



REVISIÓN DE LIBROS

REVISIÓN DEL LIBRO “EL ARRANQUE DE LA DESCENTRALIZACIÓN: DESATANDO LAS AMARRAS DEL CENTRALISMO CHILENO”

de Fundación Chile Descentralizado... Desarrollado
Ediciones Universidad de la Frontera, Temuco, Chile



Carlos A. Medel*

Motivación y contexto

La descentralización en Chile ha sido, desde la década de los 70, un tema debatido en el más variopinto espectro de disciplinas, lo que se representa en este libro de 14 capítulos, escritos por 13 autores —incluyendo economistas, ingenieros, abogados, sociólogos, y un médico veterinario— sobre el estado actual de la discusión relativa a políticas de descentralización en Chile. Esta discusión revisa la experiencia chilena sobre el proceso de descentralización — con especial foco en el quehacer del actual período presidencial—, los modelos orientados a un desarrollo regional equitativo y eficiente, y las principales acciones de política propuestas por la Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional presentadas en octubre del 2014. Gran parte de la motivación del libro es el denominado *agobiante centralismo* del que Chile pareciera sufrir de manera crónica, documentado mediante brechas con respecto a grandes zonas metropolitanas en diversas dimensiones, y donde el orden regional no es el mismo a través de estas.

Así, la hipótesis de trabajo, tanto del libro como de la Fundación que lo edita, es buscar un país territorialmente más armónico y equilibrado, promover la generación de recursos para uso autónomo, potenciando una de las dimensiones menos explotadas en Chile para alcanzar el desarrollo: la descentralización. Como se indica, el postulado “Chile será descentralizado, o no será desarrollado” (p. 14) se basa en un dramático diagnóstico sobre el actual Estado: unitario, centralizado, vertical, autoritario, burocrático e ineficiente.

El volumen, consecuentemente lanzado en tres regiones distintas (hasta mayo del 2017), además se presenta en una coyuntura especial de acuerdo con sus autores. Por un lado, se lanza dentro de una ralentización de la economía y una crisis de legitimidad de la política que vuelca la mirada a posibles fuentes de renovación y un nuevo motor de crecimiento, donde la hipótesis de desarrollo a

* Asesor Económico de la Presidencia, Banco Central de Chile. E-mail: cmedel@bcentral.cl.

través de las regiones cobra un sentido especial. No es casualidad que el epílogo del libro se centre en discutir un volumen venidero titulado *Descentralización 2.0: Un desafío de Estado a construir Chile desde sus territorios* con una serie de propuestas para el período gubernamental 2018-2022, encasilladas en seis categorías: (i) política, (ii) administrativa, (iii) fiscal-económica, (iv) de fortalecimiento de capacidades locales y regionales, (v) de participación ciudadana y control democrático, y (vi) efectiva conducción y coordinación del proceso. Esto permite fácilmente situar el libro como una instancia descriptiva del proceso de descentralización, exposición de teorías sobre desarrollo desde las regiones, y un seguimiento a las propuestas gubernamentales, de la sociedad civil y de la academia, que están pendientes en el Congreso¹.

Por otro lado, se argumenta que la visión centralizadora del país, y a raíz de sus resultados, se encuentra obsoleta². Así, se sostiene que Chile vive el momento adecuado para transitar de un modelo unitario-centralizado a uno intermedio de Estado unitario-descentralizado, por dos razones: (i) conservar la unicidad en virtud de una identidad nacional, basada en un territorio único e indivisible con una administración centrada en el gobierno nacional, y (ii) eliminar las ineficiencias provocadas por la centralización, descentralizando todas las decisiones y funciones en las cuales los gobiernos regionales tienen mayor ventaja comparativa y economías de ámbito, este último proceso actualmente en desarrollo.

Es necesario recalcar que el momento actual propuesto por el libro (y la Fundación) para profundizar en la descentralización es el resultado de años de debate, el que comenzó incipientemente décadas atrás con alto resquemor sobre la capacidad de las regiones para hacerse cargo de sus propias responsabilidades, e incluso sin interlocutores convencidos de la legitimidad del proceso. Así, este impulso surge de la acumulación de externalidades negativas resultantes de la centralización y las mayores libertades democráticas y desarrollo económico que el país ha experimentado.

Cabe señalar que dentro de las 95 propuestas realizadas por el Grupo Res Pública Chile³ en el 2013, dos se refieren a la descentralización (propuestas 4 y 5): la formación de una Comisión Asesora Especial para la Descentralización, y la elección de todas las autoridades del gobierno regional en octubre del 2016 —destacando que Chile es el único país de Sudamérica que no elige a sus autoridades regionales. Así, y dado el cumplimiento de la primera propuesta, el proyecto de ley de elección de Intendentes (gobernadores regionales) es uno

¹ *Un seguimiento sistemático al estado de las medidas propuestas por la Comisión Asesora Presidencial a mayo del 2016 comienza con el informe "Estado Actual del Proceso de Descentralización: Incertidumbres en los Plazos y Puntos Críticos de las Reformas", Fundación Plensa, cuyo autor contribuye en la segunda parte del libro, destinada a la descentralización administrativa.*

² *La presentación de esta idea comienza convenientemente con una cita del poeta francés Víctor Hugo: "no existe nada más poderoso que una idea a la que le ha llegado su tiempo," (p.9).*

³ *Grupo Res Pública Chile (2013), 95 Propuestas para un Chile Mejor, primera edición, mayo del 2013.*



de los puntos más reforzados en el libro, y es considerada la “Reforma Madre” de la descentralización en Chile.

Revisión general

El libro se divide en tres partes organizadas de acuerdo con los tres primeros ejes de la descentralización: política, administrativa, y fiscal-económica. Recoge, en gran medida, las ponencias de seminarios conducidos por la Fundación durante el primer semestre del 2016 en dependencias del Congreso Nacional en Santiago y Valparaíso, las que junto con los aportes de connotados profesionales contaron con la activa participación de Senadores y Diputados de todos los partidos.

Respecto a la primera parte (de tres capítulos), sobre la descentralización política, esta se basa principalmente en el proyecto de elección de autoridades regionales. Para ello, destina el primer capítulo, de Heinrich von Baer, Mario Rozas, y Nicolás Bravo, a describir un marco constitucional y político adecuado para enfrentar elecciones democráticas abiertas de la máxima autoridad regional, presentando además su evolución desde su lanzamiento en la Comisión Asesora Presidencial. El capítulo de Julieta Suárez-Cao realiza una comparación de los sistemas electorales utilizados en el mundo, con la finalidad de sustentar que en el caso de los Gobernadores en Chile se justifica la adopción de un sistema intermedio o mixto entre la mayoría absoluta y la mayoría simple, combinando los criterios de la elección presidencial y de alcaldes. Dado que esta propuesta no tiene precedentes en Chile y su ámbito es potencialmente alto, el capítulo de Diego Portales se elabora con la finalidad de esquematizar los actores relevantes del Gobierno y el Congreso, sus contribuciones, puntos de vista, y críticas como una brújula para avizorar buen puerto y evitar naufragar en las agitadas aguas de los acuerdos políticos que fácilmente pueden llevar a desandar el trayecto recorrido.

Respecto de la descentralización administrativa, no es sorprendente que se destine un mayor número de capítulos a esta segunda parte (seis capítulos) dada la mayor complejidad que supone implementar la descentralización en la práctica. Los capítulos de Nicolás Bravo y Guillermo Pérez se enfocan precisamente en caracterizar el (renovado) traspaso de competencias desde el gobierno nacional a los regionales (cuyo proyecto de ley fue ingresado el 5 de octubre de 2011). Estas competencias se refieren al ordenamiento territorial, el fomento productivo, y el desarrollo social y cultural. Curiosamente, estos capítulos presentan una breve historia del proyecto de ley, una agenda a seguir en cuanto a plazos, y un análisis de riesgos críticos.

Dado el nivel de avance existente de la agenda, el capítulo de José Pablo Núñez analiza la ruta crítica que este proyecto de ley ha tenido en la Cámara de Diputados, comentando las indicaciones, artículos rechazados, y la votación general y particular. Como el fomento productivo también es parte del traspaso de competencias, el capítulo de Eduardo Bitrán evalúa los planes piloto implementados por la Corporación de Fomento de la Producción (Corfo) en las Regiones de Antofagasta, Biobío, y Los Ríos. Desde el punto de vista de la Corfo, entidad estatal encargada de impulsar el desarrollo productivo

nacional, el trabajo en terreno más cercano a las propuestas de la Comisión Asesora Presidencial comenzó en el año 2015 con la implementación de un modelo de descentralización, partiendo de lo más básico, como es la creación de entidades regionales para potenciar las facultades de la Corfo. Estas además son encargadas de fortalecer la capacidad de diseño e implementación de políticas a nivel regional de largo plazo.

Complementariamente, el capítulo de Patricio Vergara recoge experiencias de los programas piloto de la Corfo, a la postre desarrollado en conjunto con el Servicio de Cooperación Técnica (Sercotec). Este es uno de los capítulos de esta parte —y del libro— de mayor contundencia. En primer lugar, presenta un marco teórico basado en la *Nueva Economía Institucional*, la que asigna un rol fundamental a la calidad de las instituciones y el arreglo institucional como determinante del crecimiento y desarrollo de los países. En segundo lugar, revisa la interacción entre descentralización y fomento productivo, sugiriendo un alto grado de causalidad del segundo sobre el primero. Por último, entrega los fundamentos de por qué el modelo debe ser construido “desde dentro” citando un número sustancial de agencias existentes que pueden contribuir desde su propio ámbito regional.

La segunda parte del libro cierra con el capítulo de Iván Borcoski, el que se centra exclusivamente en la gestión de la Asociación Chilena de Municipalidades (AChM) sobre la descentralización. En primer lugar, describe la evolución —siempre desde la óptica de la AChM— del proceso de descentralización y la historia de las demandas de la Asociación, las que datan desde 1993. El mayor valor de este capítulo emana de la discusión y análisis de las modificaciones realizadas al proyecto de ley que derivó en la Nueva Ley de Plantas Municipales (20.922), publicada en el *Diario Oficial* el 25 de mayo de 2016. Con todo, concluye que, si bien este esfuerzo es necesario, no es suficiente para consolidar la descentralización del país, en gran medida porque las demandas de descentralización política tienden a remitirse solo a descentralización administrativa.

Finalmente, la descentralización fiscal-económica se trata en la tercera parte del libro, compuesta de tres capítulos. Estos son escritos por economistas y, consecuentemente, la exposición se apoya en gráficos y comparación de cifras a través del tiempo o entre regiones. El capítulo de Mario Marcel sobre desarrollo territorial, crecimiento, e inclusión provee un interesante ordenamiento de la discusión partiendo de las definiciones clave presentes en el debate (agregando a las tres dimensiones “clásicas” la *desconcentración administrativa*, el *federalismo fiscal* y la *compensación territorial*, entre otras). De esta manera, es relativamente más directo comprender la encrucijada de las regiones mediante la interacción de estos elementos ya definidos, y como corolario, facilitar la elaboración de políticas con mayor focalización y sinergias. Así, por ejemplo, “[...] los recursos públicos pueden distribuirse desde el nivel central con un objetivo compensatorio, pero los gobiernos subnacionales, aun cuando cuenten con autoridades elegidas por la ciudadanía, pueden estar limitados respecto de dónde y cómo aplicarlos.” (p.173).



El capítulo además, presenta evidencia empírica sobre la aglomeración como tránsito al desarrollo territorial producidas por las economías de escala de la localización y urbanización. Este desarrollo territorial se condice, además, con la dinámica inclusiva del crecimiento, la cual puede aumentar los desequilibrios en virtud de un desarrollo cohesionado posterior. El interés de comprender este esquema radica en que son importantes aliados para la formulación de políticas efectivas.

Es así como se plantean, y responden mediante la evidencia empírica chilena, ocho preguntas de política relevantes como, por ejemplo, ¿existe capacidad para igualar estándares de vida más allá de las oportunidades económicas entre las regiones? o ¿existen suficientes atribuciones a nivel local para generar sinergias con políticas nacionales?

El capítulo de Emilio Pineda es igualmente interesante. De la misma forma que el anterior, comienza con la descripción de un marco teórico que actúa de soporte para propuestas posteriores en materia de política pública, las que se ciñen siempre al marco fiscal. Algunos ejemplos de estas atañen a la regulación de la deuda de los gobiernos subnacionales, la operatoria de las transferencias equalizadoras discrecionales y basadas en fórmulas, y rendición de cuentas, entre otras.

Finalmente, el capítulo de Ismael Toloza, altamente técnico, constituye una revisión de los elementos que debería considerar la Ley de Financiamiento Regional, con un énfasis en los requerimientos más inmediatos. Estos pueden tomar la forma de una “Política de Cohesión Social y Territorial” basada en el Tratado de la Comunidad Europea, fomentando la cooperación y creación de redes, atendiendo las fortalezas de cada región, y una adecuación de los instrumentos de política. Similar al capítulo de Emilio Pineda, este capítulo ofrece medidas concretas, tal como la recién mencionada, aunque también sobre mayores transferencias (en algunos casos devoluciones), y la garantización estatal de desarrollo (basada en el aseguramiento de un piso de desarrollo territorial, al estilo de la Unión Europea).

Aporte del libro

Indudablemente, el libro tiene valor intrínseco al enmarcarse dentro de la escasa literatura sobre la descentralización en Chile y políticas públicas para su potenciación.

El libro es editado por la *Fundación Chile Descentralizado... Desarrollado* cuyos objetivos apuntan precisamente a desarrollar Chile desde sus regiones. El espíritu del volumen comparte este objetivo. La lectura resulta amena y con cambios de ritmo, los que en gran medida se deben a que las subdisciplinas Economía geográfica, Economía y desarrollo territorial, entre otros, no tienden a ser parte del currículo básico de los programas de universidades chilenas en Economía ni Políticas públicas (aunque sí en programas más específicos de universidades “regionales”), ni tampoco son de manifiesto interés mediático, pese

a las evidentes diferencias regionales. Así, algunos capítulos, particularmente de la tercera parte, vale la pena leerlos con mayor detención para familiarizarse con la terminología, asimilar nuevos conceptos y reflexionar sobre cómo se relacionan con el acervo profesional del lector. También es necesario considerar la diferente formación, experiencia y visión de los autores respecto de la descentralización, lo que resulta ser un elemento destacable del libro.

El análisis de los modelos de descentralización política y tipos de sistemas electorales aplicados a la realidad chilena constituye un tercer aporte. Particularmente, la definición precisa de elementos clave una vez expuesta la realidad “desde dentro” con distintos tipos de evidencia, permite entender mejor el ámbito y la finalidad de las diversas políticas analizadas. Además, es un reforzamiento a las propuestas de la Comisión Asesora Presidencial, varias de las cuales han permeado la agenda legislativa.

La revisión y análisis del estado legislativo actual de estas propuestas es un aporte valioso para marcar la trayectoria recorrida hasta ahora y focalizar los esfuerzos en la parte restante de la agenda. La individualización de los actores clave, como también la documentación de los artículos rechazados de los proyectos de ley, marcan la ruta crítica que a la posteridad proveen lecciones valiosas incluso para otros procesos legislativos. El libro, en este sentido, cumple un papel poderoso como bitácora pública contrastable con el resultado legislativo final.

En suma, estos aportes de más fácil identificación se pueden resumir en tres:

- 1.- Fundamentos de por qué Chile puede alcanzar el desarrollo mediante la descentralización, definiendo los elementos clave para la discusión, evidencia para el caso chileno y países selectos;
- 2.- Políticas específicas que ayudarían a que las regiones tengan una mayor participación en sus decisiones y su futuro, junto con una agenda, análisis de riesgos, requerimientos urgentes y actores relevantes, y
- 3.- La preparación de un marco común para la discusión legislativa y académica, necesaria para la evaluación y anticipación del efecto de políticas públicas.

Dado que es un libro bien organizado y hace las veces de preámbulo para el segundo volumen anunciado, se recomienda su lectura —en varios ámbitos— como una guía acabada y actualizada sobre el complejo proceso de descentralización en Chile.