas entre sí por un continuo de construcciones urbanas que comparten la utilización de diversos elementos de infraestructura y servicios urbanos y que, en su conjunto, superen los doscientos cincuenta mil habitantes” (Ley N° 20.074, 2014). Para ello, de igual forma se formará un departamento de áreas metropolitanas que colaborará con el gobierno regional, la que coordinará el comité consultivo que se formará con los alcaldes involucrados, más el gobierno regional. Es fundamental indicar que la principal función es la planificación urbana, especialmente en transporte.

5.3 Descentralización Fiscal y Económica:

La descentralización fiscal es clave para el éxito de un proceso descentralizador y debe ser muy bien planeada para su permanencia en el largo plazo. Para la Comisión Asesora el principio de “igualdad horizontal” es clave para asegurar similitud en la entrega de bienes públicos en todos los territorios subnacionales. Ya se han planteado las desigualdades regionales que requieren de una mejor eficiencia en la entrega de recursos públicos, y para los teóricos de la descentralización fiscal, la autonomía de los entes subnacionales es fundamental para lograr equidad territorial y mejores soluciones para los problemas públicos de cada región y/o comuna del país.

Por otra parte, el funcionamiento de los gobiernos regionales depende de las transferencias directas del tesoro público, emanadas desde el presupuesto nacional que se define cada año en el llamado “ciclo presupuestario”. Históricamente, los gobiernos regionales en Chile han funcionado con estas transferencias, sumado a recursos específicos para la inversión regional. En un informe de la SUBDERE del año 2017 se destaca que los recursos que obtienen los

gobiernos regionales al estar insertos en la ley de administración financiera del Estado se restringen en su libertad de acción en el ámbito fiscal. En el mismo informe, se desprende la importancia de las coyunturas y la proyección económicas del escenario nacional e internacional, lo que dependería para un mayor o menor aporte fiscal a los gobiernos regionales desde el nivel central. (SUBDERE, 2017). Estas transferencias del gobierno central suelen estar condicionadas por el gobierno central por medio de programas específicos, y el gobierno regional debe administrar de forma tal de cumplir con los lineamientos del gobierno central, lo que claramente contraviene a la autonomía que deben poseer los niveles subnacionales en materia de decisión en general.

Cuando se habla de descentralización fiscal, la Comisión Asesora reconoce dos enfoques, el primero corresponde al de gastos, y el segundo el enfoque de ingresos. De acuerdo con lo planteado, “el enfoque de gastos se relaciona con dotar de mayores niveles de decisión subnacional respecto del gasto público total”, es decir poseer mayor poder de decisión en el gasto de los gobiernos regionales y locales; mientras que, “el enfoque de ingresos significa avanzar hacia mayores ingresos propios levantados subnacionalmente respecto de los ingresos totales” (Comisión Asesora Presidencial, 2014: 58).

Con respecto de las propuestas esenciales entregadas por la Comisión Asesora se destacan la creación de una **ley de Rentas Regionales** y el **Fondo de Convergencia Regional**. La primera iniciativa buscar alcanzar autonomía en la recaudación fiscal de los gobiernos regionales, con el traspaso de impuestos mineros territoriales al sistema regional, además de tener la posibilidad de endeudamiento subnacional con tope máximo para tener control de este punto crítico, pero sin duda fundamental para el avance en proyectos regionales. Asimismo, se propone avanzar en impuestos especiales y toda forma de recaudación propia que sean capaces de tener los gobiernos regionales, sumado a un mayor aporte en transferencias directas a los municipios del país. Todas las propuestas entregadas en el informe tienen la intención de dotar de mayor nivel de decisión al gobierno subnacional, por lo que se requiere descentralización fiscal en los enfoques de gasto y de ingresos.

5.4 Fortalecimiento de las Capacidades locales y económicas:

La propuesta de la Comisión en este eje de acción se sintetiza en un marco estratégico que tiene dos pilares:

1- Fortalecer la Sociedad Regional:

Esta medida busca gestionar el capital humano mediante incentivos que permitan atraer y retener el capital humano en las regiones y comunas del país, de forma que no se concentre el capital humano en la capital y principales regiones. Para los nuevos desafíos que requerirán los gobiernos regionales se necesitan de profesionales y políticos acordes a los desafíos en cada territorio, pensando en la administración de gobierno regional eficiente y eficaz.

La intención también debe ser la formación de capital humano con pertenencia regional, de forma que se evite la “fuga de talentos” hacia las grandes regiones que concentran instituciones de educación superior o sean más atractivas principalmente para los jóvenes.

Como medida esencial se tiene la creación de **Sistemas Regionales de Gestión del Capital Humano** para el desarrollo de comunas y regiones. En síntesis, las propuestas en este punto se dividen en:

- a) Atraer y retener Capital Humano (talentos) a través de incentivos regionales.
- b) Formar capital humano con pertinencia regional.
- c) Crear estímulos para la renovación y reconversión del capital humano de comunas y regiones.

La segunda medida perteneciente a este pilar corresponde a la formación de un **Sistema Regional de Gestión del Conocimiento**.

La intención de este punto es tratar de disminuir las inequidades territoriales para promover un desarrollo económico y social equitativo a lo largo de todo el país. La idea es potenciar a los territorios para lo que resulta esencial la formación de personas con conciencia regional.

La propuesta fundamental en este pilar es la creación de un Sistema Regional de Gestión del Conocimiento que incluye:

a) Institucionalidad regional descentralizada para desarrollo de la ciencia, la tecnología y la innovación.

b) Centro de pensamiento estratégico territorial o de políticas públicas y un fondo para la creación y mantenimiento de estos centros.

c) Fortalecer los vínculos Educación Superior de regiones entorno regional.

2- Fortalecer la Institucional Pública Regional.

Este pilar se considera un pilar esencial para que el Gobierno Regional pueda establecer acuerdos vinculantes con servicios públicos desconcentrados y las municipalidades.

En base a lo anterior, la primera propuesta es:

1. Liderazgo descentralizador y articulador de los Gobiernos Regionales.
2. Capacidad de la Gestión Pública: Municipalidades, Gobiernos Regionales y Servicios Descentralizados.

5.5 Participación ciudadana y control democrático:

La Comisión Asesora en su informe enfatiza que no sólo es necesario un proceso descentralizador virtuoso para una democracia de calidad, sino que propone que para una descentralización exitosa es necesaria una participación ciudadana y un control democrático. Bajo ese diagnóstico, se señala: “La descentralización participativa reconoce a la participación ciudadana como una “redistribución de la economía del poder”, es decir, permite avanzar simultáneamente desde lo local y lo nacional hacia un objetivo integrador que incrementa el rol público de la ciudadanía” (Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional, 2014;93). Asimismo, la búsqueda por igualar las condiciones de desarrollo económico de las regiones y reducir las inequidades territoriales es un objetivo central para que el proceso descentralizador pueda ser considerado exitoso.

De esta manera, la Comisión entrega en este eje de acción las siguientes medidas esenciales:

Pilar N°1: Democratización de la Política Regional y Local:

- Flexibilizar la creación de partidos políticos regionales: La intención de este pilar es el fortalecimiento de la política regional, de forma tal que se permita la creación de partidos regionales por lo que resulta primordial modificar la ley de partidos políticos bajo ciertas condiciones.
- Garantizar la Renovación en los cargos de elección popular: Esta propuesta tiene como intención la búsqueda de la alternancia en el poder en todos los cargos de representación popular, es decir cargos nacionales, regionales y locales, incluyendo a juntas de vecinos, y con limitación a reelecciones para sus cargos.

Pilar N°2: Participación Directa en los Asuntos de interés regional y local:

- Instituir plebiscitos y referéndum regionales y locales: plebiscito programático, referéndum revocatorio, referéndum en normativas regionales y locales.
- Establecer una Asamblea de Organizaciones de la Sociedad Regional.

VI. ANÁLISIS DE ENTREVISTAS A EXPERTOS Y ACTORES CLAVES DEL PROCESO DESCENTRALIZADOR

El siguiente capítulo trata sobre el análisis que se extrae luego de las entrevistas de campo realizadas para la presente investigación. La naturaleza de la investigación es de carácter cualitativo y las entrevistas son claves para conocer la opinión de actores fundamentales del proceso descentralizador.

El análisis que vendrá a continuación intenta complementar la comprensión del proceso descentralizador en sus tres dimensiones: política, fiscal y administrativa, asimismo conocer las implicancias del importante camino que Chile ha comenzado a seguir, y también los futuros desafíos del proceso iniciado el año 2014 por la Comisión y materializado en la reforma del 2017.

6.1 El Centralismo en Chile. ¿Es realmente un problema para la democracia en los territorios?

a) Perspectiva de los actores políticos:

Las respuestas entregadas en líneas generales dan cuenta de la descripción de un país altamente centralizado, con una cultura centralista, que persiste debido a su legado histórico y la estructura institucional creada. Lo anterior ha provocado insatisfacción a nivel regional con distintos episodios de protestas y descontento, y que de acuerdo con algunos actores partícipes de la reforma se ha creado como imagen de una sociedad desigual y eso también repercute a nivel regional y local.

A raíz de una de las entrevistas realizadas, se infiere que la centralización es un problema en términos de inequidad social, territorios insuficientemente desarrollados y la escasa participación ciudadana dificulta una democracia virtuosa. Entre las respuestas entregadas entorno al problema que genera la centralización, da cuenta de lo fundamental que es el desarrollo económico y productivo para los territorios: “la descentralización es fundamental para el desarrollo productivo chileno diversificado. Si tú quieres tener un país más frutícola, más turístico, más salmónido, más forestal, potencia agroalimentaria, y esto obviamente es el nudo de un país desarrollado” (Galilea, 2018). La descentralización es necesaria para

nivelar los territorios del país en su desarrollo productivo, pero también puede contribuir a canalizar de mejor manera los problemas públicos a nivel local, incluso algunos que tienen carácter de históricos como el conflicto mapuche. Esta cuestión se plantea en el siguiente argumento: “Por ejemplo, la presencia del pueblo mapuche, te digo que es una expresión territorial, pero es obvio que un esquema más descentralizado en lo económico, en equidad, de integración social, de la cosa pública del manejo del estado, o de la participación democrática, debiera hacer fluir la reivindicación del pueblo indígena”. (Galilea,2018).

Por otra parte, existe una visión de que la democracia es para todos, y que en las decisiones deben tener injerencia directa los ciudadanos. En este sentido, el siguiente lineamiento cuestiona al centralismo por dificultar la participación de los ciudadanos, y al mismo tiempo cuestiona las escasas atribuciones que tienen las autoridades regionales y locales. Al respecto se señala: “en el fondo la democracia es que el ejercicio de la soberanía esté en el demos, entonces si las personas (este demos) no es capaz de decidir por donde pasa una carretera, y no es capaz de decidir en su propia región con sus propias autoridades... La gente no tiene ninguna posibilidad, el concejal que tiene cerca no tiene ninguna posibilidad, el alcalde no tiene ninguna posibilidad de poder definir la gran mayoría de los proyectos, tiene que venir a pedir plata a Santiago”. (González, 2019). Esta problemática planteada se puede relacionar a la búsqueda de descentralizar que se ha dado en las últimas décadas en América Latina y varios países del mundo. La tendencia de descentralizar se puede explicar para mejorar la toma de decisiones a problemas locales, ordenamientos territoriales adecuados a las circunstancias de cada territorio, y que pueden resultar en resultados óptimos en base a principios de eficiencia y eficacia a la hora de resolver estos problemas públicos.

Por otra parte, a nivel regional se tiene como antecedente que Chile tiene un gobierno intermedio (regional) con escasa autonomía, siendo un caso único a nivel latinoamericano. Lo plantea la SUBDERE, en informe del año 2016, que da cuenta que Chile tiene como tarea pendiente la elección del titular del órgano superior del ejecutivo regional, y en comparación con otros países que presentan una forma de estado unitaria, Chile se diferencia que no tiene representación regional. (SUBDERE. 2016:11).

b) Perspectiva de los actores expertos- académicos:

Al igual que la opinión de los actores políticos, en el mundo académico- experto existe consenso en señalar a Chile como un país altamente centralizado y que se provoca un distanciamiento de los ciudadanos con las autoridades locales y nacionales, en vista de que no se solucionan los problemas que ellos demandan. Estas opiniones se diferencian en entregar un marco mayor de análisis en las dimensiones de: crisis de representación, reformas descentralizadoras insuficientes y centradas en lo administrativo, y que tienen como resultado solamente la desconcentración de funciones del gobierno central. En sintonía con lo anterior el escenario regional se presenta como una democracia con escasa participación de los ciudadanos.

Una primera opinión sobre el problema del centralismo en nuestra democracia se orienta a la desafección ciudadana en las regiones, donde se señala lo siguiente:

“el sentimiento de que la participación y la política influyen muy poco en el bienestar y los destinos de cada cual y en el de sus comunidades y territorios, genera un daño a la calidad de la democracia en los niveles subnacionales...

El centralismo es un factor que contribuye a la desafección ciudadana, ya que las personas perciben que las decisiones que más afectan a sus comunidades y territorios son tomadas por autoridades del gobierno central, distantes, indiferentes y con frecuencia ignorantes de su realidad” (Von Baer, 2018).

Asimismo, la visión del malestar que genera un centralismo extremo puede explicarse también de forma previa por un problema en la representación parlamentaria en regiones y distintos territorios, razón que explica el gran grado de desafección con las autoridades legislativas del país. En ese sentido, se entrega el argumento que sigue:

“Yo creo que hay una muy mala representación de las regiones en el congreso. Hay un problema de representación, y eso hace que las regiones no puedan tener su voz en el congreso y promover las agendas que eventualmente tengan... yo creo que finalmente el centralismo sí afecta la calidad de la democracia, y en parte lo hace a través de la calidad de la representación.” (Mardones, 2018).

Por último, una visión similar a la anterior es la emitida por Marcela Ríos, señalando en términos generales la crisis de representación, pero también dando énfasis en la problemática que genera un país centralizado y que repercute en desigualdades regionales en diferentes dimensiones. Su planteamiento señala:

“De acuerdo con la evidencia, Chile es un país extremadamente centralizado, lo que hace muy difícil adaptar las políticas, las intervenciones del Estado a las necesidades de las personas, digamos, una de las premisas que nosotros promovemos es que las decisiones se tomen lo más cerca posible de las personas para que las decisiones sean adecuadas a los contextos y los diagnósticos” (Ríos, 2018).

6.2. Importancia del proceso descentralizador.

El proceso descentralizador es comprendido por varios actores políticos y académicos como un proceso fundamental para el desarrollo político, económico y social- humano de las regiones y comunidades locales de Chile. Es fundamental conocer las perspectivas y posturas sobre el proceso descentralizador iniciado el año 2014 por la Comisión de Descentralización. A continuación, se presentan algunas definiciones sobre la apreciación y definiciones del proceso descentralizador en curso.

Tabla N°11: Definiciones de la importancia del proceso descentralizador

Definición	Actor clave
“La descentralización fiscal-económica provee de los recursos financieros a los gobiernos regionales y municipalidades para su gestión territorial. En efecto, es muy importante que las regiones y comunas, sin perjuicio de incrementarse los recursos transferidos desde el nivel central, tengan además el suficiente poder y competencias para generar y aplicar los recursos de	Heinrich Bon Baer , vicepresidente de Comisión Asesora Descentralizadora.

responsabilidad propia para el desarrollo de sus respectivos territorios”.	
“Es una reforma muy importante. Simbólicamente también, hay que ver si en la realidad va a ser importante. Chile partió con asambleas provinciales... En el tema de la descentralización hay un autor que dice federalismo es el proceso de federalizar. No es cosa estática, porque la correlación de fuerzas cambia, ahora va a cambiar la correlación de fuerza marginalmente, pero a favor de las regiones. Y eso genera una especie de efecto positivo que en algún momento pueden hacer saturar el centralismo y erosionarlo fuerte”.	Rodrigo Mardones , Experto Académico.
“El discurso de distribuir competencias y facultades si no está acompañada de recursos no tiene ningún sentido... es imprescindible que los Gobiernos Regionales tengan autonomía del gasto para tomar decisiones y hacia allá tenemos que movernos”	Marcela Ríos , Experta Académica.
“Un esquema descentralizado es extremadamente necesario para el desarrollo económico y productivo del país. Hace falta una estrategia productiva de desarrollo, es necesaria una estrategia de diversificación de los sectores productivos”	Sergio Galilea , Experto Político.
yo creo que va a ser muy positivo, sumando y restando esto va a empujar a que las regiones se empiecen a develar que pueden	Félix González , Diputado de la República.

hacer y que no, cuanto poder tiene Santiago y cuanto no.	
--	--

Fuente: Elaboración propia con base en las entrevistas realizadas.

6.3 Fortalezas, debilidades y amenazas del proceso descentralizador.

Siempre en el marco de las propuestas surgidas de la Comisión Descentralizadora y con las reformas ya iniciadas por el proceso, los actores partícipes del proceso tienen una visión determinada según los avances y las omisiones por parte de las autoridades de gobierno.

La comisión elaboro una gran cantidad de propuesta en distintas dimensiones y algunas siendo consideradas esenciales para un correcto proceso descentralizador.

En primer lugar, hay que destacar que los expertos tanto políticos, participantes del proceso y actores académicos entrevistados destacan como positivo el proceso iniciado. Respecto de la reforma constitucional que permite la elección de gobernadores regionales existen mayores diferencias en el grado de avance que permitiría una correcta secuencia del proceso descentralizador, como también un avance significativo y virtuoso para mayor autodeterminación de los futuros Gobiernos Regionales.

Algunas opiniones sobre las fortalezas o aspectos positivos de la reforma iniciada, sus debilidades y dificultades, asimismo las amenazas que presenta el proceso se presentan a continuación:

Tabla N°12: Opiniones sobre fortalezas, debilidades y amenazas del proceso descentralizador:

Actor	Fortaleza	Debilidades	Amenazas
Heinrich Von Baer	“Partiendo por el cambio del Intendente designado por el nivel central al Gobernador	“La principal y más urgente reforma pendiente para la futura gestión de los Gobernadores	“se están estrechando los plazos para alcanzar a legislar, a tiempo y bien, con antelación

	Regional electo democráticamente, la ciudadanía tendrá mayor participación para influir en las decisiones que se tomen a nivel regional”.	Regionales es la comprometida ley de Financiamiento Regional y Local, con Responsabilidad Fiscal, que asegure los recursos adicionales que requerirán para liderar la gestión del desarrollo de su respectiva región”.	al inicio del proceso eleccionario y de la asunción en sus cargos de los Gobernadores Regionales”.
Rodrigo Mardones	“va a cambiar la correlación de fuerza marginalmente, pero a favor de las regiones”.	“El problema puede ser un traslape de atribuciones y que de alguna forma eso genere una parálisis, un choque. Ese puede ser un eventual problema y luego también se puede afectar la coherencia de la política”.	“El principal opositor a estas reformas es el propio gobierno. Es de perogrullo, es él el que tiene que soltar las atribuciones, los recursos, el poder”.
Marcela Ríos	“tener gobernadores electos es algo positivo, es algo positivo porque va a permitir un empoderamiento de esas autoridades, autonomía para	“el discurso de distribuir competencias y facultades si no está acompañada de recursos no tiene ningún sentido, porque tú no sacas	“ha sido problemática para no avanzar más en esto es que hay poco... poca presión de las regiones para esto”.

	tomar decisiones con el interés de sus territorios”	nada con poder tomar decisiones para las cuales no tienes financiamiento”.	
Sergio Galilea	“la reforma tiene una apuesta electoral representativa, democrática, de fortaleza regional que es más importante que los problemas que tiene”.	“La reforma es mala. La reforma es insuficiente, tiene contradicciones evidentes y no se metió con aspectos que son fundamentales. Hay cosas que son obvias, por ejemplo, debiera haber servicios regionales de turismo”.	“Finalmente tenemos un delegado con más influencia y con mucha importancia, en la práctica limita mucho al gobernador”.
Félix González	“Chile nunca ha tenido gobernadores elegidos, que sea de un color distinto al que este en la Moneda, así que eso es una gran noticia”.	“este proceso carece de cuestiones culturales. Está centrado en lo que se conoce como “traspaso de competencias” y “elección de autoridad””	“hay poca valoración de los órganos colegiados. Por lo tanto, va a haber mucha expectativa de que puede hacer un gobernador o gobernadora, y si la ley se queda como esta, no vamos a hacer mucho”.

Fuente: Elaboración propia con base en las entrevistas realizadas.

Una vez analizadas las dimensiones sobre aspectos positivos, debilidades y amenazas del proceso estudiado, puede inferirse la importancia de la reforma que permite la elección del gobernador regional, evidenciándose en todos los entrevistados como un avance relevante e inicial que debe posteriormente ser acompañado de otras propuestas tendientes a entregar mayores herramientas a los gobiernos regionales, en materia de competencias, la creación de un diseño técnico adecuado que permita la cohabitación de las autoridades regionales, es decir gobernador regional y delegado presidencial, la mayor autonomía económica de los territorios, poder de decisión y una efectiva participación ciudadana que finalmente pueda contribuir a una descentralización participativa que fortalezca la democracia en la arena regional y municipal.

VII. Resultados y Conclusiones de la Investigación

El trabajo realizado ha permitido conocer de forma integral el proceso descentralizador chileno, analizando aspectos fundamentales contenidos en la normativa vigente, elaborada con la intención de generar una transformación económica productiva y también una democratización en la arena regional y local. Asimismo, se tiene un conjunto de propuestas que permitieron un análisis de acuerdo con la teoría y también la opinión experta de destacados académicos y políticos partícipes del proceso.

Entre los resultados se tiene la comprensión del marco teórico de la descentralización, donde interactúan numerosos factores para el éxito o fracaso de un proceso de tal magnitud. Hay que percibir la importancia que tiene un proceso de descentralización bajo una secuencia adecuada, lo que en un proceso virtuoso puede lograr entregar servicios públicos de forma eficiente y equitativa en todo un territorio, pero por sobre todo permite comprender el rol de la descentralización para ampliar y profundizar un sistema democrático. Un país como Chile que ha recuperado su democracia representativa hace casi 30 años debe comenzar a elevar el estándar de democracia en cada una de las localidades del país, por tanto, debe aglutinar a los distintos sectores de la sociedad para que se sientan parte activa en la construcción del país. En este sentido, las diversas comunas y regiones deben tener la autonomía y oportunidad de crear su propio futuro, y para ello es necesario una institucionalidad y procedimientos democráticos que se ajusten a este propósito.

En definitiva, es clave descentralizar para dispersar el poder, redistribuyendo los recursos de manera equitativa en la totalidad del territorio, añadiendo la participación ciudadana y una representación política concreta que se materialice con elecciones democráticas en los niveles intermedios de gobierno. Esto sin duda contribuiría a legitimar el sistema democrático junto con sus instituciones, pero por sobre todo permite actuar a los niveles de gobierno que poseen un nivel de conocimiento más cercano de sus ciudadanos y por cierto información más precisa de sus problemas y necesidades. Otro motivo para descentralizar es también para enfrentar momentos delicados y conflictivos que viven las democracias, por ejemplo, en la actualidad cuando se habla de crisis de representación y una creciente desconfianza con las autoridades políticas y las instituciones, aumentar las

atribuciones y autonomía de los gobiernos subnacionales pueden significar en una entrega de mayor bienestar colectivo en cada territorio.

La teoría sobre descentralización revisada permite concluir que descentralizar con una secuencia adecuada, en forma responsable y gradual, revisando cada etapa de forma prudente, y como ya se ha señalado tendrá como efecto que los Gobiernos Regionales tengan las herramientas necesarias para mejorar la entrega de bienes y servicios públicos en cuanto a su eficiencia, eficacia y efectividad. La teoría también demuestra que los niveles inferiores de gobiernos poseen una mayor información de los problemas y necesidades de sus habitantes, por lo que entregarles autonomía, recursos y mayores competencias puede consolidar la democracia a nivel local y puede crear un ambiente de confianza que se deberá sincronizar con la democracia del nivel nacional. Este último aspecto sin dudas es un cambio significativo en la historia del ordenamiento estructural centralista que diseñó Chile desde su inicio como República. En esta investigación también se pudo revisar períodos históricos que caracterizaron esta construcción centralista, que desincentivó toda acción regional y municipal, administrando gran parte de sus decisiones en el gobierno central y definiendo con fuerte énfasis en su constitución el carácter de estado unitario con un gobierno central que en la práctica ha sido extremadamente omnipotente en la elaboración de políticas públicas, y en las grandes decisiones de la institucionalidad chilena.

Algunas reflexiones generales permiten mantener la esperanza de un proceso que es muy necesario para el futuro de los distintos territorios del país, y que de acuerdo con la secuencia descentralizadora recomendada por Falletti, iniciar con una descentralización política es adecuado, sin embargo, queda camino por recorrer para determinar si el diseño teórico y técnico fue el correcto.

Siguiendo con la una secuencia adecuada en un proceso descentralizador se tiene como resultado que una verdadera autonomía para los futuros Gobiernos Regionales conlleva un fortalecimiento del sistema democrático, lo que debe acompañarse con una estructura institucional que permita la participación ciudadana y un control democrático de los gobiernos sub-nacionales.

Bibliografía

- Arana Araya, I. (2017). Chile 2016: ¿El nadir de la legitimidad democrática? *Revista de Ciencia Política*, 305-333.
- Bartolini, S., Cotta, M., Morlino, L., Panebianco, A., Pasquino, G. (1988). *Manual de Ciencia Política*. Madrid: Alianza Editorial.
- Bland, G. (2011). Considering local democratic transition in Latin America. *Journal of politics in Latin America*, 65-98.
- Brennan, G. y Buchanan, J. (1980). *The Power to Tax. Analytic Foundations of a Fiscal Constitution*, New York, Cambridge University Press.
- Boisier, S. (1990). *Territorio, Estado y sociedad: Reflexiones sobre descentralización y desarrollo regional en Chile*. Santiago: Pehuén.
- Carrión, F. (2004). La descentralización: una perspectiva comparada entre América latina y Europa. *Flacso*, 19-33.
- Carey, G. (1984). La sabiduría de "El Federalista". *Centro de Estudios Públicos*.
- Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional. (2014). *Propuesta de Política de Estado para la Descentralización y el Desarrollo territorial de Chile*. Santiago: Gobierno de Chile.
- COES. (2017). *Observatorio de conflictos 2015-2016: disputando mitos (Resumen Ejecutivo)*. Santiago: COES.
- Cunill, N. (1991). *Participación ciudadana: dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos*. CLAD.
- Cunill, N. (1997). *Repensando lo público a través de la sociedad: Nuevas formas de gestión pública y representación social*. Caracas: Editorial Nueva Sociedad.
- Dahl, Robert A. (1971). *Polyarchy: Participation and Opposition*, New Haven: Yale University Press.
- Dahl, Robert A. (2004). La democracia. *Revista Postdata* 10, pp. 11-55.
- Del Aguila, Rafael. (1998). "Los precursores de la idea de democracia: la democracia ateniense". En *La democracia en sus textos*. Madrid: Alianza. (pp. 15-31)

- Delamaza, G. (2017). Sociedad civil, ciudadanía, movimiento social en el Chile de hoy. En M. A. Garretón, *La gran ruptura. Institucionalidad política y actores sociales en el Chile del siglo XXI* (págs. 109-131). Santiago: LOM.
- Delamaza, G., Robles, C., Montecinos, E., & Ochsenius, C. (2012). Redes de política pública y agendas de participación ciudadana en el Chile postransicional. ¿Desafiando la política o recreando sus límites? *Gestión y Política Pública*, 45-86.
- Delamaza, G., Maillet, A., & Martínez Neira, C. (2017). Socio-territorial conflicts in Chile: Configuration and politicization (2005-2014). *Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe*, 23-46.
- Estefané, A. (2017). Estado y ordenamiento territorial en Chile, 1810- 2016. En I. Jaksic, & F. Rengifo, *Historia política de Chile, 1810-2010* (págs 87- 138). Santiago: Fondo de Cultura Económica.
- Falleti, T. (2010). *Decentralization and subnational politics in Latin America*. New York: Cambridge
- Falleti, T. (2005). A Sequential Theory of Decentralization: Latin American Cases in Comparative Perspective. *American Political Science Review*, 99, 327-246.
- Font, J. (2004). Participación ciudadana y decisiones públicas: conceptos, experiencias y metodologías. En A. Ziccardi, *Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local* (págs. 23-42). México D.F: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Fuentes, C. (2011). Montesquieu: Teoría de la distribución social del poder. *Revista de Ciencia Política*, 31(1), 47-61.
- Fuenzalida, M., Quiroz, R., (2012). La dimensión espacial de los conflictos ambientales en Chile. *Revista latinoamericana*, 31.
- Galilea, S., Letelier, L., Ross, K. (2011). Descentralización de servicios esenciales. Los casos de Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica y México en salud, educación, residuos, seguridad y fomento. Santiago: CEPAL
- Garretón, M.A. (2016). *La gran ruptura. Institucionalidad política y actores sociales en el Chile del siglo XXI*. Santiago: LOM.
- Gomá, R., Jordana, J. (2004). *Descentralización y políticas sociales en América Latina*. Barcelona: Ediciones Bellatera.

- Hayek, V. (1945). "The use of Knowledge in Society", *American Economic Review*; Vol. 35, N° 4, pp. 519-530.
- Held, D. (1991). *Modelos de democracia*. Alianza Editorial.
- Hirschman, A.O. (1970). *Exit, Voice, and Royalti*, Cambridge, Mass: Harvard University Press.
- Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., & Baptista Lucio, P. (2010). *Metodología de la investigación*. (5ta. ed. --.). México D.F.: McGraw-Hill.
- Hobbes, Thomas. (1651). *El Leviatán*. Londres: Andrew Crooke.
- Huneus Madge, C. y Avendaño Pavez, O. (2018). *El sistema político de Chile*.
- Letelier, L. (2012). *Teoría y práctica de la descentralización fiscal*. Santiago: Ediciones UC.
- Letelier, L. (2010). Los tres dilemas de la descentralización fiscal. *Buenos Aires: Revista de derecho comparado*, 161-178.
- Linz, J. (1989). *La quiebra de las democracias*. Madrid: Alianza Editorial.
- Locke, J. (1690). *Segundo tratado sobre el gobierno civil*. Londres.
- Luna, J. (2016). Chile crisis's of representation. *Journal of Democracy*; Vol. 27, N° 3, pp. 129-138.
- Luna, J., Mardones, R. (2017). *La Columna Vertebral Fracturada. Revisando intermediarios políticos en Chile*. Santiago: Ril Editores
- Maillet, A. (2012). Transantiago y regiones: ¿una ventana de oportunidad para una mayor descentralización en Chile? En G. Delamaza, N. Cunill, & A. Joignant, *Nueva agenda de descentralización en Chile: sentando más actores a la mesa* (págs. 585-601). Santiago: RIL editores.
- Mardones, R. (2006). Descentralización y transición en Chile. *Revista de Ciencia Política*, 26 (1), 03- 24.
- Mardones, R. (2008). Descentralización: una definición y una definición de la agenda legislativa chilena (1990-2008). *Revista Eure*, 39-60.
- Mardones, R. (2017). Institucionalidad e intermediarios centralistas en la historia de Chile. En J. Luna, & R. Mardones, *La columna vertebral fracturada: revisitando intermediarios políticos en Chile* (págs. 231-260). Santiago: Ril editores.
- Miranda Olivares, N., & Torralbo, F. (2012). *Descentralización en Chile tras el regreso a la democracia: una perspectiva desde la teoría de juegos*. Punta Arenas.

- Montecinos, E. (2006). Descentralización y participación ciudadana en Chile. *Revista de Ciencia Política*, 26(2), 191-208.
- Montesquieu. (2012). El espíritu de las leyes. Barcelona: Ediciones Brontes.
- Morlino, L. (2014). *La calidad de las democracias en América Latina: Informe para Idea Internacional*. San José: Idea Internacional.
- Navarrete, B., Higuera, V. (2014). Chile desde la teoría secuencial de la descentralización, 1990-2010. *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*, 21(66), 179-202.
- OCDE. (2009). Estudios territoriales de la OCDE en Chile. Paris: OCDE.
- O'Donnell, Guillermo. (2001). Accountability Horizontal. La institucionalización legal de la desconfianza política. *Isonomía* N°14, pp. 7-31.
- O'Donnell, Guillermo, Philippe Schmitter, and Laurence Whitehead (eds.) (1986), *Transitions from Authoritarian Rule: Prospects for Democracy*, Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Pachano, S. (2011). La calidad de la democracia. En S. Pachano, *Calidad de la democracia e instituciones políticas en Bolivia, Ecuador y Perú* (págs. 271-344). Quito: Flacso Ecuador.
- Pereyra, M. (2012). Modelo boliviano de descentralización municipal. En F. Pressacco, *Gobiernos locales en América Latina* (págs. 13-47). Santiago: Ril editores.
- Peruzzotti, E. (2008). La democracia representativa como política mediada: repensando los vínculos entre representación y participación. *Debates en Sociología*, 9-30.
- Pitkin, H. (1985). *El concepto de representación*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Pressacco, F. (2012). *Gobiernos locales en América latina*. Santiago: Ril editores.
- PNUD. (1999). *Descentralización para el desarrollo humano en Chile: Lecciones y desafíos del proceso*. Santiago: PNUD.
- Programa de Las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2015). *Desarrollo Humano en Chile: "Los Tiempos de Politización"*. Santiago de Chile: Programa de Las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Prud'homme. R. (1995). The dangers of decentralization. *World Bank Research Observer*. Vol.10, N°2, 201-220.

- PNUD. (2018). Desigualdad regional en Chile: Ingresos, salud y educación en perspectiva territorial. Santiago: PNUD.
- Portales, F. (2004). Los mitos de la democracia chilena. Volumen I. Desde la conquista hasta 1925. Santiago: Catalonia.
- Sartori, G. (2005). *Elementos de Teoría Política*. Madrid: Alianza Editorial.
- Sartori, G. (2005). *Partidos y Sistemas de Partidos*. Madrid: Alianza Editorial.
- Sotomayor, A. (2008). Los métodos cualitativos en la ciencia política contemporánea: avances, agendas y retos. *Política y gobierno*, 159-179.
- Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. (2016). *Estudios Comparados: Descentralización y Desarrollo 2016*. Santiago: SUBDERE.
- Valenzuela, A. (1977). *Political Brokers in Chile: Local Government in a Centralized Polity*. Durham, NC: Duke University Press.
- Valenzuela, E. (2015). Descentralización ya: concepto, historia y agenda. Santiago: Ril editores.
- Valenzuela, E. (2014). Descentralización: ideal democrático y política de desarrollo local. En D. Bello, & E. Valenzuela, *Manual de Ciencia Política. Herramientas para la comprensión de la disciplina* (págs. 209-234). Santiago: Ril editores.
- Valenzuela, E., Penaglia, F. y Basaure, L. (2016). "Acciones colectivas territoriales en Chile, 2011-2013: de lo ambiental reivindicativo al autonomismo regionalista". *EURE* 42, 105: pp. 225-250.
- Valdivia, V. (2012). La alcaldización de la política. Los municipios en la dictadura pinochetista. En V. Valdivia, R. Álvarez y K. Donoso, *La alcaldización de la política. Los municipios en la dictadura pinochetista* (págs 11-50). Santiago: LOM.
- Véliz, C. (1984). *La tradición centralista de América Latina*. Ariel: Barcelona.
- Vallés, J. (2007). *Ciencia Política: una introducción*. Barcelona: Ariel Ciencia Política. 6 edición.
- Vargas Cullel, J. (2011). La calidad de la democracia y estudio comparado de la democratización. *Revista Latinoamericana de Política Comparada*, 67-94.



ANEXO 1: TRANSCRIPCIÓN DE ENTREVISTAS

Legislación descentralizadora en Chile entre 2014-2018: “una mirada integral desde los conceptos de representación y participación en el país”

Tesis para optar al grado de Magíster en Ciencia Política

Estudiante: Samuel Ignacio Herrera Gómez

Profesora guía: Claudia Heiss Bendersky

Santiago, 2020.

Entrevista a actores académicos

Entrevistador: Samuel Herrera

Entrevistado: Heinrich Von Baer

- 1) Se dice que Chile es un país fuertemente centralizado. En este contexto, ¿Considera que la centralización es un problema que ha repercutido en una democracia de baja calidad a nivel local o regional?**

R: Efectivamente, ya que una organización territorial excesivamente centralizada significa una mayor lejanía de las autoridades e instancias facultadas para tomar decisiones respecto de asuntos relacionados a la realidad, las necesidades y oportunidades de desarrollo de la ciudadanía en sus diferentes territorios. Esa distancia produce frustración en las personas que se encuentran con poco poder para decidir sobre los asuntos que afectan directamente su vida y su futuro y la de su respectiva comunidad local y regional. En consecuencia, el sentimiento de que la participación y la política influyen muy poco en el bienestar y los destinos de cada cual y en el de sus comunidades y territorios, genera un daño a la calidad de la democracia en los niveles subnacionales.

- 2) ¿Puede el centralismo considerarse como una causa más de la desafección política existente en la actualidad en Chile?**

R: El centralismo es un factor que contribuye a la desafección ciudadana, ya que las personas perciben que las decisiones que más afectan a sus comunidades y territorios son tomadas por autoridades del gobierno central, distantes, indiferentes y con frecuencia ignorantes de su realidad, en la que no viven y de la que no conocen sus necesidades, ni las soluciones más adecuadas para su mejor desarrollo. Además, se genera desafección porque las autoridades comunales y regionales tienen pocas atribuciones y recursos para solucionar los problemas territoriales, ante lo cual la ciudadanía se desencanta del sistema político que los rige, por ejemplo, dejando de sufragar en la elección de sus autoridades territoriales al percibir que no tienen suficiente poder para solucionar sus demandas.

- 3) En cuanto a la legislación descentralizadora aprobadas por el parlamento y que se deben implementar próximamente se tiene la reforma constitucional para la elección de los gobernadores regionales. ¿Qué dificultades prácticas se podrían dar en la implementación de la reforma de elección de gobernadores regionales?**

R: Para hacerlo bien, aquí hay que distinguir en diferentes planos:

- a) Legislativo: además del proceso iniciado de transferencia de competencias, la principal y más urgente reforma pendiente para la futura gestión de los Gobernadores Regionales es la comprometida ley de Financiamiento Regional y Local, con Responsabilidad Fiscal, que asegure los recursos adicionales que requerirán para liderar la gestión del desarrollo de su respectiva región. Esta es una reforma varias veces prometida e

incumplida (desde el año 1999, elección Lagos-Lavín) la que ahora, con la elección de la primera autoridad regional, se hace imprescindible e impostergable. Con el fin de visibilizar el estado del arte de las propuestas generadas desde distintos ámbitos, nuestra Fundación Chile Descentralizado realizó un Seminario Nacional (02.08.18, Congreso, Santiago) seguido de un Taller de Integración (12.09, Valparaíso) cuyos resultados fueron puestos a disposición de las Bancadas de Senadores y Diputados Regionalistas, y por intermedio de éstas, al Ministro de Hacienda y a la Mesa de Rentas Regionales coordinada por el Subsecretario de Hacienda. Sin embargo, se están estrechando los plazos para alcanzar a legislar, a tiempo y bien, con antelación al inicio del proceso electoral y de la asunción en sus cargos de los Gobernadores Regionales.

- b) Administrativo: otras dificultades prácticas pueden ocurrir porque, consecuencia de la adopción del modelo de Estado unitario-descentralizado, habrá dos autoridades en cada territorio regional: el Gobernador Regional electo y legitimado democráticamente por la ciudadanía (responsable del gobierno y desarrollo de la región), y el Delegado Presidencial (responsable de las funciones de gobierno interior y de supervisión de los servicios desconcentrados). Esta nueva realidad, podrá generar algunas tensiones, aprendizajes y necesidades de ajustes, que son deseables de prever y resolver con antelación. A ello se agrega la cuestión de quién será reconocida como la primera autoridad regional en el nuevo protocolo de la región, y quién ocupará las actuales dependencias y oficinas del Intendente, lo que en ambos casos estimamos debiera ser el Gobernador Regional electo.
- c) Oportuna preparación del proceso electoral: es primera vez en la historia republicana de Chile que la ciudadanía será convocada para elegir Gobernadores Regionales. En consecuencia, es necesario diseñar y desplegar con suficiente antelación un sostenido esfuerzo comunicacional sobre la importancia y roles de esa nueva autoridad regional electa, en reemplazo de los Intendentes designados. Además, es necesario que cada candidatura elabore oportunamente su respectivo programa de gobierno y de desarrollo regional (dando cumplimiento al artículo 84, ley 21.073), conforme a las facultades de las que efectivamente dispondrá esa nueva autoridad, para lo cual deberá formularse el respectivo formato y manual y realizarse actividades de capacitación para las candidaturas, así como de comunicación para la ciudadanía.

4) La ley de “fortalecimiento regional” proporciona nuevas competencias regionales creando tres nuevas divisiones regionales: Fomento productivo e Industria; Desarrollo Social y Humano, e Infraestructura y Transporte. Considerando su opinión, ¿Cuál podría ser el impacto de esta ley?

R: Podrá ser bastante positivo, ya que son áreas de gran importancia para el desarrollo regional. Por ejemplo, se podrán priorizar las áreas y sectores económicos en los que una región, de acuerdo con su realidad y oportunidades futuras, quiera definir sus prioridades, y priorizar las zonas de su territorio que requieran de políticas sociales más intensas dado la existencia de mayores índices de vulnerabilidad. La División de Infraestructura y Transporte será de gran importancia dadas las condiciones geográficas y de acceso muy

diferenciadas entre regiones, así como para aquellas que se constituirán como Áreas Metropolitanas (ciudades o comunas conurbadas que tengan más de 250.000 habitantes), ya que el gobierno regional tendrá mayores atribuciones para organizar elementos tan sensibles en las grandes ciudades y conurbaciones como lo son el transporte público y el buen manejo de los residuos sólidos.

5) En materia de descentralización se habla de los diferentes tipos de descentralización. Se tiene a la descentralización política, administrativa y fiscal. Desde este punto de vista ¿Es correcta la secuencia de la descentralización que diseñó el gobierno de Bachelet?

R: La experiencia internacional nos enseña, así como la de Chile de las últimas décadas, que sin un inicio efectivo de descentralización política, las otras dimensiones necesarias del proceso descentralizador (la administrativa y la fiscal-económica) así como el necesario fortalecimiento de capacidades locales y regionales y de participación y control ciudadano, se proponen y prometen (en períodos electorales, para acceder al poder) pero luego, una vez instalados en el poder, se debilitan y postergan, bajo cualquier justificación, y finalmente se olvidan. Un importante y revelador estudio de los procesos de descentralización en América Latina, realizado por Tullia Faletti, de la Universidad de Pensilvania (2010)⁹, demuestra que la secuencia sí importa, y que el proceso debe iniciarse y desencadenarse a partir de la descentralización política, como efectivamente sucedió en aquellos países que alcanzaron un mejor balance de poder, favorable a los intereses y el desarrollo de las comunidades subnacionales, tal como ocurrió en Colombia. Sin embargo en este contexto es necesario recordar que la Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional (2014) fundamentó y recomendó poner en marcha en forma coetánea cinco ejes de acción, altamente interdependientes para el buen avance y éxito del proceso: Tres de descentralización (política, administrativa, fiscal) junto a Fortalecimiento de las Capacidades Locales y Regionales y a Participación y Control Ciudadano, impulsados a través de un conjunto de 10 Medidas “Esenciales” y otras “Potenciadoras”, todas aprobadas por unanimidad, dada la necesidad de cada una de ellas sobre el buen avance del proceso en su conjunto. Lamentablemente, el gobierno de la época puso en agenda sólo la reforma constitucional de elección de Gobernadores Regionales (descentralización política), sin duda la más importante para desencadenar el “arranque” del proceso, pero omitió las otras dimensiones y medidas, también necesarias, cuya versión actualizada debe ser incorporada ahora con la mayor claridad posible.

6) ¿Qué relevancia tiene la descentralización fiscal o económica para el desarrollo regional y la autonomía de estas con el nivel central?

R: Tiene una gran relevancia, ya que la descentralización fiscal-económica provee de los recursos financieros a los gobiernos regionales y municipalidades para su gestión territorial. En efecto, es muy importante que las regiones y comunas, sin perjuicio de incrementarse los recursos transferidos desde el nivel central, tengan además el suficiente poder y

⁹ “Decentralization and Subnational Politics in Latin America, 2010, New York: Cambridge University Press”

competencias para generar y aplicar los recursos de responsabilidad propia para el desarrollo de sus respectivos territorios; y están además dotados de una mayor autonomía en el manejo de los recursos que son transferidos desde el nivel central. Hoy hay claridad en la literatura comparada que cuanto mayor sea la proporción de ingresos propios de los gobiernos subnacionales que así financian sus gastos, estos van a ser fiscalmente más responsables¹⁰. En consecuencia, estos dos elementos (transferencias, generación propia) son necesarios para que se pueda realizar una buena gestión territorial que repercuta en una mayor descentralización, mayor desarrollo y mejor calidad de vida para la ciudadanía de todas las regiones y comunas del país.

7) ¿Qué rol juegan los distintos actores regionales en el contexto de estas reformas de descentralización?

R: Para dinamizar y aportar al sentido de las reformas descentralizadoras en marcha, cada actor del desarrollo regional, desde su respectivo ámbito, tiene un muy importante rol que asumir, sin el cual se limita y debilita el conjunto del proceso. Por ejemplo, las universidades regionales, en la generación de capital humano calificado y de conocimientos e inteligencia pertinente al desarrollo de su territorio, están llamadas a jugar un rol importante e insustituible. Por su parte, los empresarios y las organizaciones sociales también tienen un importante rol, no sólo en la tarea de producir, generar empleo, riqueza y bienestar, sino que de colaborar en el diseño e implementación de políticas públicas regionales descentralizadas y sostenibles que permitan mejorar la calidad de vida de la gente que habita en la región.

8) En todas las reformas y cambios importantes se encuentran detractores o actores que se resisten al cambio. En cuanto a legislación o a la agenda descentralizadora del gobierno de Michelle Bachelet, ¿Qué actores son más resistentes al cambio respecto de medidas descentralizadoras?

R: A nivel de los gobiernos centrales, de diverso signo, hasta la fecha la mayor resistencia ha estado en los sucesivos Ministerios de Hacienda y Direcciones de Presupuesto, preocupados que un proceso descentralizador pudiera generar importantes ineficiencias y desequilibrios fiscales. A ello se suman, con escasas excepciones, los sucesivos Ministerios del Interior y los Ministerios Sectoriales, con poca disposición para transferir la alta concentración de competencias y recursos que suelen manejar y porque no existe confianza hacia la capacidad de gestión de los municipios y gobiernos regionales en asuntos complejos y delicados para la administración del Estado, como lo son las finanzas, el gobierno interior y la seguridad pública. A su vez en una parte de los Senadores y Diputados existe una resistencia, generalmente no declarada, a la competencia de su poder de influencia y a la amenaza electoral que les significa la emergencia de nuevos liderazgos políticos, como lo serán los Gobernadores Regionales, con un caudal de votos de toda una región mayor a la

¹⁰ Aporte de Emilio Pineda, experto en responsabilidad fiscal del BID, en Descentralización Fiscal Responsable, p. 77 de libro Descentralización 2.0 (2017).

de los parlamentarios. Desde el mundo empresarial también existen temores de grupos que ven que un mayor poder para las regiones en ámbitos como ordenamiento territorial puede afectar sus actividades económicas. Por último, en algunos centros académicos también existe una resistencia a descentralizar, sobre todo al nivel regional, y a fortalecer las competencias y recursos de las regiones, por un supuesto detrimento de las comunas y sus municipalidades, dado que consideran que debe favorecerse primero a las comunas, olvidando el importante rol que debe cumplir el nivel regional en la promoción e implementación de políticas públicas y proyectos de inversión necesarios para una parte importante o la totalidad de la región en su conjunto.

- 9) En el último tiempo se han dado numerosos movimientos regionales y protestas, destacando a Aysén y Freirina entre muchas otras. Estas movilizaciones consideran injustas las medidas y políticas públicas decididas desde el nivel central, dejando al margen la participación ciudadana e ignorando a la autoridad regional. ¿Cree que en la actualidad existe una crisis entre el representante y el representado a nivel regional?**

R: Ciertamente existe una crisis al no funcionar el sistema comunal y regional para poder responder eficazmente a estas demandas ciudadanas, a raíz de lo cual se produce esa crisis entre el representante y representado a nivel local y regional. Al no existir respuestas oportunas y adecuadas desde las instancias subnacionales, los movimientos sociales locales y regionales terminan “nacionalizando” los conflictos, dado que sus demandas se dirigen al nivel central, que es el que, en virtud de su poder y sus recursos, finalmente puede solucionar sus requerimientos, tal como ha ocurrido en los conflictos de Aysén, Magallanes y otros. Situaciones análogas se observan también en el caso de las catástrofes o emergencias naturales que periódicamente azotan a diversas localidades o zonas del país, en las que se evidencia la precariedad de poder, competencias y recursos de las autoridades locales y regionales para hacerse cargo en forma rápida y adecuada de las situaciones más apremiantes, así como de las oportunidades de nuevo desarrollo que abren dichos fenómenos naturales.

- 10) En relación con las reformas propuestas por el gobierno de Michelle Bachelet, en específico la elección de la máxima autoridad regional y la ley de fortalecimiento regional, ¿Cree que finalmente la ciudadanía tendrá mayor participación en la toma de decisiones?**

R: Sí. Partiendo por el cambio del Intendente designado por el nivel central al Gobernador Regional electo democráticamente, la ciudadanía tendrá mayor participación para influir en las decisiones que se tomen a nivel regional y podrá escoger entre diferentes proyectos de desarrollo que presenten los candidatos a gobernador. En ese contexto, el requisito definido en la ley de presentar un programa para inscribir una candidatura le permite a la ciudadanía no solo conocer, sino que aportar ideas y enriquecer dichas propuestas. Además, la ley de fortalecimiento regional entrega nuevas atribuciones al gobierno regional, por lo que la ciudadanía podrá exigir más acciones a la nueva institucionalidad que liderará el gobernador regional electo.

Entrevistador: Samuel Herrera G.

Entrevistado: Rodrigo Mardones

Samuel: Profesor, entonces la primera pregunta que me gustaría realizarle. Se dice que Chile es un país fuertemente centralizado. En este contexto, **¿Considera que la centralización es un problema que ha repercutido en una democracia de baja calidad a nivel local y regional?**

Rodrigo: O sea yo diría que sí, pero hay otras cosas que repercuten más.

Samuel: Yo me refiero a nivel regional

Rodrigo: Si, pero también a nivel central, a nivel de parlamento. Yo creo que hay una muy mala representación de las regiones en el congreso. Hay un problema de representación, y eso hace que las regiones no puedan tener su voz en el congreso y promover las agendas que eventualmente tengan. Y hay varios mecanismos, uno de estos es saber quién los representa. Yo en un paper que hice encontré que los legisladores de región promueven más la descentralización que aquellos que han hecho toda su vida en Santiago. Y estos que son santiaguinos van a ser diputados o senadores de otras regiones.

El otro tema que incide mucho es que la definición de los distritos de las circunscripciones no se corresponde con comunidades políticas. No corresponde ni con región, ni con provincia. O sea que esa división de quinta costa o quinta cordillera, ese tipo de divisiones no tienen una lógica de identidad regional o provincial, y por lo tanto diluye la representación. Ahora, yo creo que finalmente el centralismo si afecta la calidad de la democracia, y en parte lo hace a través de la calidad de la representación.

Samuel: Dicho todo lo anterior, **¿Puede el centralismo considerarse como una causa más de la desafección política existente en la actualidad en Chile?**

Rodrigo: Mira, puede ser. Pero yo lo tomaría como una hipótesis no más, porque debe ser probada. Yo no sé si la gente no participa justamente por eso. Yo creo que hay otras razones que son mucho más importantes. Y a lo mejor si uno hace una revisión e incluye varias variables, ni siquiera te daría algo estadísticamente significativo, o sea habría que verlo. Me parece que puede ser una hipótesis razonable per que también requiere ser comprobada.

Samuel: Y bueno, en cuanto a la legislación descentralizadora propiamente tal del gobierno y que fueron aprobadas, se tiene la reforma constitucional para la elección de los gobernadores regionales. **¿Qué dificultades prácticas se podrían dar en la implementación de la reforma de elección de gobernadores regionales?**

Rodrigo: Bueno hoy día salió algo relacionado en el diario sobre esto, y se señalaba que una comisión asesora de Piñera que dice que la elección de intendentes regionales atentaba contra el carácter unitario, podría afectar eso. Yo creo que hay un traslape, el problema puede ser un traslape de atribuciones y que de alguna forma eso genere una parálisis, un choque. Ese puede ser un

eventual problema y luego también se puede afectar la coherencia de la política. Porque lo que hace un mecanismo como este es que aumenta el número de actores de veto y eso es algo que está reconocido. En los países federales hay más actores de veto, porque tiene al presidente y gobernadores provinciales, si el presidente dice algo, el gobernador también tiene que seguir la misma línea o sino la cosa no va a funcionar. Entonces te genera una estabilidad, pero al mismo tiempo esto se puede resolver. Los países lo resuelven separando las atribuciones. O sea, el gobernador no puede tener atribuciones compartidas porque ahí es donde se producen incoherencias si son de dos partidos políticos o coaliciones distintas, etc.

Samuel: Por eso mismo se realizó otra ley, que es la de “fortalecimiento regional” que proporciona nuevas competencias regionales creando tres nuevas dimensiones regionales: Fomento productivo e industria, Desarrollo social y humano, e infraestructura y transporte Considerando su opinión, ¿Cuál podría ser el impacto de esta ley? Entendiendo que esta es una descentralización de tipo administrativa, a diferencia de la elección de gobernador que es política.

Rodrigo: Esta bien que se vayan aumentando las competencias siempre y cuando se aseguren ciertos mecanismos de articulación o de coordinación con el nivel central. Eso se puede hacer, pero aun así no entramos a tema de fondo. O sea, esto es en el ámbito de la planificación del desarrollo productivo, pero no tiene nada que ver con el día a día, digamos. Esto es prospectivo, igual son cosas sustantivas porque entre otras cosas se deciden y se asignan recursos. Pero el intendente (delegado presidencial), no el elegido, va a seguir manteniendo las prerrogativas del gobierno central Igual esto es importante porque va generando un efecto político. Va cambiando las relaciones de poder entre los gobiernos regionales y el central. Va aumentando el poder del gobierno regional, y una vez que aumenta ese poder están en condiciones de exigir más descentralización. Entonces después van a atacar con las atribuciones del gobierno interior. Es positivo, pero es un proceso que igual es largo.

Samuel: Y en materias de esta legislación aprobada, **en cuanto a las formas de descentralización, se habla de diferentes tipos de descentralización, la política, la económica o fiscal y la administrativa. Desde este punto de vista y según la literatura. ¿Considera correcta la secuencia de descentralización que diseñó el gobierno de Bachelet?**

Rodrigo: Es que no sé si es correcta o incorrecta.

Samuel: Porque igual existen académicos que reclaman que no se está dando una descentralización fiscal. Entonces en Chile pueden no ser positivos los efectos de la descentralización, o no tiene mucho sentido.

Rodrigo: Bueno, existe un trabajo de la Tullia Falletti. Y dice que dependiendo cual es primero el resultado es una mayor descentralización. Yo no sé, no te sabría decir. Como se haga es no más. Yo te puedo decir, hagámoslo primero así. Al final es un tema de diseño técnico.

Samuel: ¿Pero le parece relevante que exista descentralización fiscal?

Rodrigo: Por supuesto, si los gobiernos regionales no tienen los recursos entonces de que poder me estás hablando. La descentralización política vale nada si no tienen recursos. O sea, de que me sirve tener un gobernador regional si no tiene recursos. Entonces es una figura no más.

Samuel: Si comprendo. Y en cuanto al rol de los diferentes actores regionales. **¿Qué rol jugaran los diferentes actores gubernamentales?**

Rodrigo: Bueno eso está por verse. Pero una de las razones que entiendo de porque no se aprobaban las reformas de elección de gobernador regional era por el celo de los parlamentarios que veían disminuir su representación. Ahora los parlamentarios en general no llegan con recursos a la zona. Esta el caso de Bianchi recuerdo de Magallanes, cuando fue electo por Magallanes, y se le acusó de dar los votos para aprobar una propuesta del gobierno para el transantiago, y el finalmente lo dio. Y se le acusaba que el gobierno le había prometido un montón de cosas para su región a cambio de ese monto. Lo que yo creo es que va a haber un reajuste de manera formal. Pero existirá una dinámica que puede tener efectos mecánicos, pero después hay otros efectos que están por verse. Uno podría decir, efectos culturales o de la práctica que es difícil anticipar. Obviamente que esto restringe las atribuciones del gobierno central, y le da más coherencia al actuar del gobierno regional porque se va a tener una figura que ya no va a ser el intendente. Se va a devaluar la figura del intendente y se va a alterar esta correlación de fuerzas. Los gobiernos regionales se harán más fuertes con esto. Ahora esto puede ser mínimo, muy poco y no mucho más, pero igual es positivo que se haga. Y es positivo porque eso altera las posibilidades de negociar. O sea, lo que hará esto es que empoderará a los gobiernos regionales para poder exigiendo mayor descentralización.

Samuel: Bueno, y la siguiente pregunta es muy relacionada a la anterior y dice con respecto a los actores. **¿Cuáles son los actores más resistentes al cambio en cuanto a las medidas descentralizadoras?**

Rodrigo: El presidente, el gobierno central. Ellos tienen el poder, entonces para qué van a dárselo a otros. Si ellos designan a los intendentes, para que les va a dar ese poder. En verdad los gobiernos tienen un relato, y un discurso descentralizador que choca con su interés. Y el interés del gobierno, de los ministros, subsecretarios, etc., es mantener ese poder. En definitiva, es centralista. Alguna vez Nicolás Eyzaguirre, ministro de hacienda hablando sobre descentralización fiscal dijo que sobre su cadáver se realizaría un cambio tal. Te das cuenta de que hay un relato que no se condice con la práctica. El principal opositor a estas reformas es el propio gobierno. Es de perogrullo, es él el que tiene que soltar las atribuciones, los recursos, el poder y dárselo a otros tipos que no sé qué, que no saben, que son de otro partido, o que pueden eventualmente competir políticamente.

Samuel: Y estas reformas por parte del gobierno, pudieron ser motivadas por las distintas movilizaciones regionales que se dieron, por ejemplo, Freirina, Aysén, Calama, etc., Y la ciudadanía comenzó a reclamar por mayor participación y autonomía en sus decisiones. Y en relación a esto, **¿cree que en la actualidad existe una crisis entre el representante y el representado?**

Rodrigo: Yo creo que sí, y es por lo que te dije al principio. O sea, la representación de las regiones esta alterada en el congreso. Es el congreso el que altera las leyes descentralizadoras. Pero ahí

tenemos un problema porque los parlamentarios representan a unos distritos que son raros. Digamos que no representan a una región así en ningunos casos. Yo creo que igual hay un tema importante, que esto puede dificultar el accountability ciudadano. Piensa tú en el caso de la educación municipal. Padres y estudiantes descontentos por la calidad de la educación, con la infraestructura escolar, etc., ¿a quién le reclaman? ¿Al director? ¿A La corporación municipal? ¿Al alcalde?, Y el alcalde va a decir es que el ministerio no entrega los recursos. Entonces ahí hay un pingpono de responsabilidades. Y en el diseño de esto puede acrecentarse, cuando haya dificultades van a existir problemas de a quien le vas a reclamar. Ahí hay un tema donde la ciudadanía no va a tener claridad exactamente quién es accountability, no va a saber quién tiene la responsabilidad.

Samuel: Llegando casi al final de la entrevista, me interesa saber sobre el tema de la participación ciudadana y como va a afectar estas dos legislaciones. **¿Cree que la ciudadanía tendrá mayor participación en la toma de decisiones?**

Rodrigo: En teoría sí. Pero habrá que ver que organismo se utiliza. Por ejemplo, a nivel comunal se supone que la ciudadanía puede participar, pero no lo hace. Existen los consejos, el desarrollo del PLADECO, algunos municipios hacen el presupuesto participativo. También en el fondo ese es otro aspecto. Si las reformas mejoran la oferta participativa quiere decir los mecanismos formales que existan para que la gente participe y se involucre, entonces no tendrá ningún efecto.

Samuel: ¿Como los consejos de la sociedad civil?

Rodrigo: Claro, pero que sean formales. Si tú lo dejas al arbitrio del gobierno, por ejemplo, las consultas municipales no son vinculantes. Los plebiscitos municipales no son vinculantes. Ese tipo de dispositivos, la oferta participativa debe ser diseñado de alguna forma que ayuda a aumentar la participación. Porque si nos quedamos solo con la elección del gobernador regional yo no creo que vaya a alterar mucho los niveles de participación. Imagínate la elección de los CORES, la gente no tiene idea que son y lo que hacen.

Samuel: Y finalmente, **¿cree usted que estas reformas son las más descentralizadoras quizás de la historia de Chile?**

Rodrigo: Mira, yo creo que es una reforma muy importante. Simbólicamente también, hay que ver si en la realidad va a ser importante. Chile partió con asambleas provinciales, cuando se reúnen los vecinos de Santiago y se adjudican la representación nacional dan cuenta que vamos a llamar a los diputados de Concepción y de Coquimbo. Durante todo ese período funcionaron las asambleas provinciales y le disputaban a Santiago. Cada vez que se enojaban con Santiago se armaban las asambleas provinciales. La constitución del 1833 elimina las asambleas provinciales, las del 1925 las reinstala, pero decía que estaba sujeta a una ley orgánica constitucional que nunca se dictó. La constitución decía que iban a existir elecciones provinciales y de acuerdo con la ley orgánica constitucional que se iba a dictar para ese propósito. En el fondo el nivel regional desaparece. Chile parte de un nivel regional o provincial, con una institucionalidad que es terminada con la constitución del 33'. Los gobiernos regionales de alguna forma reinstauran esa figura, y la primera

modificación importante, fue la elección del CORE. Eso sería como la asamblea provincial que existió en un inicio. Las asambleas tenían peso. En definitiva, yo creo que es una reforma importante, por ese aspecto, porque refuerza un nivel que es la arena regional y es importante, ahora que tan significativo no sé, porque hay que verlo. Que atribuciones tendrá cada uno. Porque si efectivamente el intendente va a seguir manteniendo el grueso y lo más importante. En el tema de la descentralización hay un autor que dice federalismo es el proceso de federalizar. No es cosa estática, porque la correlación de fuerzas cambia, ahora va a cambiar la correlación de fuerza marginalmente, pero a favor de las regiones. Y eso genera una especie de efecto positivo que en algún momento pueden hacer saturar el centralismo y erosionarlo fuerte.

Entrevista Experta Académica

Entrevistador: Samuel Herrera G.

Entrevistado: Marcela Ríos

Samuel: Bueno, en el contexto de mi tesis, que se trata sobre la legislación descentralizadora en Chile en el proceso de Michelle Bachelet, 2014-2018. Bueno, yo estoy realizando entrevistas a actores políticos y también a actores técnicos o académicos que tengan una mirada más o menos global sobre el proceso descentralizador en Chile. Entonces, es una entrevista semiestructurada, donde tengo algunas preguntas para ir dirigiendo la conversación. Bueno, la primera es que numerosos estudios señalan que Chile es un país fuertemente centralizado, entre ellos la OCDE, el mismo PNUD, y en este contexto ¿usted considera que la centralización es un problema para la profundización de la democracia en Chile a nivel local y regional?

Marcela: Sí, de hecho, nosotros hemos analizado esto desde la perspectiva, en el PNUD, en distintas publicaciones, en el informe "Auditoría a la Democracia" el 2014 teníamos un capítulo grande sobre temas de descentralización, concentración del poder, y bueno, planteábamos que efectivamente, de acuerdo a la evidencia, Chile es un país extremadamente centralizado, lo que hace muy difícil adaptar las políticas, las intervenciones del Estado a las necesidades de las personas, digamos, una de las premisas que nosotros promovemos es que las decisiones se tomen lo más cerca posible de las personas para que las decisiones sean adecuadas a los contextos y los diagnósticos. Entonces, en el informe del 2014 analizamos eso y después, el año pasado en diciembre, no sé si viste que sacamos un informe, después te voy a dar una copia, sobre desigualdad regional...

Samuel: Ah sí, si lo vi, el de 2018.

Marcela: 2018, claro, en diciembre del año pasado lo sacamos, que justamente como que tratamos de mostrar con datos, digamos, en ciertos temas, porque no analizamos todas las dimensiones, pero si planteamos que, si bien cuando tú miras los promedios hay ciertos niveles de equidad, de igualdad, en general cuando tú te metes a indicadores de desarrollo más sofisticados, lo que podemos ver según la evidencia, y la que nosotros mostramos ahí, es que efectivamente hay desigualdades territoriales bien importantes para las oportunidades y la calidad de vida de las personas dependiendo de los territorios donde viven. Entonces, ciertamente, la forma en que está estructurado el Estado, con una concentración muy fuerte en el centro, tiene una incidencia en las condiciones de vida de las personas; entonces, el tema de la concentración del poder, la falta de desconcentración o de descentralización no es solo una cosa como normativa política, de preferencia, sino que también tiene efectos concretos, digamos, en la calidad, en las oportunidades y en el bienestar de las personas en sus vidas cotidianas.

Samuel: Y en este sentido ¿puede el centralismo considerarse como una causa más de la desafección política existente en Chile en la actualidad?

Marcela: Yo creo que eso es más difícil demostrarlo, yo creo, nosotros todo lo que hemos estado haciendo respecto de democracia, más bien vemos que el problema no tiene tanto que ver con la estructura del poder, sino que más bien con el funcionamiento del sistema de partidos, con, digamos, una crisis de representación que es más bien política, y también con el funcionamiento de las instituciones. Quizás las normas en términos de estructura pueden contribuir en la medida que la... cuando tú tienes autoridades electas que no tienen poder para resolver el problema eso genera una crítica también a la democracia, al sistema de elecciones, porque si yo no puedo, digamos, mi voto al final no tiene incidencia en cómo se resuelven los problemas, eso tiende a desincentivar la participación; pero, pero es una relación menos directa, diría yo, que el sistema de representación.

Samuel: Y en cuanto a la agenda descentralizadora aprobada en el Congreso, se tiene la reforma constitucional que permite la elección de los gobernadores regionales el 2020 ¿qué dificultades prácticas se podría dar en la implementación de esta reforma de elecciones de gobernadores regionales?

Marcela: Bueno, volviendo al informe que nosotros hicimos en el 2014 hay un, no sé si tú lo miraste el capítulo de descentralización, pero nosotros hicimos un esquema donde mostramos desde 1990 hasta ahora el cómo se han ido produciendo reformas políticas, administrativas y financieras, y lo que planteamos ahí es que uno de los problemas es que los tres tipos de reformas no son coherentes entre sí. Entonces, no hay reformas administrativas que sean coherentes con las políticas y con las financieras, lo que hace que termines con un sistema mal diseñado, y uno de los problemas que, desde quienes han criticado esta medida, y efectivamente, es que no se logró acuerdo para hacer un paquete integral que acompañara esta reforma política con las competencias necesarias, o sea, con una desconcentración de competencias, facultades, recursos, eso está mal, está poco desarrollado y mal desarrollado en la reforma, lo que hace que, abre el espacio para conflictos de competencias, para autoridades electas con pocos recursos, la forma en que además los recursos y las competencias que tienen los CORE tampoco son necesariamente coherentes. Entonces, hay a la base un problema de diseño más estructural que hace compleja la implementación de esta medida.

Samuel: Claro. Bueno, la cuarta pregunta justamente tiene que ver con este último punto que me está diciendo, y es la Ley de Fortalecimiento Regional, que viene agregada a la reforma constitucional de elección a los gobernadores. Aquí en esta Ley de Fortalecimiento Regional se proporcionan nuevas competencias regionales a los futuros gobernadores y se integran el área de fomento productivo a industria,

desarrollo social y humano, e infraestructura y transporte. Considera, en su opinión ¿qué impacto podría tener esto? O considera que falta agregarle aún más dimensiones.

Marcela: Bueno, hay una mesa técnica que estaba trabajando para buscar soluciones, que al final no sé qué pasó, después vino el estallido social y quedó, me parece, quizás un poco relegada ese trabajo.

Samuel: La SUBDERE también tenía un problema...

Marcela: Claro, hubo un cambio en la SUBDERE. Pero, la SUBDERE desde que se aprobó la reforma a la elección ha venido trabajando en implementar pilotos de pasarle a los Gobiernos Regionales ciertas competencias, que estaban contemplada, esto de venir ensayando estas medidas, creo que es bien importante, sobre todo porque el diseño, como decíamos antes, no estaba del todo terminado que se pudieran ir entregando facultades escalonadamente a los Gobiernos Regionales. Entonces, sí me parece importante empezar por algunas dimensiones, las que tú mencionas son las que están ahí, creo que sería bueno, o sea, me parece eso positivo, que no parta, no se parta todo al mismo tiempo...

Samuel: Que sea gradual...

Marcela: Que sea gradual, que se permita evaluar, que se permita detectar cómo funciona, qué funciona bien, qué funciona mal, para que se haga de buena forma, yo creo que también en el proceso hay que fortalecer los equipos de los Gobiernos Regionales, o sea, si tú tratas de empezar de cero con todo al mismo tiempo, eso puede ser bien desastroso. Entonces, hay temas que son centrales, como los temas de ciudades, desarrollo urbano, de infraestructura, de transporte, vivienda, pero también, seguramente, y una de las cosas que es bien importante, es que los temas sociales se vayan incluyendo en el futuro, o sea, es importante, políticas hacia la juventud, los temas de como, como empleo... Nosotros lo que planteamos en el informe de desigualdad territorial es que el Estado en los distintos territorios tiene que entregar una oferta que pueda, en algún sentido, compensar las debilidades del mercado, porque las matrices productivas de las regiones son súper distintas las unas de las otras, entonces los problemas que hay respecto del medio ambiente, respecto del empleo en las zonas mineras, por ejemplo, en el Norte Grande, son radicalmente distintas a los problemas que hay en el centro sur o en el sur, los principales sectores de la economía son distintos, el tipo de empleo, las brechas salariales. Entonces, si tú tienes políticas estándar nacionales, es imposible que te hagas cargo de esa diversidad, digamos, de matrices productivas de origen, entonces por eso es importante empezar con ciertas cosas, pero después ir avanzando en todas estas otras dimensiones.

Samuel: Ah sí, importante entonces el gradualismo con el que se está implementando. La quinta pregunta tiene relación con los diferentes tipos de descentralización, bueno, se tiene una descentralización política, administrativa y otra fiscal ¿cierto? En Chile, según el proceso descentralizador iniciado en el año 2014 ¿es correcta la secuencia de descentralización que se ha diseñado? En el sentido de que primero es una reforma que se va a ver una elección, que va a haber una descentralización política, se han dado entrega de competencias a los gobernadores regionales...

Marcela: Lo que pasa es que ¿qué es correcto? ¿Para quién? O sea, yo creo que esa respuesta depende de, o sea, evaluar qué tan bien o mal está este diseño tiene que ver con los objetivos que tú persigues, y también con entender que quizás esto se aprueba de esta manera porque no había acuerdo para otra cosa, entonces al final se sacó algo que era lo que se podía sacar. Yo creo que, en el ideal teórico de los mundos, deberían ir las tres cosas asociadas juntas en vez de una antes de la otra, quizás, si uno pudiera hacer un diseño en hoja en blanco, así como estamos pensando la Constitución, pero como las sociedades y las democracias que están funcionando, que vamos funcionando al mismo tiempo que tú haces reformas, es casi imposible la hoja en blanco. Entonces, en esa lógica, yo he sido más bien de la idea que tener gobernadores electos es algo positivo, es algo positivo porque va a permitir un empoderamiento de esas autoridades, autonomía para tomar decisiones con el interés de sus territorios, muchas veces los intendentes cuando son designados por el presidente tienen que alinearse con las decisiones del gobierno y del ejecutivo más que defender los intereses de su región; si tú rompes esa lógica y tienes autoridades que se deben fundamentalmente a sus electores, tienen que preocuparse por defender los intereses de sus electores y de sus territorios, y eso yo creo que es un cambio en términos de *accountability* democrático importante, creo que tener una autoridad electa, además, empuja necesariamente, va a obligar a que se produzca, digamos, que se empuje y se presione por las otras dimensiones, es mucho más difícil si tú nunca tienes quórum en el Congreso para desconcentrar administrativamente o financieramente, construir ese quórum si no es desde la política, o sea, al final la traba está en la política, y el tener autoridades electas políticamente va a ayudar a también a presionar a los partidos a que se tengan que alinear, porque hoy día estas decisiones están capturadas por los parlamentarios que tienen al final intereses también corporativos personales y muchas veces han obstaculizado la elección de autoridades regionales, no porque no sea en bien de las regiones, sino porque no les conviene en términos electorales personales, y los partidos tienen que apoyar las decisiones de sus autoridades electas en el Congreso, si tú tienes un set distinto de actores jugando adentro de los partidos, que también son electos, que también tienen voto, que muchas veces van a tener más votos que un diputado, más votos que un senador, entonces la correlación de fuerzas va a empujar una agenda descentralizadora, va a ser distinta en la política.

Entonces, yo por todas esas razones creo que este es un paso positivo, ahora, me temo que ahora sí que quizás eso se va a volver a atrasar.

Samuel: Bueno, y otro de los puntos importantes de este proceso es la descentralización fiscal o económica, que más o menos ha quedado como pendiente, según usted ¿qué relevancia tiene esta descentralización fiscal para el avance de la autonomía de los gobiernos regionales?

Marcela: Bueno, uno de los datos que está en ese informe del 2018, no me acuerdo exactamente el porcentaje, pero Chile es uno de los países de la OECD donde más concentrado está el gasto a nivel central, de toda la OECD y de gran parte de países de América Latina, o sea, tú tienes, no sé, más del 90% de los fondos fiscales se, las decisiones se toman en Santiago, el dato te pido que lo revises en el informe que no estoy, no me lo sé de memoria, pero es una concentración total. Y eso necesariamente es, o sea, el discurso de distribuir competencias y facultades si no está acompañada de recursos no tiene ningún sentido, porque tú no sacas nada con poder tomar decisiones para las cuales no tienes financiamiento. Entonces, se necesita acompañar este proceso para alinear la capacidad de tomar decisiones de acuerdo a las realidades de las regiones con tu capacidad para gastar, entonces sí se necesita, es imprescindible que los Gobiernos Regionales tengan autonomía del gasto para tomar decisiones y hacia allá tenemos que movernos, digamos.

Samuel: Y con respecto al rol que jugarán los distintos actores regionales en este proceso descentralizador y en la posterior implementación de la reforma, por ejemplo, los CORE, los actores políticos, los movimientos sociales de las distintas regiones ¿qué rol cree que cumplirán en este proceso?

Marcela: Bueno, una de las cosas que yo creo que ha sido problemática para no avanzar más en esto es que hay poco... poca presión de las regiones para esto, digamos, o sea, ahí no hay, lo que vemos es más bien bastante debilidad de los actores regionales para... hay falta, o sea, hay falta de autonomía de las agendas regionales políticas para empujar procesos de descentralización, y eso hace que sea poco costoso mantener el *statu quo*, porque no hay consecuencias, digamos, los parlamentarios pueden bloquear esto eternamente y no se va a ver reflejado ni en protestas, ni en falta de votos, o sea, no hay desde las regiones suficiente presión. Yo creo que ahí se necesita presión, pero también se necesitan propuestas, se necesita tener una sociedad civil en las regiones mucho más articulada, mucha más capacidad propositiva, de poder estar mostrando el camino que se quiere, yo creo que en eso todavía falta, digamos, hay alguna iniciativa, no sé si viste el libro gigante de Chile Descentralizado que acaba de salir ¿lo viste?

Samuel: Sí.

Marcela: Que es un grupo transversal de gente que, yo creo, son los más activos en empujar, pero son súper pocos, digamos, y tienen una presencia quizás en algunos lugares, pero no necesariamente...

Samuel: ¿De la Fundación Chile Descentralizado? ¿De Heinrich Von Baer?

Marcela: Sí, es que acaban de sacar este que es como la biblia de la descentralización...

Samuel: A él también lo tuve que entrevistar...

Marcela: Claro, esto acaba de salir ahora y tiene todo lo que necesitas saber sobre el tema de descentralización...

Samuel: Lo voy a buscar entonces.

Marcela: Porque acaba de salir, salió ahora en 2019 y tiene todos los capítulos, o sea, nosotros también tenemos un capítulo, pero temas políticos, descentralización, es gigante, tienen de todo...

Samuel: Lo voy a revisar...

Marcela: Revísalo porque creo que es un material esencial para el tema de la, para la discusión de la descentralización.

Samuel: Bueno, y con respecto a lo último que estábamos conversando, de los movimientos regionales, o que a la ciudadanía le falta involucrarse en pos de la descentralización, últimamente se han dado movilizaciones regionales, por ejemplo, Aysén, Freirina, Tocopilla, desde el 2011 en adelante se comenzaron a dar movimientos de protesta, generalmente, por proyectos mineros, por ejemplo, proyectos de contaminación y que tienen relación a un modelo extractivista. A usted le parece que, a pesar de estas movilizaciones, en la actualidad hace falta aún más movilización o quizás a los actores les hacen falta recursos estratégicos más importantes ¿qué es lo que falta?

Marcela: Lo que pasa es que las movilizaciones no están acompañadas, no están vinculadas desde esos propios actores por una demanda de descentralización, o sea, recordemos, por ejemplo, las movilizaciones en Chiloé donde la demanda, cuando le mandan al intendente la gente dijo que ni siquiera se iba a sentar a la mesa a menos que llegara el ministro, y eso es como recurrente, o sea, las personas tienen claro que el poder está en Santiago y, por lo tanto, demandan de no sé, hace poco vinieron marchando desde Quintero a La Moneda, se demoraron no sé cuántas horas en venir. Entonces, muchas veces la acción colectiva y la protesta por problemas específicos, y eso efectivamente ha aumentado de manera muy importante, no se vincula con una

demanda de cambio de la estructura de, en la estructura, digamos, del Estado, y por eso te decía que en la medida que no se perciba desde las élites de Santiago, de las élites de los partidos, desde los parlamentarios, que la descentralización es algo que le importa a la ciudadanía, es difícil empujarlo porque las demandas, o sea, las transformaciones se producen cuando hay una demanda, y acá claramente esa demanda es súper difusa...

Samuel: O sea ¿hay una falencia de la sociedad civil en instalar un discurso pro-descentralización?

Marcela: Claro, yo creo que no está claro que para las personas, y de hecho en las encuestas que tenemos, el apoyo a la descentralización también es bastante... o sea, es medio contradictorio porque, por una parte, la gente sí dice que está más de acuerdo, pero cuando tú le preguntas quién se tendría que hacer cargo de la salud, de la educación, hay una demanda súper grande para que sea el Estado central el que se vuelva a hacer cargo, no hay una comprensión, digamos, de que mis problemas van a ser mejor resueltos si hay un gobierno regional. Y claro, porque el problema de los ciudadanos no es quién me resuelve el problema, lamentablemente, digamos, o sea, en el sentido de que lo que las personas quieren es que me resuelvan el problema, me da un poco lo mismo quién lo haga, y quizás porque también porque como no tenemos, no hemos tenido nunca una experiencia histórica de tener gobiernos estatales, regionales, eficientes, tampoco hay un punto de comparación, entonces es difícil para los ciudadanos vincular sus problemas de bienestar y de calidad de vida con la estructura del Estado. En eso sí, la sociedad civil y las universidades creo que podrían jugar un rol mucho más proactivo, digamos, en temas de construir, de fortalecer, digamos, una mirada desde la región para vincular los temas de bienestar con los temas de descentralización, o sea, para tratar de que, si tú miras, por ejemplo, lo que ha pasado con el estallido social, es una demanda por pensiones, por... pero rápidamente, como ya venía instalado en el debate el tema constitucional, se logra hacer el vínculo y la ciudadanía sí conecta que parte de sus problemas pueden ser resueltos por la Constitución, o sea, eso se logra transformar una demanda que podría ser súper desarticulada por temas de condiciones de vida y desigualdad socio estructural, se conecta con una agenda política, también porque los actores políticos la conectan, le dan ese sentido, pero en el tema de descentralización, nadie está, nadie hace ese vínculo ¿cachai? Cómo vinculamos las demandas por bienestar, medio ambiente libre de contaminación, por mejores empleos, por salarios, por mejor salud, cómo logramos que las personas también comprendan, digamos que, si tuviéramos recursos y autoridades en los territorios, también podría ser una manera de resolver estos problemas.

Samuel: Bueno, y en todas las reformas y cambios importantes se encuentran detractores o actores que se resisten al cambio ¿cierto? En cuanto a este proceso

descentralizador ¿qué actores son más resistentes al cambio respecto de las medidas que dio el gobierno de Michelle Bachelet?

Marcela: Bueno, yo creo que hay una resistencia política transversal en los partidos, fundamentalmente en los parlamentarios más que en los partidos como estructura, porque los partidos como estructura casi que no existen, en los parlamentarios en particular, y creo, eso es súper transversal. Hay una bancada regionalista que quizás se escapa de esa tendencia...

Samuel: Son de distintos sectores...

Marcela: Que son de distintos... Pero tú ves que la bancada regionalista que es de todos los partidos se enfrenta a todo el resto del Congreso, que es de todos los partidos también que son mayoría, porque hay mucho cuestionamiento a esta agenda porque hay preocupación de los parlamentarios y los senadores que estas figuras electas sean competencia para ellos, competencia electoral, entonces hay una resistencia fuerte. Y después, hay una muy fuerte resistencia en las élites tecnocráticas, yo te diría los economistas, los abogados, todo lo que es el Ministerio de Hacienda, todo el mundo que trabaja en el Ministerio de Hacienda, en un gobierno de izquierda, de derecha o de centro, todos al final son absolutamente reacios y contrarios, y hay una fuerte resistencia de las élites, si tú ves, por ejemplo, las miles de cartas en los diarios, las columnas, de los columnistas, de los centros de pensamiento, todos diciendo "esto está mal diseñado, es un problema, así no va a funcionar bien", y ahí hay una resistencia no por intereses corporativos de las elecciones, sino que una resistencia uno, porque creen que los beneficios de este modelo, que bueno, hoy día está totalmente en el suelo, pero que los que los han defendido durante todas estas décadas tiene que ver con mantener el control de la billetera fiscal, eso está muy metido, digamos, en gran parte de la élite, de que la política es irresponsable y hay que mantener la política lo más lejos posible de las decisiones sobre financiamiento, entonces, entregar recursos, entregar facultades que tu no puedas controlar es algo terriblemente resistido. Y después, por otro lado, está el tema del diseño, así como pensar como, hay un cuestionamiento de cómo funcionan más los diseños, que es real y objetivo, y finalmente, hay un cuestionamiento permanente, que es como el huevo y la gallina, pero dicen que no hay capacidades humanas competentes en las regiones que sean capaces de tomar estos desafíos. Y por eso digo que es como el huevo y la gallina, porque en nuestro informe nosotros planteamos que efectivamente la extremada centralización produce una fuga de talentos permanente, porque toda la gente tiene que irse, o sea, la concentración de las mejores universidades en Santiago, pero también de los mejores empleos, de los salarios más altos, hace que la gente venga a la capital, o a Concepción, o a Valparaíso a estudiar, y después nunca más vuelvan a sus territorios. Entonces, si tú no tienes oportunidades laborales de alto nivel con sueldos equivalentes a los de Santiago, vas a

siempre seguir teniendo una fuga de las mejores personas, entonces, o sea, no se trata del curso de capacitación el punto, el punto es que, obviamente, las personas se van a ir ahí donde están los mejores trabajos y los mejores salarios, si poca gente está disponible a sacrificar su bienestar personal solo por, digamos, por estar en un espacio.

Samuel: Y ahora, la última pregunta, bueno, mi tesis tiene relación con este cambio que va a ser en la representación política que las regiones por fin los ciudadanos van a poder elegir a sus representantes, pero también lo quiero vincular con la participación, y quiero hacer este vínculo entre participación y representación, y según las propuestas aprobadas ya por el Congreso, la elección de la máxima autoridad regional y la Ley de Fortalecimiento Regional ¿cree que finalmente la ciudadanía tendrá mayor participación en la toma de decisiones nivel regional? ¿Falta para esto? ¿Cómo podemos vincular?

Marcela: O sea, yo creo que, si se implementa elección directa al intendente, necesariamente eso va a abrir, primero, la posibilidad de elegir vía sufragio a tus autoridades, a tu máxima autoridad, eso va a ser un avance de manera muy significativa. Creo que además hay que mejorar y fortalecer la Ley 20.500 que permite...

Samuel: Participación ciudadana.

Marcela: De participación ciudadana, para mejorar los mecanismos de participación a nivel de las regiones, cosa que quedó débil en el diseño, entonces me parece que eso es importante. Ahora, los temas de participación son bastantes más amplios, o sea, no están solo radicados en los problemas regionales, son problemas a nivel nacional y hay que buscar, o sea, yo creo que habría que complementar a nivel nacional y a nivel regional la posibilidad de hacer, de introducir mecanismos de democracia directa para resolver algunos temas, también que las regiones, así como los municipios, tengan facultades de realizar plebiscitos o consultas a la ciudadanía respecto de temas regionales, yo creo que eso sería súper importante, súper importante. Entonces, creo que ahí hay bastante espacio para innovar, pero la posibilidad de elegir representantes ya va a ser súper importante.

Samuel: Va a ser un avance para que puedan tener mejor participación.

Marcela: De todas maneras, de todas maneras.

Samuel: Ya, bueno, eso es, son todas las preguntas.

Marcela: Ya. Oye, de repente, entiendo que esto está disponible en vía web, así que búscalo...

Entrevista a actores políticos

Entrevistador: Samuel Herrera

Entrevistado: Sergio Galilea

Samuel: Profesor, la entrevista es sobre las reformas de descentralización durante el gobierno de la presidenta Bachelet del que usted fue parte.

Sergio: Sí, el elemento más importante del periodo 2014-2018 es que la presidenta constituyó una comisión nacional de descentralización, y por tanto la comisión que dirigió Teo Valenzuela y que codirigió Von Baer, jugaron un papel muy importante en términos de que fue una comisión muy amplia, con participación de todos los sectores políticos, y gran parte de lo ocurrido en materias de descentralización dio lugar a una cantidad muy importante de acuerdos de propuestas, etc. Finalmente salió un informe, que, de algún modo, entregó estas propuestas contenidas en este informe, y fue un esfuerzo institucional y programático que se tradujo en una ley del año 2017 y que yo interpreto en un texto que yo acabo de escribir que no tengo acá, pero se llama: “Desafíos de la descentralización en Chile”. Esto lo acabo de escribir, en noviembre del 2018. Y hace una lectura histórica de la descentralización, centrada también en lo que pasa hoy día y que analiza que son los gobernadores regionales. Se entregan los antecedentes conceptuales, que son muy importantes porque de algún modo el trabajo de la comisión y de la gente que trabaja sobre estos temas. De algún modo ellos no incorporan fuertemente que la descentralización que, siendo un proceso de transferencia de poder, y que por lo tanto es un proceso muy complejo nadie se desprende voluntariamente de poder. Este proceso se da en un contexto de un país que cromosómicamente es centralista, desde que éramos una capitania general. Entonces, obviamente tenemos que cambiar, más en el caso chileno. Un esquema descentralizado es extremadamente necesario para el desarrollo económico y productivo del país. Hace falta una estrategia productiva de desarrollo, es necesaria una estrategia de diversificación de los sectores productivos, me entiendes. No podemos solo seguir minero- cuprífero-litio.

Samuel: Aquí tengo una pregunta que tiene relación con la complejidad de este proceso. Justamente usted ya comenzó realizando una especie de introducción. Y responde en parte a la primera pregunta que dice: Desde su punto de vista, **¿considera necesario un proceso de descentralización en el país? Como en gran parte ya me la respondió le pregunto ahora, ¿cuál cree usted que es la postura de los partidos políticos, parlamentarios y el mundo político en general sobre un proceso descentralizador?**

Sergio: Mira, necesito decirte esta cosa previa. Yo pienso que la descentralización es fundamental para el desarrollo productivo chileno diversificado. Si tú quieres tener un país más frutícola, más turístico, más salmónido, más forestal, potencia agroalimentaria, y esto obviamente es el nudo de un país desarrollado. Un país donde, además, esos sectores tengan que ver entre sí, y haya una manufactura o industrialización de los recursos naturales. Ese país desarrollado es un país territorialmente amplio, que reconoce las diversidades económicas productivas.

Entonces hay una necesidad económica productiva para la descentralización. Acaba de salir un informe del PNUD, ayer sobre las desigualdades sociales territoriales. Este informe te muestra enormes desigualdades territoriales, que son la expresión de las desigualdades de la sociedad chilena. Tal como una necesidad desde el punto de vista económico- productivo, también existe una necesidad y demanda de equidad e integración social, de mayor igualdad, superación de pobreza. Y por lo tanto, también la gran demanda de integridad y equidad social requiere de descentralización. Por otra parte, el estado moderno requiere de una gestión pública inteligente, y esa gestión pública inteligente no puede seguir siendo esa gestión como la chilena, donde el nivel central se dedica a los problemas estratégicos importantes, a los problemas medianamente importantes, a los pocos importantes y finalmente a los detalles. Es decir que a todo se dedica el nivel central. Todo pasa por el nivel central. Yo no digo Santiago, digo nivel central, porque no hay que confundir. Y por último hay una necesidad democrática, la profundización de la democracia en Chile es algo que requiere sin lugar a duda participación ciudadana, consulta ciudadana permanente. Obviamente en las entidades sub-nacionales y particularmente en los municipios, porque la descentralización tiene mucho que ver con los municipios, no solo a nivel regional. Todas esas entidades sub-nacionales son vitales para el ejercicio democrático. La descentralización imprescindible para el desarrollo económico productivo, imprescindible para la equidad y la integración social, imprescindible para un moderno enfoque del Estado que se preocupe que el nivel central se preocupe solo de lo estratégicamente relevante, es decir que el Estado sea más eficiente y eficaz. Lo importante es que el nivel central no se esté preocupando de los detalles insignificantes. Y cuarto, si usted quiere profundizar, afirmar o restituir la democracia, esencialmente tiene que descentralizar. Te das cuenta de que la descentralización es un proceso muy vital, pero que en el caso chileno siempre se ha confrontado con un centralismo muy profundo. Esto lo entiende la gente, la elite política más o menos.

¿Pero que es la descentralización para la gente e incluso para la elite?

Son las reivindicaciones territoriales. A mí me interesa que Ñuble exista, entonces que sea región. Pero tú no puedes entender la descentralización como una serie de reivindicaciones territoriales. Y de algún modo la comisión de descentralización de la Bachelet hizo eso. Una especie de suma de las reivindicaciones territoriales. Y genero una dinámica transformadora de algún modo, en un gobierno transformador. Así se pone a la descentralización como otras de las tareas transformadoras. Pero como ese gobierno tenía alrededor de 10 tareas transformadoras nos fue muy mal. Entonces, para otras personas, la descentralización es una nueva manera de reenfocar el tema del poder democrático. Tú dices necesitamos nuevos actores, la presencia de estos nuevos actores, un actor político regional es fundamental.

Samuel: Es conocido el fuerte centralismo que posee Chile desde sus inicios como nación. Desde esta perspectiva, **¿Considera al centralismo como un obstáculo para el desarrollo de una democracia pluralista y más representativa a nivel local y regional?**

Sergio: Claro que sí. El centralismo es un mal que tenemos. Chile tiene varios males. La insuficiencia de su desarrollo productivo, la inequidad social, la desigualdad y el centralismo. Por ejemplo, la

presencia del pueblo mapuche, te digo que es una expresión territorial, pero es obvio que un esquema más descentralizado en lo económico, en equidad, de integración social, de la cosa pública del manejo del estado, o de la participación democrática, debiera hacer fluir la reivindicación del pueblo indígena. Esto se combate gradual e inteligentemente. Este concepto, la descentralización que se construye en Chile necesariamente debe ser por etapas, progresiva, prudente a lo largo del tiempo y tiene distintas expresiones y tuvo en la reforma del año 1991-1992 un hecho vital. Esos años fueron un ejemplo, es el momento más precioso de la descentralización chilena, entendida siempre como una descentralización cartuchona, rasca o menor, porque no somos un país históricamente descentralizado.

Mira tú, cuando estudias historia universal, en Europa tienes la unificación italiana, alemana, española. Entonces en Europa existen territorios. Las naciones fueron un acuerdo entre territorios que existían y, por tanto, la identidad local, regional y comunitaria de la gente es más fuerte. Acá en Chile, existe el Estado, la nación, y después de eso tú divides a la nación en territorios. ¿Dime, en qué lugar del mundo tu aceptarías ser la séptima región? De que te identifiquen numéricamente con números romanos. Te das cuenta de que resolver un tema tan cultural es complejo. La reforma entonces es de tipo cultural y eso implica que es multidimensional, que es un proceso muy complejo, que tendrá avances y retrocesos, etc. Eso ubica el problema, en el 2014-2018 en un marco de grandes transformaciones. Hubo gente que pensó que acá hay un segundo momento, tal como fue el 91-92', que correspondió a la restitución democrática de Chile, la primera elección de alcaldes después de la dictadura, la construcción de los gobiernos regionales, una cantidad muy importante. Acá también hay un momento transformador muy importante para la descentralización. Y esta comisión tenía el objeto de crear una suerte de consenso nacional sobre muchos temas.

Samuel: ¿Para usted fue una comisión exitosa?

Sergio: Hijo yo no fui parte de la comisión porque yo era subsecretario de Obras Públicas, pero yo debería haber sido subsecretario de desarrollo regional muchas veces, pero nunca me nombraron. Yo creo que tengo mucha más claridad de cómo desarrollar esto de verdad. Pero se prefiere a los que vociferan mucho pero no que hacen demasiado en la práctica. Me entiendes, entonces, ¿que nació ahí? El resultado fue una torre de babel. Juntaron cosas extremadamente ambiciosas y muy centradas en los temas de la creación de los servicios regionales. Yo creo que eso tiene muchas dificultades sin lugar a duda, no solo mucha resistencia. Y a su vez, un cierto grado de sobre ideología de la descentralización de Valenzuela. Valenzuela llegó a decir que yo era el enemigo principal porque yo en el Ministerio de Obras Públicas (MOP) me negaba a que vialidad que es la institución más importante de obras públicas se transformara en 15 vialidades regionales. Porque esa visión era una visión que no reconoce que las construcciones institucionales son complejas, que las especialidades técnicas y profesionales no se improvisan, deben ser hechas en el tiempo, con prudencia. Al decir eso, claro que los más extremistas deben decir que soy centralista.

Ahora si vas a conversar con Valenzuela te va a decir que yo fui el tipo que se negó con avanzar más. Si tú para descentralizar vas a tener que terminar con las estructuras institucionales que se han ido adecuando al proceso de descentralización como el Ministerio de Vivienda, el Ministerio de Obras

Públicas. Y hay estructuras como la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) que ha visto la descentralización pasar. Si mira que todo lo que es fomento productivo en este país, que es tan importante para la primera cosa que yo te dije, es hipercentralizado. Incluso la Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE) que es la institución dedicada a esta cuestión. Mira cuando yo era el segundo de la SUBDERE en el gobierno de Aylwin, era tan pequeña que tenía 92 funcionarios. Y yo, además de ser el segundo de la SUBDERE, era el jefe administrativo, firmaba hasta los cheques, con eso te digo todo. Hoy día hay más de 600 funcionarios, muchos de los cuales son meros operadores políticos, para decirlo claro. Y lo que es más grave, de los 600 hay 400 que trabajan en el nivel central. Entonces cómo es posible que la SUBDERE sea una de las instituciones más centralizadas del país. Eso es inaceptable. Entonces yo una vez le dije a la presidenta, cómo ve la cosa de la descentralización, cuando ya había nombrado a Teo Valenzuela. Resulta que nadie quería que yo fuera a las comisiones de descentralización, todos querían jubilarme. Yo le dije: presidenta a mí me encantaría quedarme en la SUBDERE. ¿Qué haría?... me preguntó. Yo le contesté, primero, de los 600 hay 300 que son meros operadores políticos rascas que los distintos subsecretarios fueron creando mal para quedar bien con los alcaldes, etc., así no se construye nada bien, eso es una manga de intereses. Y segundo le dije, si son 600, yo destinaría a 300 a regiones, elijan a que regiones quieren ir, o a qué provincia, a que comuna. Me entiendes.

No se entiende cómo deben peregrinar por la SUBDERE mendigando recursos todos los alcaldes del país. Por qué terminan todos en la moneda, esa es la quinta esencia de la no descentralización. Entonces te doy estos ejemplos de cosas porque no se trabajó en un camino o una secuencia más realista de lo que era posible hacer. No se siguió afianzando el tema de los recursos, y se terminó en un esquema institucional de un nivel de complejidad espantoso. Porque se va a elegir a un gobernador regional, primero que en Chile los únicos que ganan son los presidentes. El que deberían haber elegido es un presidente del gobierno regional. Pero como no hay presidente del gobierno regional, es como ejecutivo, es como presidente del Consejo Regional (CORE), casi presidente del CORE. Al final lo hacen coexistir con un delegado presidencial, y esa coexistencia es una cosa que institucionalmente es un desastre.

Samuel: Profesor, desde la Comisión descentralizadora que creara la presidenta Bachelet en el año 2014 surge una serie de propuestas que se reflejan en la legislación aprobada. Teniendo la nueva reforma de elecciones de gobernador regional y una ley que fortalece la regionalización dando nuevas atribuciones y competencias. En este sentido, **¿Cuáles son los impactos principales de las reformas de descentralización, en especial desde una dimensión política en lo que respecta a la elección de gobernadores regionales en el año 2020?**

Sergio: Mira, va a tener un impacto muy importante. Cualquier autoridad electa implica un grado de legitimidad democrática superior. Y, por tanto, no será un mero funcionario del presidente de la República. Y a su vez, va a tener un horizonte de gobernabilidad de 4 años. Y ya no es si el intendente le caía mal al presidente o había un problema con los ministros llegaba y lo cortaban inmediatamente. Entonces hay un factor de legitimidad democrática, otro factor de período de continuidad de 4 años, y también esta autoridad legitimada va a poder pugnar por hacer una descentralización efectiva. Y ese mérito es superior a todas las dificultades que están tienen, que

son muchísimas: coexistencia del gobernador regional con el delegado presidencial, limitaciones, no va a poder ni nombrar los SEREMI, van a existir varias tensiones. Pero, sin embargo, la dinámica del gobernador electo es una dinámica política que debería generar un movimiento pro-descentralización en el mediano y largo plazo. Me imagino yo que una autoridad electa con el 60% de los votos, Magallanes, por ejemplo, puede decirle al presidente de la república: “señor, yo lo voy a ir a ver a la moneda con todas las fuerzas vivas de la región para plantear cual es el pliego de demandas de Magallanes”. Y, por tanto, también puede ocurrir que el gobernador regional debe ser la expresión de la voluntad de la región. Y como voluntad de la expresión de la región, vamos a tener a un actor político. Por eso si tú me dices si soy partidario o no de la elección, resulta que soy tremendo partidario de la elección. Ahora compadezco a los próximos gobernadores regionales porque van a tener que trabajar en un marco institucional lleno de imperfecciones, dualidades, de conflictos, etc., pero así es la historia de la descentralización. En un país centralista, la descentralización siempre será una lucha.

Samuel: ¿Cree usted que se modificará la relación entre representante y representado con la reforma N° 20.990 que establece la elección de gobernadores regionales?

Sergio: Claro. Va a existir una valoración del representante regional. Piensa tú que el gobernador del metropolitano va a tener más de un millón de votos. Entonces este tipo después va puede ser candidato para presidente de la república. O sea, también tú vales por la cantidad de votos que estas sacando. El mapa político también puede cambiar. Pero con un gobierno como las pelotas y una oposición más como las pelotas que el gobierno, no sé si puede cambiar. Porque tenemos un gobierno de derecha malo, una oposición de centro izquierda histórica tipo concertación muy desprestigiada y desunida. Un partido comunista que entró a la nueva mayoría en una suerte de juego propio. Y un frente amplio muy adolescente desde el punto de vista político del procesamiento de todas estas cosas. Y la posibilidad de unir acuerdos con la DC no puede ser solamente perjudiquemos a la derecha. Y entonces, ¿hoy día que tienes?, No tienes una oposición, tienes un conjunto de oposiciones. En donde para mucha gente de la oposición su rival más importante será alguien de la oposición, y eso no ayuda en nada. Entonces el país vive en la eterna crisis. Lo otro que es muy importante en mi opinión para responder a tu pregunta, es que a todo lo difícil que es en particular un proceso de descentralización como un proceso de cambio cultural, se dio en un gobierno que se planteó hacer 4 o 5 transformaciones fundamentales de manera significativa. Y como la ciencia política clásica nos enseña los procesos de transformación son complejos. Entonces estás haciendo reforma en educación, reforma tributaria, descentralización. Son muchas cosas, y la presión fue muy grande, sobre todo con la reforma educacional donde se discutieron todos sus ámbitos.

Para el gobernador regional será durísimo, coordina los servicios públicos en la región y nombra a los secretarios ministeriales regionales en común acuerdo con el ministro respectivo. Entonces, el gobernador regional, y además si hubiéramos tenido un delegado presidencial solo encargado del orden público y de extranjería, todos esos temas de gobierno interior, no hubiera sido tanto problema. Pero esto de que nombre o tenga un rol fundamental en el nombramiento de los SEREMI y que coordine los servicios públicos va a ser que este gobernador tiene escasísimos funcionarios.

Vas a tener una división de infraestructura y transporte con tres funcionarios y un jefe, versus el ministerio de obras públicas que va a tener sus 200 funcionarios. Me entiendes, va a tener que hacer un esfuerzo por coordinar. Tendrá que trabajar con esos ministerios en la región. Pero ministerios en la región que no van a tener el control de quien es el secretario regional ministerial. Es un enredo. Entonces más allá de las transferencias hay un tema estructural muy complejo.

Samuel: ¿El delegado presidencial también lo propuso la comisión?

Sergio: No sé, hay que ver el informe de la comisión. Mira un tema muy importante, para consultarlo con Valenzuela y con Von Baer es este tema. Ellos hablaron siempre de un delegado presidencial de corte menor, solo de gobierno interior. Finalmente tenemos un delegado con más influencia y con mucha importancia, en la práctica limita mucho al gobernador que termina siendo el presidente del CORE. Además, le van a dar la presidencia del CORE, y habíamos logrado después de muchos años que el intendente no sea el presidente del CORE, ahora va a volver.

Antiguamente el intendente era representante del presidente de la república de la región, órgano ejecutivo del gobierno regional, y al mismo tiempo, presidía el CORE. Con la reforma del 2009 dejó de ser presidente del CORE, y el presidente sería escogido por los pares electos como CORES, pero ahora volvemos para atrás.

A pesar de todo esto que te cuento, me parece positiva la elección del gobernador regional, es un avance. Sin embargo, debe haber una cohabitación. El concepto fundamental acá democrático es que va a tener que haber cohabitación entre un gobierno central que probablemente corresponda a una coalición política y gobiernos regionales que van a corresponder probablemente a otras coaliciones políticas, o a diversas. Entonces va a tener que imponerse un criterio de cohabitación en un país muy poco dado a la cohabitación. Tu eres A o B, si negocias con uno u otro eres un traidor. A raíz de esto va a haber un sistema muy cargado a tensiones, a conflictos, etc., pero la dinámica electoral regional, es una dinámica que por sí solo va a fortalecer el proceso de mayores autonomías regionales o mayor fuerza regional. Y en ese sentido uno debiera tener expectativas y esperanzas de que las cosas puedan mejorar desde el punto de vista de la descentralización.

Samuel: ¿Cuál cree usted que es el impacto de la descentralización en la rendición de cuentas?

Sergio: Hubo una subvaluación muy grande en la comisión, en el tema de la inversión pública. Y si algo tiene de positivo la descentralización chilena que partió en el año 91- 92' es que las instancias regionales comenzaron a decidir sobre la inversión pública. Acá miembros de la comisión como Valenzuela, opina que hay que traspasar todos los recursos al gobierno regional y que este deba manejar todos los recursos. Y yo opino que la historia de la descentralización es que el gobernante regional necesita tener capacidad de decidir, no tiene por qué ejecutar directamente. Lo importante es que los otros ejecuten directamente y lo hagan sobre la base de la decisión regional.

Las instituciones más corruptas de nuestro país son los municipios, entonces como yo le dije a Teo Valenzuela. ¿Tú crees que te voy a dar la capacidad de que en la licitación de proyectos de 760 millones de dólares, como el de Chacao lo realice el gobierno regional y no el MOP, cuando resulta

que la práctica ha demostrado que cuando el gobierno regional actual, decide asignar un volumen de recursos a un proyecto importante elige comunidad técnica en la región al MOP, para que ellos se encarguen de hacer eso. Entonces hacer MOP regionales no va a ser algo tan sencillo. Y después, están todos los elementos del cálculo político, yo particularmente creo que tal como la elección parlamentaria pasada junto con la presidencial y elección de CORES fue en un escenario muy complejo para la nueva mayoría, con desprestigio gubernamental, etc., eso hizo que la derecha fuera muy beneficiada con el nuevo sistema proporcional de la cámara de diputados, porque se favorece a las primeras mayorías o a quienes tienen grandes votaciones saquen un parlamentario adicional. Y eso ocurrió con la derecha y en menor medida con el frente amplio, pero no ocurrió con la nueva mayoría. Yo pienso que como están las cosas, en donde el gobierno está mal, pero las distintas oposiciones estamos peor, puede ser un escenario favorable para la derecha. Pero ¿por qué los parlamentarios de la derecha no querían hacer las elecciones de gobernador regional? Primero porque ellos no creen en la descentralización. Y segundo porque tienen temor, la oposición esta desunida, las distintas fuerzas, pero en un escenario electoral puede ser una oportunidad para que la oposición se ponga de acuerdo. Existe la posibilidad, estamos en diciembre, faltan casi 20 meses para la elección de gobernadores. Puede ocurrir que apoyemos todos a Orrego como gobernador regional de Santiago, apoyemos a todos por ejemplo a la Beatriz Sánchez en Valparaíso representando al Frente Amplio. Apoyemos todos a un comunista en Atacama, uno solo, con la capacidad de poder hacer un buen papel como gobernador. Y en ese contexto en que hay que repartirse 16 regiones puede haber un acuerdo de conveniencia. Pero resulta que el acuerdo de conveniencia puede ser fundamental. Y es que en la democracia hay acuerdos, aunque sea meramente electoral. Y que ocurre si las 16 regiones, hay 10 que gana la oposición. Entonces hay queda la derecha. Mira, si toda la oposición esta con Orrego para gobernador en Santiago, incluido el Frente Amplio. Pero resulta que el Frente Amplio va a colocar un candidato que le va a disputar la alcaldía de la Municipalidad de Santiago a Alessandri. Te das cuenta de que hay un juego político interesante. El escenario electoral hace que este moribundo que es la oposición a la derecha, resucite de las cenizas. Pero como estamos hoy día la derecha nos saca la cresta en las elecciones. Pero puede ocurrir que en la oposición ocurran estos acuerdos pragmáticos. Y también puede ocurrir que el gobierno de Piñera partió 60% de aprobación, ahora está en 44% y probablemente al minuto que llegue la elección va a estar 32% o 33%. La gran mayoría de la gente va a ser opositora, porque además cómo funcionan las democracias y sobre todo estas democracias inconformes, la gente elige un gobierno para inmediatamente empezar a criticarlo. Por lo tanto, existe una tendencia de que las oposiciones se tienden a fortalecer.

Samuel: En general, **¿considera que las reformas cumplen con las expectativas de los expertos o es aún insuficiente?**

Sergio: La reforma es mala. La reforma es insuficiente, tiene contradicciones evidentes y no se metió con aspectos que son fundamentales. Hay cosas que son obvias, por ejemplo, debiera haber servicios regionales de turismo, eso lo decimos desde los años 90'. Porque primero en todas las regiones del país existen especificidades territoriales y no tenemos un gran servicio nacional del turismo. Tenemos un organismo que es como de mentirita, es insuficiente. Entonces, claramente,

si tú tuvieras servicios regionales de turismo harían que el turismo fuera mejor. Porque el turismo es muy territorial, me entiendes. No está muy contemplado.

Lo otro, el fomento productivo es vital, y la CORFO el año 1941 cuando la creo don Pedro Aguirre Cerda que siguiendo el espíritu del expresidente habría que crear 16 CORFO, una en cada región, por un consejo elegido por el gobernador regional. Y Valenzuela dale con meterse con viabilidad, con el MOP, y nadie se mete con el fomento productivo. Con el tema del fomento productivo esta la oportunidad de asociar a los públicos con los privados, tener un consejo representativo con el quehacer productivo de la región. Esa es una urgencia tremenda, histórica. Porque los gobiernos regionales han tenido influencia en la inversión pública, alguna incidencia en el tema de ordenamiento territorial, plano regulador y demás. Y en el plano medioambiental, los gobiernos regionales eran en el año 1994 más poderosos de lo que eran hoy en día. Porque con la creación del Ministerio de Medio Ambiente, se centralizo más los temas medioambientales, y se hizo una burocracia medioambiental incalculable, ministerios, subsecretarias, servicios ambientales, superintendencias. Y antes era una comisión interministerial.

A pesar de esto la reforma tiene una apuesta electoral representativa, democrática, de fortaleza regional que es más importante que los problemas que tiene.

Samuel: En conclusión, lo que más valora usted es la descentralización de tipo político.

Sergio: Claro. Porque la descentralización política aún con todas sus ineficiencias es generadora de una dinámica descentralizadora, profundiza la democracia en las regiones, y lo otro se irá ajustando en el tiempo.

Entrevistador: Samuel Herrera

Entrevistado: Félix González

Samuel: Diputado, primero quiero decirle que estoy realizando una tesis sobre la agenda descentralizadora del gobierno de la presidenta Bachelet durante 2014-2018, y para ello debo realizar algunas entrevistas a actores políticos y académicos que estén al tanto de la materia.

Félix: Algo que te puede servir también es que fui del 2014 en adelante consejero regional, así que también vimos la agenda de descentralización por lo menos acá estaba el diputado González, fuimos muchas veces a Santiago, hicimos lobby con los senadores por la ley del traspaso de competencias.

Samuel: Buena, ¿desde su punto de vista cuan necesario se hace un proceso de descentralización en Chile?

Félix: ¿De qué región eres tú?

Samuel: Soy de la región metropolitana, pero tengo mucha familia en región.

Félix: Mira primero el centralismo no tiene color político. Es parte de una cultura organizacional del país porque este país fue primero una monarquía. En 500 años ha sido más una monarquía que una República, y dentro de la República ha tenido varios episodios de autoritarismos, la mitad del tiempo fue autoritario. Entonces, tenemos una cultura no republicana, a pesar de que decimos que somos republicanos, pero tenemos una cultura monárquica. Y ver el mundo desde Santiago y la Región Metropolitana, es algo que afecta a todos los ministros en general que no son oriundos de regiones. Acabamos de hacer un reclamo a fines del año pasado cuando vimos la ley de presupuesto porque cada vez que había una fiesta como fiestas patrias o año nuevo, el Ministerio de Transporte, el antiguo y el nuevo, ponían en la ruta 5 hacia el sur una pista 4x0. Es decir, cuatro pistas para que los santiaguinos vuelvan a Santiago y 0 pistas para los que somos del sur. Y eso es mirar el país desde Santiago. Si fuera al revés se encresparían no, y bueno nosotros también nos encrespamos cuando enviábamos fotos de esto. Recuerdo una vez que Salvador Schwartzmann que es de la radio Bio- Bio estaba relatando que los automovilistas que iban al sur sacaron las barreras y pasaron y dejaron la escoba en el sur porque no lo estaban dejando pasar, por lo menos 3x1. Entonces este centralismo está super arraigado, hemos tenido también este año reuniones con la SUBDERE y con hacienda, y las propuestas en un contexto de la descentralización es que vamos a mejorar el capital humano entonces vamos a hacer capacitaciones al personal de regiones. Vamos a realizar participación ciudadana, entonces en los colegios de las regiones se va a partir con esto. Pero bueno, ¿por qué piensan ustedes que los funcionarios de la RM tienen que ir a capacitar a los funcionarios de regiones, tienen más postgrados?, no. ¿Son más inteligentes? Tampoco. Porque no les dan más atribuciones a los funcionarios de regiones, porque el funcionario de región debe estar llamando a Santiago para todo. Entonces la visión paternalista era que los de allá saben menos, entonces tenía que partir alguien de la RM a capacitar. Ese centralismo se ha tratado de compensar de esta manera porque tiene una bajada cultural, educacional, e incluso en algunas políticas públicas que eran de la dictadura en donde se construyeron edificios que son iguales en Arica que en Punta Arenas. En

Hualpén aún persisten esos edificios y todos con la misma inclinación de techo, todos con las mismas dimensiones de ventana porque era para optimizar la estructura del vidrio y la estructura para optimizar el tamaño de las planchas de yeso de todo. Lo que se quiere hacer ahora, esto es una introducción muy larga (risas), todo lo que se está tratando de hacer es de alguna manera revertirlo no en lo cultural, sino que en lo económico.

Samuel: ¿Cuál cree usted que es la postura de los partidos políticos, parlamentarios y el mundo político en general sobre el proceso descentralizador?

Félix: Tomando lo último que te dije, este proceso carece de cuestiones culturales. Está centrado en lo que se conoce como “traspaso de competencias” y “elección de autoridad”, entonces el intendente ya no va a ser designado y será electo, eso es una gran noticia. Chile nunca ha tenido gobernadores elegidos, que sea de un color distinto al que este en la Moneda, así que eso es una gran noticia. Lo que no es tan buena noticia es que han sido super mezquinos con el traspaso de competencias, y la mayoría de las competencias no son competencias. O sea, cuando tú me dices que el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS) se va a transformar en 16 pedazos, uno para cada región. Y a la región del Bío-Bío le van a mandar los recursos que eran del FOSIS. Nos van a decir: “bueno ahora el consejo regional va a determinar las bases de la licitación del FOSIS”, y eso todavía no es traspaso de competencias. Es traspaso de tareas, porque te van a pasar dinero a tu región, pero te dicen es para el FOSIS. Porque queremos construir nosotros hospitales y nos van a decir que no porque es para el FOSIS. Entonces si ya vienen determinados los recursos no es traspaso de recursos, sino que es traspaso de tareas. Hay otras que sí son competencias como las que puede tener el SERVIU para los planos reguladores. Ahí efectivamente hay un traspaso de competencias. Entonces ha sido mezquino, ha sido lento, se eligieron a los consejeros regionales y yo fui la primera parte de la generación de consejeros electos y sin tener prácticamente ninguna atribución. O sea, cercano a cero, porque todos los proyectos que aprobábamos o se aprobaban, rechazaban o te abstienes, pero no podías generarlo. Y para que estuviera en la mesa tenía que ponerlo el intendente, que era el designado por Bachelet en ese momento, y cualquier proyecto de más de 70 millones de pesos en el caso nuestro eran 60 pero ahora son 70, se tenía que ir al Ministerio de Desarrollo Social. O sea, venir a Santiago para que te den el visto bueno de invertir. Es decir, por todos lados hay centralismo y por eso te digo, no basta con traspasar tareas. O sea, estamos pidiendo que el 30% de los fondos de inversión pasen a la chequera regional, pero eso no serviría de nada si no cambias los RS (las rentabilidades sociales que deben tener los proyectos). Porque un proyecto hoy en día, más allá de una multicancha, primero debes pedirle permiso al Ministerio que está en Santiago. Estamos proponiendo nosotros subir eso a 2000 millones. O sea, a 2000 millones hay un control cruzado y el ministerio te tiene que dar el RS, con menos de 2 mil millones el RS te lo da el piso de arriba o el piso de abajo donde estén los funcionarios del gobierno regional. Y otra cosa en que nos pusimos patudos es una iniciativa que nació en esta oficina que podemos decir con orgullo, fue una idea nuestra junto con la tasa forestal y otras más, de generar un RS cruzado que mira porque te digo que es cultural. La región tiene que pedirle permiso a Santiago para hacer una inversión de más de 70 millones, nosotros decimos no, 2 mil. Estamos de acuerdo con que haya una fiscalización cruzada, pero al mismo tiempo cualquier proyecto de más de 10 mil millones que quiera

hacer un ministerio en nuestra región debe tener RS regional, tiene que pasar por el consejo regional, no es un RS, pero tiene que ser votado por la región. Entonces por qué solamente la región le tiene que pedir permiso a Santiago, y Santiago no le pide ningún permiso a la región, ni siquiera en planos reguladores con los proyectos MOP, las carreteras no pueden ser prohibidas de los planos reguladores, entonces el MOP hace lo que quiere en Chile. Si tú quieres que la carretera vaya por la costa en caso de San Pedro de La Paz y te la pasan por arriba del humedal Los Batros.

Samuel: ¿Pero en general el mundo político está pro- descentralización en relación con años atrás?

Félix: En el discurso sí, pero yo quiero ver en el mundo político, por ejemplo, habría que incluir también al presidente de la república y no le ha puesto ninguna urgencia a la ley de rentas regionales, no ha habido respuesta a la propuesta que hicimos a mitad de año. Hicimos una propuesta de rentas regionales, la recibió el ministro del interior, la recibió hacienda.

Samuel: ¿Es similar a la propuesta que da la comisión asesora en su informe?

Félix: Nuestra propuesta es un poco más patuda, y tenía estos ingredientes que te acabo de nombrar, que es más bien de redistribución más que solo de recaudación. Y la única respuesta que vino del gobierno hace poquito en una comisión. Plantean que se va a agregar en la ley de reforma tributaria que los proyectos de inversión, el 1% de esa inversión vaya a las regiones. Y nos taparon una pregunta que no pudieron responder. Bueno y cómo van a calcular cual es la inversión, y que pasa si la inversión es en distintos años. Entonces están tratando de inventar algo, sin darnos respuestas que son más sensatas, porque nosotros no estamos pidiendo que haya impuestos nuevos, salvo la tasa portuaria y la tasa forestal que es de invención nuestra. La portuaria es invención de la ciudad del puerto, todo el resto es redistribución y aun así no nos responden. Están esperando a que Piñera le dé el visto bueno, no sé, pero llevamos casi un año (6-8 meses), en que por último nos digan que están en desacuerdo, pero no nos dicen.

Samuel: Es conocido el fuerte centralismo que posee Chile desde sus inicios como nación. Desde esta perspectiva, **¿Considera al centralismo como un obstáculo para el desarrollo de una democracia pluralista y más representativa a nivel local y regional?**

Félix: Sí, porque en el fondo la democracia es que el ejercicio de la soberanía este en el demos, entonces si las personas (este demos) no es capaz de decidir por donde pasa una carretera, y no es capaz de decidir en su propia región con sus propias autoridades algo más allá de una multicancha en término de inversiones, si los planes reguladores no regulan porque son uso de suelo nada más, no es planificación urbana sino que es uso de suelo. La gente no tiene ninguna posibilidad, el concejal que tiene cerca no tiene ninguna posibilidad, el alcalde no tiene ninguna posibilidad de poder definir la gran mayoría de los proyectos, tiene que venir a pedir plata a Santiago. Los intendentes con los consejos regionales venían a pedir plata a Santiago, y vienen todavía a pedir plata a Santiago. La ley de presupuestos establece cuales son los fondos que tienen los gobiernos regionales y la propuesta es exclusiva del presidente de la República. Entonces, ¿Qué hacen los gobiernos regionales?

Van a la SUBDERE, que sea ni siquiera a la SUBDERE, van a la DIPRES, que son funcionarios que nadie los ha elegido, han sido contratados, son de carrera y ellos tienen que pedirle que le aumenten presupuesto para que después se vote acá, podemos votar en contra, lo hicimos. Pero el ciudadano no tiene ninguna posibilidad, entonces digamos que no hay democracia. Al tener centralismo, si ya no hay democracia por otros factores, ese factor exagera la falta de democracia, porque estamos en una democracia representativa no participativa. Por último, tú representante, tú diputado o tu alcalde, o gobernador, consejeros regionales no cortan nada.

Samuel: Desde la Comisión descentralizadora que creara la presidenta Bachelet en el año 2014 surgen una serie de propuestas que se reflejan en la legislación aprobada. Teniendo la nueva reforma de elecciones de gobernador regional y una ley que fortalece la regionalización dando nuevas atribuciones y competencias. En este sentido, **¿Cuáles son los impactos principales de las reformas de descentralización, en especial desde una dimensión política en lo que respecta a la elección de gobernadores regionales en el año 2020?**

Félix: Bueno, todos los países son distintos. Entonces esto es un misterio en buena parte de que es lo que va a ocurrir. Son varios factores. Primero está el factor cultural, porque como tenemos resabios monárquicos uno dice, no sé si te has fijado, “los cuerpos colegiados están subvalorados”, entonces dicen para que sirve el concejal si el alcalde es el que manda. Yo que fui CORE, decían para que están los CORE. Y por eso también hay desprestigio de la cámara de diputados, y se preguntan: ¿para qué sirven si el presidente es el que manda? Están como de más, son caros, viven metidos en problemas, vienen de la farándula, están metidos en casos de corrupción. Entonces hay poca valoración de los órganos colegiados. Por lo tanto, va a haber mucha expectativa de que puede hacer un gobernador o gobernadora, y si la ley se queda como esta, no vamos a hacer mucho. Va a poder hacer mucho menos que un intendente porque cuando nosotros estábamos en el CORE, queríamos hablar con el SEREMI de Transportes, se invitaba al SEREMI, y él iba porque en el piso de arriba estaba si jefe que era el intendente. Como ahora va a estar la figura del delegado presidencial que va a tener el 95 % de los fondos de inversión, va a ser el jefe de los SEREMIS y de los servicios públicos, y al otro lado, va a estar al otro lado el más pomposo, y con más apoyo ciudadano, “el gobernador” o “gobernadora” con el 5% de los fondos de inversión de la región, sin ser jefe de ningún SEREMI, se va a generar un montón de expectativas que no va a poder cumplir. Hay otros factores que son positivos. Primero, no es alguien de dependencia del presidente de la República, porque a veces uno espera que el intendente de las peleas por la región y no las da, porque es su jefe y a la hora que da la pelea lo cambian. Entonces ahora vamos a tener un personaje, hombre o mujer, que va a poder representar a la región si es que lo quiere hacer. Y va a haber otro factor más, y será si esta persona es de oposición o de gobierno. Porque si es de gobierno va a tener un comportamiento, va a tener que estar demostrando que no sigue al presidente de la República, y si es de oposición, tal vez le cierran puerta. O sea que van a haber gobiernos regionales regalones y otros no, que pasa un poco con los alcaldes. En la práctica, los alcaldes que son de oposición, por ejemplo, ayer estaba Romero que ahora es diputado y el alcalde de Coronel y era el único de derecha, los demás de la provincia era todos de izquierda, que diga de la socialdemocracia (risas) ya que estamos entre hombres de izquierda. Pero la comuna que mejor trataban de alguna manera,

para que no se dijera que se estaba perjudicando a Coronel porque había un alcalde de derecha. Entonces es un misterio lo que va a ocurrir. Lo que, si yo creo que va a ser muy positivo, sumando y restando esto va a empujar a que las regiones se empiecen a develar que pueden hacer y que no, cuanto poder tiene Santiago y cuanto no. Cuando tu veas que un proyecto y la gente vaya a hacer una marcha y reunirse con el gobernador o gobernadora electo, y el gobernador le va a decir que la oficina donde deben hacer la marcha es otra, porque yo no tengo atribuciones. Entonces van a tener que apuntar bien a cuál de las dos oficinas va a hacer la marcha.

Samuel: ¿Cree usted que se modificará la relación entre representante y representado con la reforma N° 20.990 que establece la elección de gobernadores regionales?

Félix: Bueno es lo que te decía antes, y se va a develar el poder que cada región tenga. Porque hoy el intendente tiene mucho poder, el problema es que lo manejan desde Santiago.

Samuel: En cuanto a la ley de “Fortalecimiento Regional” que da nuevas competencias a las regiones y a la nueva figura del gobernador regional que reemplaza al intendente, **¿Qué implicancias cree que se pueden generar al ceder mayores facultades al gobernador regional?**

Félix: Está la ley del traspaso de competencias. Primero se reestructuraron los gobiernos regionales que hoy estaban. O sea, vamos a tener divisiones distintas, se fortalece la planta, con poca gente, pero con a rango de jefe de división. Lo que echamos de menos es fortalecer una contraloría interna, que dependa de la contraloría general de la República en términos técnicos, y administrativamente del Gobierno Regional. Pero no que sean las dos cosas en una, que se tenga que fiscalizar al jefe. Entonces que le pague el sueldo el gobierno regional pero que técnicamente dependan de la contraloría general de la República. Bueno eso, y el traspaso de competencia lo que falta es que efectivamente sea un traspaso de competencias no tareas.

Samuel: ¿Estas pocas competencias que se conceden al gobernador no son competencias propiamente tal?

Félix: Algunas si son competencias, las que tienen que ver con planificación... pero claro en el fondo es como tú tienes capacidades de tomar decisiones, pero cuando te pasan CONYCIT, FOSIS o un programa financiado, te pasan las lucas y te pasan el programa, te están diciendo hágalo usted. Eso no es traspaso de competencias porque no tiene mayor posibilidad de tomar decisiones ahí. Simplemente tienen que ejecutar. Y obviamente que es mejor que el FOSIS este dividido en 16 pedazos. O sea, si quieren enfocarse en la leche, en la pesca, en el trigo o en la cosa que quieran hacerlo, eso es positivo, pero no digamos que es traspaso de competencias si te dejan hacer las bases a concurso o te dejan poner los énfasis si estas obligado a que sean los FOSIS y te dan el marco regulatorio. Entonces yo no veo que ahí la región se va a llenar de tareas, pero no de autonomía, y lo que uno quiere en la descentralización no es solamente más plata, lo que quiere es mayor autonomía. Por eso nuestra propuesta patuda nos metimos en el tema de los RS, porque tú no vas a descentralizar si tienes mucho dinero, pero debes pedirle permiso al papá para poder gastarlo.

Samuel: La pregunta siguiente justamente tiene relación con las competencias, si es que me puede sintetizar bien, **¿cuáles serían las competencias que faltan al gobernador regional próximo para que tenga mayor autonomía?**

Félix: Yo creo que deben tener alguna capacidad de maniobra respecto de lo que hagan los ministerios. Los ministerios no pueden ir a región a mandarse solos con el delegado presidencial. Por eso planteamos que cualquier proyecto de inversión de más 1000 millones tenga que pedirle permiso al consejo regional. Yo ahí le dejaría todo lo que es planificación en manos del gobierno regional, además cambiar lo que significa planificar, porque en Chile no se planifica se hace uso de suelo. Y porque tu cuando planificas, nosotros tuvimos una misión en Ecuador para esto, y la planificación allá es un derecho que está en la constitución, por lo tanto, si tú en tu comuna tienes 16 años desarrollo inmobiliario sin plan regulador comunal. En Ecuador hubiéramos podido interponer un recurso de protección. Aquí se están vulnerando nuestros derechos, aquí no hay planificación.

Segundo, hay un consejo de planificación en Ecuador que es a nivel presidencial, donde el presidente asiste o va el vicepresidente, ellos tienen un marco regulatorio en cuanto a la planificación. Y lo tercero, ¿Qué es planificación? Ellos toman una zona que es ganadera y planifican la inversión, programas de estudio de los colegios, el uso de suelo, uso del agua (aquí el plan regulador no fortalece el uso de agua), y la conservación. Entonces por eso tiene ciudades como Cuenca que pasan cuatro ríos, y es una cosa super curiosa porque los ríos tienen orilla natural. Que hacemos en Concepción nos alejamos del río, el estero Nonguen este pavimentado, el Mapocho igual. Entonces ellos cuando hacen planificación no están pensando en los próximos 5- 10 años, están pensando en los próximos 100 años. Si fortalecemos esa planificación, yo digo a quien se la entregamos. Se la pasamos al gobierno regional, por supuesto en un desafío mayor para los consejeros regionales, pero también si no confiamos en los consejos regionales que son de ahí, vamos a confiar en equipos técnicos que están en Santiago y que no conocen la región porque es eso lo que estamos haciendo ahora.

Samuel: Por eso también muchos proyectos de inversión tienen oposición de las regiones o de los ciudadanos.

Félix: Es probable que se cometan errores y la gente en Santiago no es más tonta o más inteligente que la de región. Y cuando tú ves porque falla el puente Cau-Cau o el puente Loncomilla, te das cuenta de que son todos proyectos centralizados del MOP.

¡Ah! Disculpa, se me queda algo importante que decir. La dependencia de los SEREMIS estamos claro que va a ser el ministerio, pero lo que tiene que ocurrir es que los ministerios tengan que conversar con el gobierno regional para cada proyecto que hay. Y que, además, las políticas públicas tengan una bajada regional, a que me refiero, a veces hay programas de salud en donde va el SEREMI de Salud y lo aplica en la región de acuerdo a los lineamientos que le entregan en Santiago (el ministro o la ministra). Eso debieran pasar por un aterrizaje por los gobiernos regionales para darle contexto regional, porque ese mismo programa de salud tal vez sea muy importante para la región metropolitana, muy importante para Valparaíso y casi nada importante en Aysen. Entonces si va a

estar esta muralla que separa todo lo centralizado (los SEREMI) y todo lo descentralizado por otro lado peleando todo el rato es mucho mejor que se necesiten mutuamente. Y no, lo que sucedería hoy día con la ley como está, que el gobernador y los consejeros estarían constantemente haciéndole pedidos a quienes si tiene el poder que serían los centralizados.

Samuel: Y con respecto a la rendición de cuentas, **¿Cuál cree usted que es el impacto de la descentralización en la rendición de cuentas?**

Félix: Mira, la corrupción está en la naturaleza de algunas personas. No es que el poder corrompa, sino que el poder atrae a los que ya están corrompidos, y lo que tiene que ocurrir ahí, es que exista una contraloría interna que no sea solo control administrativo que busca errores del funcionario, eso existe. Por ejemplo, lo que paso acá en el Congreso un funcionario se equivocó en algo y se le traspasa más fondo de viatico de lo que debía ser pasado, y es porque alguien se equivocó, eso no es corrupción, eso son errores. Entonces si tú tienes una contraloría interna buscando los errores administrativos no estas combatiendo la corrupción. Combates la corrupción si ese organismo es independiente, que tenga dientes. Y la Contraloría General de la República también necesitamos que tenga más dientes y que tengamos más contralores como el actual Bermúdez y menos contralores como Ramiro Mendoza que termina en el comando de campaña del presidente que el debió fiscalizar. Entonces si nosotros queremos atacar la corrupción no tiene que ver con la descentralización, yo creo que, todo lo contrario, porque si tú le das más decisiones de tomar decisiones a un consejo regional donde en mi región son 28, ahora son 22 pero van a crecer. Las regiones más chicas son 14. La posibilidad de que se pongan de acuerdo 28 personas y que no haya uno que diga la verdad, eso baja considerablemente la posibilidad de los contubernios que puede haber. Ahora afortunadamente los consejos regionales no licitan, sino que aprueban los fondos y licita un tercero. Puede licitar un municipio, un servicio público. Yo creo que eso si se debe mantener, yo no me imagino al gobierno regional licitando. Ahí se puede abrir la puerta a la adjudicación de una empresa en particular, al lobby empresarial. Nosotros la verdad no tuvimos de nada de lobby empresarial porque nosotros no asignamos fondos al adjudicatario. Si tuvimos mucho lobby municipal. Mire tenemos este proyecto como por ejemplo en Santa Juana es la única comuna que está haciendo reciclaje total a nivel municipal. Entonces vinieron los alcaldes a mostrarnos un proyecto bonito.

Samuel: Ese es un buen punto, ahora, **¿Cómo se modificaría la relación entre el municipio y el gobierno regional?**

Félix: Los municipios postulan a fondos que son de los sectoriales, pero no lo ejecutan los municipios. O sea, viene el MOP a hacer la licitación, y el MOP a veces te entrega una concesionaria y te cobran peaje. En cambio, los proyectos a los que postulan los municipios en donde ellos tienen la potestad de diseñar, de licitar y ejecutar son principalmente con el fondo de desarrollo regional. O sea que postulen a fondos sectoriales, por lo menos en los proyectos de inversión no se da. En los programas sí. Por ejemplo, el programa SENDA que postulan los municipios, en realidad se lo adjudican a todos los municipios y está centralizado, pero lo ejecutan los municipios. Entonces pasa a ser una entidad ejecutante, no todos los municipios tienen esa capacidad.

Samuel: En general, **¿considera que las reformas cumplen con las expectativas de los expertos o es aún insuficiente?**

Félix: Las reformas son una noticia en desarrollo. Hay varios proyectos y propuestas que el gobierno nos debe responder, por ejemplo, a la propuesta nuestra. Que tengo el orgullo también de administrador público de haber visto que había un vacío de propuesta y lo llenamos con propuestas en base a la experiencia en el CORE, y poder decir aquí es donde pica. Por eso nos metimos en el RS, que esta subvaluado y el RS es centralismo puro. Como tienes que pedirle, que una región con 28 consejeros, con un intendente, con 16 SEREMIS para hacer una sede social un poquito mejor que los otros debes pedirle permiso a la Región Metropolitana (RM) o un funcionario que está afuera de la región, que además lo hace con la calculadora, porque la RS se saca con una calculadora. Resulta que ese centralismo es totalmente innecesario y terminan finalmente esas sedes sociales, que cuestan 71 millones y si cuesta un peso más debes pedir permiso. A veces hay proyectos de inversión que son estándar, y disculpando algunas iglesias, pero son todas iguales, es estándar. Entonces hay que andar pidiendo permiso para todo. Y es esa la batalla que debemos dar no está en si hay más o menos plata recaudada con impuestos, porque aquí hay una cosa importante nosotros no tenemos trancas ideológicas. Cuando tú quieres desarrollar económicamente a una región como en el caso de Iquique y Punta Arenas., ¿Qué haces? ... Zona franca, menos impuestos. Entonces si te dieran la facultad que los gobiernos regionales pongan más impuestos. ¿Quién va a querer poner más impuestos? La inversión se te va a ir para la región del lado, tus electores y vecinos van a tener que pagar más cara las cosas, no tiene sentido. Entonces nosotros dijimos que no vamos a tomar el sistema tributario. Lo que queremos es que hoy día en la región del Bío- Bío se invierten 2 millones de millones de pesos al año en proyectos de inversión. Y el gobierno regional ha tenido 100 mil millones de pesos, o sea el 5% y el otro el 95% de los fondos de inversión, y estos eran elegidos en Santiago. Lo que queremos es que de aquí al 2030 el 30% de los fondos de inversión sean de región. En los países desarrollados la mitad de los fondos son del gobierno regional y la otra mitad es del gobierno central. Entonces queremos que un 30% sea de las regiones. Significa que en vez de lo que lo decida un ministro de educación, salud, obras públicas, este la chequera del gobierno regional para que los proyectos lo pueda decidir el gobierno regional.

Samuel: O sea vamos en buen camino, lento pero seguro.

Félix: Sabemos lo que queremos, porque existe cierto consenso en la bancada de descentralización del senado y diputados. Tenemos un solo proyecto que tenemos el orgullo que nació del equipo nuestro.