

Un proceso que no ha conseguido consolidarse

Luces y sombras de la descentralización

por Egon Montecinos*

La descentralización en Chile se instaló como herramienta de la gestión pública a contar de la Constitución del 80. Lo hizo con una clara intención de reducir el tamaño del Estado y desprenderse de funciones esenciales como la salud y la educación, bajo la excusa que transfiriendo esas responsabilidades a los municipios se respondería mejor a las preferencias de los ciudadanos.

Hasta ahí, no parecería ilógico que aquellas instituciones públicas más cercanas a la comunidad, como son los municipios, prestaran esos servicios, siempre y cuando hubiesen contado con los recursos fiscales y atribuciones para desarrollarlos. No obstante, la idea de descentralización que inspiraba esta noción fue acompañada de la incorporación del mercado en las áreas de salud y educación. De ahí que, por ejemplo, si el mercado ofrecía un mejor servicio, y el Estado a través de los municipios uno de menor calidad, con profundas limitaciones administrativas y fiscales, sería lógico que las preferencias de los ciudadanos se inclinarian por el primero y no por el segundo. Este tipo de descentralización, que va de la mano con reducir el tamaño y presencia del Estado en la prestación de servicios sociales esenciales, promover la incorporación del mercado a la arena de la política social, fue predominante en América Latina en la década de los 80 y comienzos de los 90.

El recorrido de Chile

Posteriormente, a comienzos de los años 90 y 2000, irrumpió un tipo de descentralización asociada a mayor autonomía y empoderamiento de instituciones públicas subnacionales (municipalidades y gobiernos regionales) y de la sociedad civil, conocida en la literatura como descentralización participativa. Acá el foco es que los gobiernos subnacionales, debían ser capaces de hacerle frente a las problemáticas territoriales, con participación de la sociedad civil, pero con recursos y atribuciones acordes a las competencias y funciones que les corresponde desempeñar.

Estas dos formas de entender la descentralización, con matices, conviven entre las elites políticas y sociales de América Latina pujando para avanzar con reformas y proyectos modernizadores del Estado a nivel central y subnacional.

Muchos de los países de América Latina comenzaron a impulsar reformas a la descentralización, basado en ambos caminos y esos esfuerzos legales se transformaron en una síntesis de procesos que en ocasiones no tenían muy claro el camino o los propósitos que se querían alcanzar con estos cambios.

En esta dirección, Chile ha tenido un recorrido particular, muy concentrado en reformas administrativas desde 1990, consolidando las reformas de corte "neoliberal en descentralización, pero girando en los últimos 10 años hacia una discusión más asociada a reformas políticas como las que se concretaron el año 2017 y 2018, cuya traducción más explícita es la elección de gobernadores regionales el año 2021.

¿En qué va la agenda de descentralización en Chile? En la actualidad, la denominada agenda de descentralización del gobierno se encuentra en una situación muy similar a cuando comenzó el gobierno del presidente



David Corvalán, *Desplazamientos* (Escultura en alfileres de acero y resina), 2019 (Exposición en Galería La Sala hasta el 31 de enero)

Gabriel Boric, es decir, sus avances más significativos siguen siendo producto de las reformas del 2017 y 2018 del gobierno de la presidenta Bachelet con todas las complejidades y deficiencias que eso traía consigo. Las expectativas que había con la asunción presidencial de un líder político proveniente de regiones eran muy altas y los compromisos que realizó el presidente fueron recibidos con mucho entusiasmo por regionalistas, líderes políticos de regiones y por sobre todo de los gobernadores regionales electos el año 2021.

El entusiasmo no era únicamente por su condición de primer presidente proveniente de regiones, sino porque realizó dos anuncios importantes para la descentralización. El primero era que iba a terminar su mandato en manos del gobierno central con menos poder del que inició, pero en favor de los gobiernos regionales.

Recursos via royalty

El segundo anuncio fue que terminaría con los delegados presidenciales regionales, figura que apareció con la reforma del 2017-2018 junto a los gobernadores regionales. Pues, a un año del término de su mandato, esto no ha ocurrido, y a juicio de algunos gobernadores regionales, en este gobierno se ha fortalecido el nivel central en regiones, especialmente con la presencia de un nuevo representante central como será el futuro seremi de seguridad pública. Adicionalmente, respecto de la presencia del delegado presidencial en regiones, es sabido que el propio gobierno en diversas instancias se ha encargado de descartar la eliminación de esa autoridad, ya sea por falta de respaldo político en el congreso para impulsar una reforma de esa naturaleza, o por falta de consenso al interior del propio gobierno para sacar adelante una medida de esa naturaleza.

A pesar de este contexto, existen luces y sombras en materia de descentralización en

este gobierno. La primera de ellas es la ley de Royalty minero que significó un aumento importante en materia de recursos fiscales para gobiernos regionales y municipalidades. La segunda iniciativa destacable es la elaboración de la política nacional de descentralización convocada por el gobierno. En este sentido, el año 2024 el gobierno, a través de la Subsecretaría de Desarrollo Regional (Subdere), previó acuerdo con la Asociación de Gobernadores Regionales inició un proceso participativo para la construcción de una política de descentralización con un sentido de corto, mediano y largo plazo.

Si bien es cierto, la elaboración de una política de descentralización es un esfuerzo genuino e inédito en torno al tema, lo cual en sí mismo es un avance que no teníamos como país, el contexto político nacional no favorece impulsar cambios muy profundos, como por ejemplo eliminar la figura del delegado presidencial regional. Existe espacio, pero para avanzar en propuestas de corto plazo, que no impliquen reformas constitucionales o nuevas leyes. Se puede avanzar, dado el contexto, pero con medidas que dependan de la voluntad política del gobierno, mas no con reformas estructurales.

Agenda descentralizadora

Algo que puede favorecer al proceso es la nueva configuración de gobernadores regionales electos, dado que representan de mejor manera las distintas posturas políticas en torno a la descentralización. La configuración de 9 gobernadores de centro izquierda, 6 de centro derecha y 1 independiente, se parece mucho más a Chile que la anterior configuración de 15 gobernadores regionales de centro izquierda y 1 de centro derecha. Ello puede provocar un mejor escenario para alcanzar acuerdos en el congreso.

Para poder prospectar un escenario con los nuevos gobernadores regionales, necesaria-

mente debemos hacer un balance de lo acontecido con el primero periodo de estas nuevas autoridades regionales.

La primera parte de los gobernadores regionales desde mayo 2021 (cuando se eligen a los primeros gobernadores regionales) hasta cuando estalla el caso convenios, fue una etapa de empoderamiento, donde se transformaron rápidamente en actores políticos relevantes. A los dos meses de electos ya tenían conformada la asociación de gobernadores regionales de Chile, y desde esa plataforma se fue haciendo contrapeso a las propuestas que planteó el presidente Piñera, donde detuvieron algunos proyectos de ley por encontrarlos insuficientes. Después de electo el presidente Boric y planteada la propuesta de eliminar la figura del delegado presidencial regional, los gobernadores se empoderaron aún más y siguieron avanzando en la discusión de propuestas para ir construyendo una serie de acuerdos con el gobierno para transformarlos en proyectos de ley.

Este empoderamiento duró hasta que apareció el caso convenios (el que afectó gravemente a tres gobiernos regionales Bio Bío, Los Lagos, Araucanía) y el grave caso de falta a la probidad que desencadenó en la destitución de la gobernadora electa de la región de Coquimbo. Este contexto, provocó dos efectos políticos importantes que fueron en desmedro de la descentralización. El primero es que se frenó la agenda que se estaba construyendo entre Agorechi y el gobierno, teniendo como resultado lo que algunos han llamado una recentralización o un freno a la descentralización, transformando como protagonista del proceso al Ministerio de Hacienda quien fortaleció la burocratización de procesos rigidiendo la gestión de los gobiernos regionales.

El segundo efecto fue sobre el rol de Agorechi, se debilitó tanto su liderazgo que durante este último año se transformó en una asociación sin opinión pública y escasamente gravitante frente al gobierno, pero también frente al congreso en los temas de descentralización. Como consecuencia la agenda política de descentralización se debilitó.

Estos hechos hicieron pasar a segundo plano la gestión de los gobiernos regionales que lo hicieron muy bien en materia de coordinación de servicios en regiones como el de Magallanes, o en materia de control de la gestión como en Los Ríos, entre otros casos exitosos. La presión mediática sobre los casos de falta a la probidad fue tan grande que "lo bueno del proceso" no tuvo ningún efecto en esta última parte del primer periodo de gobernadores electos.

En síntesis, este primer periodo de gobiernos regionales tuvo luces y sombras, esto se debiera transformar en la principal fuente de aprendizaje para fortalecer el proceso de descentralización de aquí en adelante. La principal lección debiera ser que el control de la gestión, la buena coordinación de servicios públicos en regiones liderado por los gobiernos regionales, debiera ser la clave para avanzar en este proceso. Si le va bien a los gobiernos regionales, sea quien sea que los dirija, quien gana es la descentralización y en definitiva los habitantes de regiones. ■

*Académico Uach. Investigador responsable proyecto fondecyt 1220165