

Francisco Enríquez Bermeo
Coordinador-editor

Organización del Estado en el territorio a partir del covid 19

Serie Territorios en Debate - Segunda Etapa - N° 11



2021

Organización del Estado en el territorio a partir del Covid 19 / editado por Francisco Enríquez Bermeo. Quito : CONGOPE : Ediciones Abya Yala : Incidencia Pública Ecuador. 2021

viii, 303 páginas : cuadros, gráficos. - (Serie Territorios en Debate. Segunda etapa ; 11)

Incluye bibliografía

ISBN: 9789942097507

TERRITORIO ; ESTADO ; ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ; DESCENTRALIZACIÓN ; AUTONOMÍA ; POLÍTICAS PÚBLICAS ; ECONOMÍA ; ASPECTOS SOCIALES ; PANDEMIA ; COVID-19 ; QUITO ; ECUADOR. I. ENRÍQUEZ BERMEO, FRANCISCO, EDITOR

320.12 - CDD

Primera edición: 2021

© **Consortio de Gobiernos Autónomos**

Provinciales del Ecuador – CONGOPE

Wilson E8-166 y Av. 6 de Diciembre

Teléfono: 593 2 3801 750

www.congope.gob.ec

Quito-Ecuador

Ediciones Abya Yala

Av. 12 de Octubre N24-22 y Wilson, bloque A

Apartado Postal: 17-12-719

Teléfonos: 593 2 2506 267 / 3962 800

e-mail: editorial@abyayala.org / abyayalaeditorial@gmail.com

Quito-Ecuador

Incidencia Pública Ecuador

Calle San Luis Oe8-78

San Francisco de Pinsha, Cumbayá

Teléfono: 593 999 012 226

e-mail: incidenciapublica.ecuador@gmail.com

Quito-Ecuador

Coordinador general de la serie: Francisco Enríquez Bermeo

Edición: Francisco Enríquez Bermeo

Corrección: María Victoria Toral

Diseño y diagramación: Antonio Mena

Impresión: Ediciones Abya Yala, Quito-Ecuador

ISBN: 978-9942-09-750-7

Tiraje: 1000 ejemplares

Impreso en Quito-Ecuador, junio de 2021

Las opiniones de los autores no reflejan la opinión de las instituciones que patrocinan o auspician la publicación.

Este trabajo se llevó a cabo con una subvención del Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador – CONGOPE

Serie Territorios en Debate

Es un espacio creado por el CONGOPE e Incidencia Pública para debatir entre los gestores de la política pública, la academia y la sociedad civil, sobre el desarrollo desde una perspectiva territorial, que mire a lo urbano y lo rural como un espacio diverso y articulado de construcción social.

Índice

Presentación	VII
<i>Pablo Jurado Moreno</i>	
Introducción	1
<i>Francisco Enríquez Bermeo</i>	
Capitalidad y autonomía en América Latina: el caso de Quito	17
<i>Fernando Carrión M.</i>	
Los intransitables “chaquiñanes” del poder territorial del Estado: el viejo debate y prácticas de unitaristas vs. federalistas en Ecuador y realidades de la descentralización	67
<i>Patricia Sánchez y Gaitán Villavicencio</i>	
Autonomía descentralizada: ¿cuándo?	115
<i>Fernando Cordero Cueva</i>	
El centralismo chileno cede	175
<i>Carolina Tohá</i>	
Territorio y poder estatal en México en la crisis actual	205
<i>Emilio Pradilla Cobos</i>	
Organización política del Estado en el territorio en el covid 19	243
<i>Francisco Enríquez Bermeo</i>	
Autores y autoras	301

El centralismo chileno cede

Carolina Tohá*

Resumen

En este artículo se analiza el sistema centralizado que ha caracterizado a Chile a lo largo de su historia, su evolución y perspectivas. Se plantea que dicho sistema ha entrado en cuestión en los últimos años, especialmente a partir del estallido social, y es altamente probable que el proceso constitucional que está en curso lo modifique significativamente. Al respecto se examinan las causas de la crisis social y política que está viviendo el país, cuyos síntomas están presentes desde hace varios años. El texto sostiene que la experiencia de la pandemia ha profundizado dicha crisis, y también ha incrementado la valorización de los gobiernos locales y la demanda por descentralización. Particularmente se afirma que la lectura que se ha instalado en la sociedad es que el centralismo es un factor que contribuye a profundizar las desigualdades. En ese contexto se analizan los desafíos y tensiones que se abrirán si se opta por instaurar un sistema descentralizado en la nueva constitución.

Palabras clave

Centralismo, Democracia, Estallido Social, Actores Políticos, Movimientos Sociales, Municipios, Territorio, Pandemia, Desigualdad, Constitución, Descentralización.

* Correo ctmpersonal@gmail.com

Parte un nuevo ciclo

En Chile se inició el proceso que le dará forma a una nueva Constitución gatillado por el estallido social de octubre de 2019. Es aventurado anticipar dónde se situarán los puntos de convergencia que la definirán. Sin embargo, es claro que estarán en discusión el régimen político, la forma del Estado y su función, los derechos y deberes de las personas y, más en general, los principios generales que darán cimiento al pacto constitucional. El proceso es inédito porque, hasta ahora, nunca se había discutido una carta magna a partir de un órgano electo por la ciudadanía, y menos aún con paridad de género y escaños indígenas asegurados.

Detrás de las normas y la institucionalidad que serán modeladas por la nueva Constitución puede haber un cambio más sustantivo, que modifique la distribución de poder en la sociedad y los fundamentos normativos que dan forma a la convivencia y al proyecto de desarrollo. Todo dependerá de la capacidad de construir una coalición amplia de ideas, fuerzas políticas y actores sociales, puesto que las normas de la nueva Constitución exigen un quórum de 2/3 para ser aprobadas.

El camino recorrido hasta aquí abre muchas interrogantes. Chile parecía ser un país modélico de estabilidad institucional y progreso sostenido, sin embargo, detrás de esos procesos se escondían tensiones que terminaron por salir a la luz. No lo hicieron en forma sorpresiva, como se suele pensar, sino por entregas, en una conflictividad que fue creciendo a partir de mediados de la primera década del 2000 hasta culminar en la revuelta social de 2019. Cualquier interpretación de lo sucedido debe considerar la simultaneidad de otros procesos que trascienden las fronteras chilenas, especialmente el cuestionamiento a las élites y el distanciamiento con la política, pero, sin duda, fueron más determinantes los factores locales sobre los que hay diversas interpretaciones. Hay tesis moderadas que interpretan el estallido como un efecto de los avances logrados por el país. Al dejar atrás el atraso y la pobreza, surgen demandas de nueva generación que es necesario atender. Las visiones más críticas cuestionan la existencia de tales avances y consideran que los cambios que vivió el país fueron principalmente en beneficio de un pequeño grupo, trayendo como resultado una

profundización de las desigualdades y los abusos. Una tercera mirada, que compartimos, apunta a las contradicciones del proceso de cambios que ha vivido el país, donde el avance económico y la reducción de la pobreza fueron acompañados de un relato de igualdad y meritocracia sin que existiera un avance comparable en esos ámbitos, particularmente en el igualamiento del ejercicio de los derechos sociales más fundamentales.

Chile tuvo muchos cambios desde el retorno a la democracia, avances económicos y sociales, pero esa misma evolución hizo cada vez más inexplicable e indignante la persistencia de desigualdades, no sólo de ingresos sino también en la calidad de los servicios públicos, en el trato y el reconocimiento social. A su vez, el relato de éxito económico, el culto al esfuerzo individual, de la competencia y el consumo, transformaron la vida de los chilenos y chilenas en una carrera por el ascenso social y, posteriormente, en una lucha sin cuartel por no retroceder en ese avance. El resultado es una sociedad menos pobre y con más oportunidades pero agobiada, endeudada y vulnerable, porque muchos de los derechos básicos siguen dependiendo de la capacidad de pago.

Desde el punto de vista de la política, la Constitución de 1980 crea alambicados mecanismos para dificultar que las mayorías operen y para darle poder de veto a las minorías en amplias materias. El resultado, desde la perspectiva ciudadana, es que importa poco quién gane las elecciones, todo se resolverá en una mesa de negociaciones donde la participación social tiene pocas oportunidades de incidir. Como resultado se generó una política alejada de la sociedad, ensimismada, dedicada a construir acuerdos hacia adentro sin considerar las opiniones y juicios sociales más allá de su expresión electoral.

A ello se suma el enorme cambio que representó el aumento de la escolaridad y el acceso a la educación superior. Desde 1990 a 2020 los estudiantes terciarios pasaron de 245.000 a 1.144.000¹. Esa gran cantidad de jóvenes y sus familias, muchos de los cuales estudiaron endeudándose, se toparon después con un muro difícil de franquear: contar con un título no es suficiente si no se pertenece a los círculos influyentes, donde los empleos calificados se asignan con más consideración a las cercanías sociales

¹ Consejo Nacional de Educación (CNE) (2020) Matrícula Sistema de Educación Superior.

que a los méritos profesionales. A su vez, la economía chilena, capaz de generar tanto crecimiento durante casi tres décadas, no aprovechó ese ciclo expansivo para evolucionar hacia actividades basadas en conocimiento e innovación, y siguió dependiendo en demasía de los recursos naturales y de negocios operados con lógica rentista. Como consecuencia, el sistema productivo tampoco tuvo la capacidad de generar empleos para esta amplia capa de nuevos profesionales, los que debieron conformarse con trabajos simples, ajenos a las decisiones y con bajas expectativas de carrera. Desde ahí a la frustración y la rabia hay menos de un paso.

El movimiento canalizado por el estallido social fue variado y multi-forme, pero una de las cosas que lo cohesionó fue su baja identificación con los partidos políticos. Detrás de ese movimiento hay una sociedad de muchas voces, conformada por personas que reivindican su autonomía y rara vez están dispuestas a subordinarse a alguna forma de organización o plataforma colectiva. El componente generacional, la reivindicación feminista y la afinidad con la causa mapuche son otros de sus elementos característicos, todos ellos representativos de una nueva cultura política, despartidizada, variada en sus temáticas y ajena a las utopías del siglo XX. De alguna manera, el estallido de octubre le dio voz a una sociedad nueva, liberada de muchos de los temores y prejuicios del Chile tradicional y dis-conforme con las promesas del ciclo exitoso post-dictadura.

A la crisis sociopolítica del estallido social sobrevino la pandemia del covid 19, y el efecto combinado de estos procesos cataliza algunas de las dimensiones que ambos tenían. Evidenció las realidades disociadas que vivimos dentro de las mismas ciudades pues la segregación y la desigualdad de condiciones urbanas nos ponen en mundo paralelos. Lo constatamos durante el estallido bajo la forma de rabia y violencia, y lo experimentamos durante la pandemia con el rostro de la enfermedad y la muerte. El desfondamiento de la política tradicional estuvo en el centro de ambas crisis y tuvo como contrapunto, en las dos ocasiones, la valoración de las autoridades locales y de las voces de la sociedad civil. La discusión sobre la capacidad del Estado para garantizar derechos y detener abusos fue otra constante, expresada como reclamo en el estallido social y demostrada como necesidad vital en la pandemia. En ambas situaciones se hizo evi-

dente que lo que se requería era un Estado más fuerte en todos sus niveles, capaz de articular las decisiones con las realidades de los territorios, sus distintos recursos, vocaciones y urgencias.

La discusión de Chile sobre el origen de sus crisis y el balance de las últimas décadas seguirá adelante, pero hay algunos puntos que sea han asentado como ineludibles; uno de ellos es la necesidad de transitar a una forma de Estado menos centralizado, con más recursos y atribuciones alojados en los niveles regionales y locales. Esta constatación ampliamente compartida enfrentará, sin embargo, innumerables obstáculos debido al peso de la tradición centralista y a los poderes contruidos detrás suyo que se resistirán a ceder. En las páginas que siguen intentaremos una explicación al peso de esa tradición y buscaremos identificar qué debiera cambiar para comenzar a transitar hacia una tradición distinta.

El camino que nos llevó hasta aquí

Las raíces del centralismo chileno son antiguas y profundas. Al igual que sucedió en toda América Latina, el esfuerzo para poner en pie a los nacientes estados nacionales después de la independencia se hizo cortando el vínculo colonial con la corona española, pero también aplacando a los poderes locales y provinciales que aspiraban a ejercer una parte de la soberanía conquistada.

Cada nación vivió dicho proceso con diversas variantes pero con trasfondos repetidos. Los nuevos estados nacionales buscaron tomar control y unificar su territorio, y los grupos de poder que asumieron el gobierno republicano encontraron en el centralismo y la uniformidad un arma valiosa para consagrar su posición y darles estabilidad a las nuevas repúblicas. Como sucedió en la mayoría de los países de la región, en Chile existió un periodo de excepción en la primera etapa posterior a las gestas de independencia, de la mano del protagonismo que tuvieron en éstas los cabildos y por la influencia que lograron las ideas federalistas en los intentos primigenios de dar forma a los nuevos estados. A poco andar se generó una tensión entre esas ideas y la necesidad de consolidar los nuevos países,

darles unidad y gobierno. Eran disputas al interior de un reducido grupo dirigente compuesto exclusivamente por hombres de las oligarquías de la época, pero daban cuenta de lo que eran los paradigmas que se debatían en el mundo en esos años. Lo particular en Chile fue que muy tempranamente se impuso un modelo institucional que zanjaba este debate a favor de un presidencialismo acentuado y la eliminación de la función de representación de los gobiernos locales y provinciales, los que quedaron subordinados a tareas de ejecución de los lineamientos del gobierno central.

La contienda, respecto a las diversas formas de gobierno y estructuras del Estado, se expresó en los modelos constitucionales que se intentaron durante los primeros años de la independencia chilena. El nivel de concentración de poder en el ejecutivo y el grado de relevancia que tendrían las provincia y localidades tuvo un papel central en esas discusiones. Las leyes que intentaron articular una constitución federalista, entre los años 1826 y 1827, fueron el intento más avanzado de un orden político descentralizado, pero nunca llegaron a consolidarse. Esos propósitos tuvieron en José Miguel Infante y el general Ramón Freire a sus principales artífices, ambos patriotas ocuparon posiciones gravitantes en las primeras décadas de la independencia y fueron derrotados en su proyecto político. La disputa se zanjó con la Constitución de 1833 y el llamado orden portaliano² que estuvo vigente por casi 100 años lo que explica, en parte, cuán asentada está la tradición centralista en la historia de Chile. La clave de su éxito fue la capacidad de generar orden y estabilidad, condiciones que eran ansiadas por una sociedad que llevaba décadas de incertidumbre, especialmente en el caso de sus oligarquías que abrazaban altas expectativas económicas ligadas al comercio exterior y, posteriormente, a la inversión extranjera vinculada a la minería, actividades ambas que exigían reglas claras y autoridades predecibles. Eso no impidió que durante aquel largo periodo haya habido intentos de modificar ese orden de cosas, como sucedió con la Revolución de 1851, encabezada por Francisco Bilbao y la Sociedad de la Igualdad, contra la asunción del

2 De Ramón, Armando (2003). Se denomina así al régimen institucional instaurado a partir de la influencia del Ministro Diego Portales, impulsor de la Constitución de 1833 bajo el gobierno de José Joaquín Prieto, asesinado en 1837 pero perpetuado en su gravitación a través de varias figuras relevante de la época, como Andrés Bello, Domingo Faustino Sarmiento, Manuel Renjifo, Mariano Egaña, Joaquín Tocornal, el Presidente Manuel Montt y su ministro Antonio Varas.

gobierno conservador de Manuel Montt, y con la sublevación de 1859, una guerra liderada por Pedro León Gallo contra el mismo presidente en su segundo mandato. Ambos intentos fueron derrotados.

Hubo una excepción. Durante la presidencia de José Manuel Balmaceda (1886-1891) este debate se volvió a instalar con fuerza y dio lugar a la Ley de la Comuna Autónoma, aprobada después del violento final de su mandato tras la guerra civil que venció la oposición agrupada en el Congreso y respaldada por la mayoritaria del Ejército. Fue una reforma audaz que eliminó la intervención del ejecutivo en los gobiernos locales al terminar con el rol municipal de los intendentes. Se reforzó a los municipios entregando vías claras para su financiamiento, fortaleciendo sus atribuciones y poniendo a las policías bajo su dependencia. Al mismo tiempo, se crearon modalidades inéditas de participación ciudadana mediante las asambleas de electores que definían las contribuciones municipales, abrobaban los gastos y las ordenanzas. Esto coincidió con una etapa de la historia política chilena denominada República Parlamentaria, que operó sin una reforma institucional que le diera sustento. En realidad fue un periodo en que las oligarquías operaban desde el Congreso sin contrapeso, gabinetes y gobiernos caían o ascendían al ritmo de las mayorías parlamentarias y reinaba una inestabilidad que seguía el ritmo de las rivalidades al interior de la élite gobernante.

El salto descentralizador fue tan abrupto que resulta difícil explicarlo. ¿Para qué podría querer ese parlamento omnipotente un municipio más fuerte y participativo? Se debate si fue un acto de romanticismo gatillado por las modas europeas de la época, si fue un reflejo tardío contra el activismo presidencial de Balmaceda que los congresistas querían soslayar logrando influencia en las localidades, o si se trató de un simple cálculo electoral para ganar votos en las comunas. Cualquiera haya sido la razón, está claro que no fue una victoria de los movimientos políticos que habían protagonizado durante el siglo XIX tantas batallas a favor de mayor poder para las provincias y localidades. No pasó mucho tiempo para que se impusiera una interpretación restrictiva de la Ley de Comuna Autónoma. Las fuentes de financiamiento se fueron desdibujando y las asambleas de electores reemplazadas por asambleas de mayores contribuyentes. La comuna

autónoma terminó en un gran escándalo de endeudamiento y corrupción que dejó en entredicho, hasta hoy, la posibilidad de un poder local que fuera contrapeso del gobierno central.

En las primeras décadas después de la independencia fueron gravitantes las ideas que apostaron a un sistema de gobierno con mayor distribución del poder en el territorio. Estuvieron en el centro de la discusión en los años de construcción de la República y, aunque fueron derrotadas una y otra vez, se instalaron en el imaginario del país: una alternativa que tensionaba la realidad política como un dilema al que había que responder. Todo eso cambió con la experiencia de la Ley de Comuna Autónoma. El mayor experimento descentralizador resultó totalmente fallido y tuvo como resultado estigmatizar todo proyecto político que apuntara a dar más poder a las regiones y las comunas. De consecuencia, esas ideas desaparecieron del espectro político, ni derechas ni izquierdas, ni liberales ni conservadores las tuvieron en su agenda.

La Ley de Comuna Autónoma alentó un incipiente movimiento popular que ocupó los espacios de las asambleas de electores para agrupar comunidades, formar agendas, reivindicar sus demandas y promover liderazgos, pero el fracaso de esa experiencia hizo que esos actores abandonaran el espacio local como *locus* de su desarrollo y se situaran en el escenario nacional teniendo como interlocutores al gobierno nacional y al parlamento.

Tras la derogación en 1924 de este cuerpo legal, la mayoría de los municipios fueron disueltos y reemplazados por funcionarios nombrados por el gobierno central. El municipio vivió así una contrarreforma: sus facultades de representación y su autonomía fueron eliminadas, pero además se le despojó de muchas de sus funciones administrativas, asumidas directamente por el gobierno central.

Desde ese momento hasta 1973 los alcaldes del país y escasas alcaldesas se movilaron transversalmente en demanda de reformas que les devolvieran la autonomía perdida y dotaran a los municipios de mayor solidez institucional. Así, se debieron rebelar contra los gobiernos que los designaron y, cuando volvieron a ser electos, contra sus propios partidos. Sin embargo, su incidencia en la política nacional fue nula: ningún partido, ni de izquierda ni de derecha, tomó sus propuestas ni consideró sus puntos de

vista. Sólo lo hizo, en parte, el primer gobierno de Carlos Ibáñez, devolviendo el carácter de electos a los alcaldes, con excepción de Santiago, Valparaíso y Viña del Mar, que siguieron siendo nombrados desde La Moneda. Así continuó hasta 1973 en que todos volvieron a ser designados, en este caso por Pinochet, estableciéndose la elección universal de las alcaldías recién en el año 1992.

Este análisis se basa principalmente en el trabajo del historiador Gabriel Salazar, aunque también en otra perspectiva, promovida por el politólogo Arturo Valenzuela que a partir de otros elementos llega a la misma conclusión. En su visión la aparición del sistema moderno de partidos políticos, que ha acompañado a Chile desde fines del siglo XIX hasta hoy, debilitó los proyectos regionalistas. Los partidos se construyeron sobre la base de generar alianzas entre actores del parlamento y líderes locales, pidiendo votos a cambio de acceso a los beneficios de las rentas que el país recibía desde finales del 1800 producto de las riquezas generadas por la industria salitrera y por la minería en general. Así, los líderes locales obtenían proyectos de obras públicas y otros beneficios como contraprestación a su apoyo político a los dirigentes nacionales. De este modo, el regionalismo fue cooptado y dejó de representar un movimiento político para transformarse en un demandante de prestaciones gubernamentales. A partir de los años '20 se impone en Chile la llamada "cuestión social" que empuja un papel mucho más activo del Estado en el aseguramiento de derechos sociales básicos. La idea que predominó, impulsada por las fuerzas políticas de centro y de izquierda comprometidas en la causa de la "cuestión social", fue que la forma mas efectiva de avanzar en ese campo era a través de un mayor activismo del gobierno central, dejando sin sustento los programas que apuntaban a la descentralización.

Ambas perspectivas sirven para explicar lo sucedido luego de la gran crisis de 1930, la caída en los precios de los productos de exportación de Chile y la aparición de sustitutos sintéticos al salitre. La situación empujó la adopción de las políticas de industrialización y sustitución de importaciones que se tradujeron en el desarrollo de nuevos sectores productivos cuyas plantas se encontraban en las áreas urbanas. La combinación de la abrupta desaparición de miles de fuentes de trabajo en las provincias, la ge-

neración de nuevas oportunidades en el sector industrial y en el sector público, que estaba creciendo, gatilló una gran migración hacia las ciudades y especialmente hacia la capital. Este proceso, vivido con distintas intensidades y etapas en toda Latinoamérica, terminó transformando a Chile en uno de los países más urbanizados de la región y del mundo, precisamente en una época de debilidad de los municipios como espacios políticos. De consecuencia, las ciudades modernas se conformaron en Chile sin gobierno local. Eso afectó la concepción de las políticas urbanas, la forma de pensarlas y aplicarlas. Predominó la lógica sectorial de los ministerios por sobre la mirada territorial de los gobiernos locales provocando un balance de poder en que el gobierno central se hizo incontrarrestable.

La escala de los procesos migratorios hacia la ciudad empujó el desarrollo de políticas de vivienda, desde la primera legislación sobre habitaciones obreras del año 1906 hasta el desarrollo de la Corporación de la Vivienda en los años '50, y del Ministerio de Vivienda y Urbanismo en la década siguiente. Durante los gobiernos de Eduardo Frei y Salvador Allende (1964-1973) las políticas de vivienda llegaron a alcanzar un gran impulso, pero no tuvieron en ningún momento a los niveles locales o regionales como interlocutores relevantes. Las izquierdas y las fuerzas progresistas del siglo XX, sus partidos y liderazgos se forjaron en las luchas nacionales de trabajadores, pobladores y estudiantes. Apostaron a transformar la sociedad conquistando leyes en el parlamento y políticas públicas en el gobierno nacional. Y obtuvieron importantes victorias en ese recorrido. La mirada local, sus actores y temáticas quedaron relegados a ser bastiones de votación cuya opinión política pesaba simplemente como palanca electoral.

La llegada de la dictadura de Pinochet puso nuevos ingredientes en juego. Si durante todo el siglo XX el gobierno territorial estuvo fuera de las grandes decisiones de política urbana, a partir del '73, el gobierno central también perdió gravitación y fue sustituido por el protagonismo del mercado. La institucionalidad de vivienda y urbanismo fue desmantelada y las políticas habitacionales retrocedieron a la modalidad de subsidios, dejando en manos de los desarrolladores inmobiliarios la definición de los proyectos y las localizaciones. La desregulación fue considerada como una herramienta esencial para promover la inversión y se aplicó ampliamente, partiendo por

la supresión del límite urbano. La idea que estaba detrás era que el suelo urbano no debía ser un bien escaso porque así bajaría de precio. La inversión en infraestructura urbana, por su parte, se subordinó a la solución de las demandas que se generaban en las ciudades producto de las transformaciones que movilizaba el mercado. En apariencia, la dictadura amplió la función municipal al traspasar la administración de los consultorios de salud y las escuelas públicas, pero el sentido de esa reforma apuntó a la fragmentación de lo estatal y no al fortalecimiento político del nivel local, pues se trató de un traspaso de funciones meramente administrativas. Obedeció a una lógica de despolitización más que a una de distribución del poder. Paradojalmente, en la gestión de las políticas habitacionales y urbanas no existió ese movimiento y los municipios mantuvieron su marginalidad histórica. Otro movimiento del régimen pinochetista fue hacer modificaciones a la regionalización del país, y aunque existió un énfasis discursivo en la materia, sus efectos se limitaron al reforzamiento de las zonas extremas con un foco más geopolítico que de descentralización y desarrollo territorial.

Desde la recuperación de la democracia ha sido lento el proceso para dotar a las políticas urbanas de mayor capacidad para proyectar la ciudad e incidir en sus tendencias. Gradualmente se han desarrollado nuevos instrumentos que permiten al Estado influir más allá de entregar subsidios, pero lejos de recuperar un papel equiparable al que tienen los gobiernos en la mayoría de las democracias. Las comunas y las regiones, por su parte, siguen al margen de las decisiones relevantes como veremos en la próxima sección.

Funcionamiento del modelo centralista en el Chile del siglo XXI

Desde el retorno a la democracia en el año 1990 se han desarrollado una serie de reformas orientadas a fortalecer los niveles subnacionales de gobierno. Las principales, en lo político, han sido la democratización de las municipalidades, la creación de los gobiernos regionales, la elección de los consejeros y consejeras regionales y, recientemente, la creación de la figura de los gobernadores o gobernadoras regionales definidos mediante el voto

popular. Estas reformas políticas han sido acompañadas de varias otras medidas: se han creado nuevas modalidades de financiamiento e instrumentos de planificación territorial junto a diversas legislaciones y programas en el ámbito del personal, la transparencia, la regulación de las compras públicas, la participación ciudadana y la entrega de nuevas funciones en ámbitos como la fiscalización, la seguridad, la vivienda social y el medio ambiente. La orientación de estos cambios ha apuntado a la desconcentración administrativa y al fortalecimiento institucional, ámbitos en los cuales ha habido avances importantes aunque el foco se ha mantenido alejado del traspaso de competencias políticas o de la verdadera descentralización. Como resultado, Chile sigue caracterizado por un centralismo acentuado en cualquier comparación que se haga, aunque hoy tenga municipios y gobiernos regionales más fortalecidos institucionalmente y con mayores recursos.

La evidencia internacional muestra que tiende a haber una correlación entre el producto interno bruto de los países y la porción de éste que se gasta en los niveles subnacionales de gobierno. Mientras más sube el primero, más alto es el segundo. Chile, sin embargo, es de los países que se encuentra disociado de esta tendencia si se lo compara con países de PIB equivalente. Sin ir más lejos, dentro de la región latinoamericana hay pocos países más centralizados que Chile aunque sus producto interno bruto e índice de desarrollo humano sean menores.

Las expresiones de dicho centralismo son multidimensionales. En el ámbito de los recursos sus manifestaciones son nítidas: el nivel de gasto en los niveles subnacionales de gobierno es de los más bajos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) junto con Grecia e Irlanda. Equivale a 3.7% del PIB y a 14.5% del gasto público, mientras el promedio de la OCDE es 16% y 40% respectivamente y el mundial es 8.6% y 24.1%³.

Estas diferencias no sólo se producen en la comparación con países más ricos, como los integrantes de la OCDE, sino también respecto a nuestros

3 Todos los datos de esta sección provienen del Word Observatory on Subnational Government Finance and Investment (SNG-WOFI.ORG). El promedio mundial se refiere a una muestra de 109 países de todos los continentes. El gasto en los niveles subnacionales de gobierno respecto al PIB y respecto al gasto público se comporta así en otros países de América Latina: Ecuador, 5.6 y 13.4; Bolivia 11.3 y 32.6; Colombia 12.9 y 27.3; Perú 7.6 y 35.7

vecinos de América Latina. El gasto público a nivel subnacional tiende a ser menor en Chile que en el resto de la región. Este rezago no sólo se presenta en los datos proporcionales, que miden los recursos en relación al PIB o al gasto público general, sino también en términos brutos. En efecto, en Chile los recursos públicos por habitante, a nivel subnacional medidos en dólares a paridad de poder adquisitivo, son similares a los de Bolivia, levemente por encima de Ecuador y por debajo de Perú y Colombia. Además, son inferiores al del promedio de los países unitarios del mundo, y ciertamente más bajos que los de México, Brasil y Argentina, que son países federales⁴.

En el ámbito de las atribuciones y facultades, el panorama no es mejor. Los municipios chilenos desarrollan la mayoría de sus funciones como colaboradores del gobierno central, que es quien define las políticas y asigna los recursos, lo que implica en la práctica que el espacio de decisión y negociación del nivel local es extremadamente acotado.

Al nivel regional, el contrapeso a las decisiones centrales es nulo puesto que su principal autoridad históricamente no ha sido electa sino designada desde la presidencia de la República. Eso ha comenzado a cambiar, justamente durante el 2021, en que por primera vez las intendencias regionales serán suprimidas y sus atribuciones se distribuirán entre dos nuevas figuras: las delegaciones presidenciales, nombradas por el gobierno central, y las gobernaciones regionales, electas con voto popular.

Estos nuevos gobernadores serán la cabeza del Gobierno Regional y actuarán principalmente en coordinación los distintos servicios públicos y órganos del Estado, supervigilándolos. También encabezarán la asignación de recursos de los programas de inversión del Gobierno Regional y de algunas partidas sectoriales cuya asignación será traspasada a las regiones. Entre sus funciones estará la formulación de políticas de desarrollo para la Región, en el marco de las políticas nacionales y de los planes comunales, así como la promulgación, con acuerdo del Consejo Regional, del plan regional de ordenamiento territorial, los planes reguladores metropolitanos e intercomunales. En el caso de las gobernaciones regionales que tengan a

4 UCLG y OECD (2019) Report World Observatory on Subnational Government Finance and Investment. p. 52.

su cargo zonas metropolitanas, es decir, ciudades de dos o más comunas, habrá algunas particularidades, como la creación de un Comité Consultivo con los alcaldes y alcaldesas de la ciudad, y la existencia de un departamento especializado que atenderá los asuntos metropolitanos.

La ley tiene previsto un proceso gradual de traspaso de facultades desde el gobierno central en materias tales como obras públicas, transporte, medio ambiente, vivienda entre otras. Si bien es una incógnita el alcance de dichas medidas, es un hecho que el país comenzó a caminar en esa dirección. Aunque el marco de atribuciones y recursos con que debutarán los gobernadores es limitado, su mandato democrático los obligará a actuar como contraparte de La Moneda, y exigir participación en las decisiones que afecten a sus regiones; ese único hecho representa un cambio de tendencia relevante.

Más allá de las potencialidades que abrirá la elección de gobernadores y gobernadoras regionales, es claro que Chile es un país que ha tenido cambios significativos en prácticamente todas las áreas pero ha mantenido su tradición centralista casi incólume. Esta característica se manifiesta en la distribución de recursos, competencias y poder político, pero su efecto termina siendo mucho más profundo pues ha ido permeando una forma de funcionar “desterritorializada” o “deslocalizada” que está impregnada en toda la institucionalidad y en la concepción de las políticas públicas. Ello es especialmente visible en el abordaje de los fenómenos urbanos: la ausencia de una institucionalidad apropiada para enfrentarlos, se traduce en que los desafíos de la ciudad no son vistos como tales sino como problemas de transporte, de vivienda, de seguridad, de patrimonio, de medio ambiente; la ciudad finalmente no se ve, no está en la conversación pública ni tampoco en las expectativas políticas de la población, pese a que Chile es uno de los países más urbanizados del mundo, con una población urbana de alrededor del 88%⁵.

La forma de concebir las decisiones está atrapada entre la debilidad de los niveles subnacionales de gobierno y la preponderancia de los enfoques funcionales, o sectoriales, que caracterizan las actuaciones del nivel central. Si las instituciones modelan prácticas y concepciones normativas, es evidente que una institucionalidad con un rasgo de centralismo tan marcado ha ci-

5 Instituto Nacional de Estadísticas (INE) (2017).

mentado una práctica, pero también una manera de pensar, que está enraizada en la sociedad chilena y particularmente en sus élites políticas. Nuestra cultura política no incorpora la perspectiva del territorio y particularmente de las ciudades y eso tiene manifestaciones muy elocuentes. Una de ellas es que son difíciles de reconocer las posturas en estos asuntos de cada sector político. En general, la mayoría de las personas puede distinguir qué piensa la derecha y la izquierda sobre el trabajo, la salud, la educación, el medio ambiente; ¿pero sabemos qué piensan sobre la ciudad? ¿Sobre el vínculo entre territorio y desarrollo? ¿Piensan algo realmente, tienen opinión? Si uno escarba en los programas de gobierno encuentra alguna postura sobre alguna particularidad de estos asuntos, pero nada parecido a una prioridad o una mirada integral. Somos un país que no tiene sueños para sus ciudades porque éstas no han estado en nuestro debate democrático.

Todo lo anterior confirma la necesidad de un proceso de descentralización en Chile y la construcción de una gobernanza multinivel en forma. El estado centralizado le prestó grandes servicios al país pues le permitió, tempranamente respecto a la realidad regional, tener instituciones y políticas públicas funcionando a lo largo del territorio. Mientras la nación tuvo como principal tarea dar acceso a prestaciones básicas en materias como salud, educación o infraestructura, la organización centralizada del Estado mostró importantes ventajas. Esa tarea no está completamente cubierta y siguen existiendo en Chile brechas importantes en materias como salas cuna, jardines infantiles y agua potable, especialmente en zonas rurales. Actualmente, sin embargo, los principales desafíos ya no están en el aseguramiento de prestaciones básicas sino en el mejoramiento de la calidad de éstas, lo que requiere no solo mejorar las capacidades centrales del estado sino, también, generar competencias y autonomía en las unidades que ejecutan las políticas públicas: municipios, consultorios, escuelas, etc. El modelo vertical, en el que algunos pocos piensan y deciden y los demás ejecutan, es poco propicio para estándares de calidad más exigentes y diferenciados, como los que predominan en una sociedad plural como la chilena.

Por otra parte, la factibilidad de políticas públicas que aborden desafíos sociales, económicos, ambientales y políticos complejos e interdependientes, como los que se enfrentan actualmente, requiere de políticas integradas

e intersectoriales, que los gobiernos subnacionales están mucho mejor dotados para desarrollar por su vínculo con los territorios, las comunidades y las personas. Es allí donde las políticas públicas se mezclan y entretajan creando realidades, mientras el gobierno nacional tiende a una mirada funcional, que divide los problemas de acuerdo a sus especialidades sectoriales, abstrayéndose de la vinculación con otras dimensiones de la realidad y de la propia acción estatal. A su vez, hay una necesidad de atender la pluralidad de la sociedad chilena, largamente invisibilizada por la tradición centralizadora y que ha explotado como una reivindicación de las regiones, los pueblos indígenas, los barrios, las mujeres, las disidencias sexuales y la diversidad cultural, que se manifiesta cada día con más fuerza. Ante ese Chile variado, complejo e irreverente que se ha impuesto por sobre la tradición de uniformidad y jerarquía, las ventajas del Estado centralizado palidecen y se transforman en una pesada herencia. Para quienes conocen de cerca la tradición de las instituciones del país y sus políticas públicas, el abandono de las certezas del centralismo produce vértigo precisamente por los logros que permitió alcanzar. Pero lo sucedido en los últimos años ha abierto incertidumbres mucho mayores, que amenazan directamente la legitimidad y funcionalidad de la acción estatal si ésta no logra evolucionar.

La crisis política y el COVID: el centralismo como un problema de desigualdad

La llegada de la pandemia del COVID 19, en pleno desarrollo del estallido social, aceleró una discusión que venía abriéndose en Chile respecto a la necesidad de descentralización. El matiz que adoptó el debate puso en evidencia la vinculación entre centralismo y desigualdad, entendida esta última en un sentido amplio que va más allá del nivel de ingresos, abarcando dimensiones políticas referidas a la participación en las decisiones, inequidades en materia de derechos sociales y bienes públicos básicos, diferencias en el trato que reciben las personas, y restricciones en el acceso a las oportunidades de movilidad social que desmienten la expectativa meritocrática que la sociedad había abrigado.

Algunos episodios vividos tras la llegada del coronavirus cristalizaron en la subjetividad de las chilenas y chilenos lo que la literatura especializada decía desde hace tiempo. Al igual que en gran parte de Latinoamérica, los primeros casos de COVID 19 llegaron a Chile por familias que habían pasado sus vacaciones en el extranjero. Se trataba de personas de altos ingresos que viven en el sector oriente de la capital. Ese fue el lugar donde la pandemia se hizo presente y a partir de ese brote el país comenzó a definir estrategias para contener los contagios. Durante esas primeras semanas, las autoridades municipales, los expertos y las organizaciones de la sociedad civil solicitaron muchas veces que se tomaran medidas más drásticas para limitar la expansión de la pandemia, señalando que la velocidad de los contagios iba a acelerarse significativamente cuando el virus llegara a los sectores de menores recursos, donde las personas viven hacinadas, viajan en transporte público y tienen menos opciones de teletrabajar. La demora de las medidas de confinamiento en los sectores populares de la ciudad produjo exactamente lo que se temía: una vez que el virus llegó allí adquirió una velocidad que se salió de control.

Chile estuvo por largos meses en el grupo de los 10 países con mayor cantidad de contagios y fallecidos en proporción a su población y, en medio de los peores momentos, el Ministro de Salud visitó una comuna periférica de Santiago y declaró: “hay un nivel de pobreza y hacinamiento del cual yo no tenía conciencia de la magnitud que tenía”. Un instante que quedará marcado en la historia, no porque el desconocimiento del Ministro fuera una sorpresa sino porque se hizo tan nítido que llegó a transformarse en un dato objetivo, que ya nadie podía negar. Quedó al desnudo que hay decisiones fundamentales del país que son tomadas por personas que muchas veces no lo conocen y no lo entienden, que habitan una realidad diferente que apenas se vincula con el mundo en que vive la mayoría.

El estallido social y la pandemia fueron un baño de realidad. Los rankings de éxito, que monopolizaron la imagen del país hacia adentro y hacia afuera durante tantos años, comenzaron a tener frente a sí la sombra de otra evidencia, que no sólo se expresaba en indicadores sino que tomó voz y cuerpo, eran personas que enfermaban y morían, eran mares humanos que llenaban las calles, eran instituciones que temblaban y caminos de cambio que se abrían. Y dentro de todo ese extendido cues-

tionamiento que la sociedad chilena hizo sobre sí misma, por primera vez después de más de 120 años volvió a entrar en el imaginario político una discusión sobre cómo equilibrar el poder entre el gobierno nacional, las regiones y las comunas.

Esta pequeña ventana que se abrió es fruto de un efecto combinado: por una parte, del creciente sentido de identificación de las personas con sus gobiernos locales, y por la otra, del abismal distanciamiento con los espacios convencionales de la política, aquellos donde tradicionalmente se ha ejercido el poder (gobierno, parlamento, partidos). Esa fractura, que lleva tiempo ampliándose, se ha traducido en que las evaluaciones ciudadanas de los últimos tres gobiernos fueron cada vez más bajas. En el caso del parlamento y los partidos políticos, por otro lado, las encuestas confiables⁶ muestran que la confianza ciudadana no ha llegado a los dos dígitos hace años, y suele situarse en porcentajes que se cuentan con los dedos de una mano. Como contrapartida, la valoración de las municipalidades se ha situado de manera estable por encima de todas las demás entidades políticas⁷, y eso se ha profundizado después del estallido social y la pandemia.

Hay varias formas de explicar esa valoración. Las más recurrentes hablan de la cercanía de los gobiernos locales y de su presencia en la vida cotidiana de las personas, pero quizás esos argumentos funcionan mejor cuando se complementan con otros elementos, como los que aporta Benjamín Barber (2013). Dicho autor explica que la ventaja relativa que tienen los gobiernos locales para ganarse la confianza de las personas no se basa en su fortaleza y poder sino al contrario, en su limitación y precariedad. En un mundo en que la política está llena de grandes palabras que cada vez sueñan más vacías, inflamadas de promesas grandilocuentes que no se logran cumplir, el mundo local parece hablar desde la cultura del “arriar con los bueyes que hay”. Cuando logra la atención del gobierno nacional, obtiene proyectos de inversión y políticas públicas que dejan casi siempre un sabor amargo: o no calzan con la realidad, o caen en duplicidades e incongruencias, o no escuchan la opinión de los afectados. Pero esa es la realidad, con ella hay que trabajar y, pese a todo, se puede avanzar.

⁶ Encuesta CEP 2015, 2016, 2017 y 2019.

⁷ Encuesta Bicentenario 2013; Encuesta UDP 2014 y 2015; encuesta COES 2014; encuesta CEP 2014, 2015, 2016, 2017 y 2019; encuesta ACTIVA Research 2020.

[...] esto deja a los municipios dependientes de soluciones que en el mejor de los casos pueden ser sólo parciales y, por lo tanto, nunca son satisfactorias en conjunto. Sin embargo, ese poder disminuido es su ventaja ya que conduce a un mayor pragmatismo y a una precaria pero efectiva focalización en hacer lo que lo que se puede hacer, dadas las restricciones. Dirigidas por ideologías universales y empoderadas por la soberanía y el gobierno central, las naciones suelen imaginar que pueden sanar todas las enfermedades y erradicar completamente los problemas, pero acaban limitadas por su propio poder y su arrogancia. Los municipios ofrecen un claro contraste: pragmáticas en su enfoque, cercanas a la gente real y a sus problemas y sin suficiente poder propio para resolverlos por sí solos deben, por lo tanto, conformarse con mitigarlos. Operan de forma interdependiente con los gobiernos de sus países y con otros municipios para mejorar las condiciones más allá de lo que su poder puede lograr por sí solo. Hacen lo que puede hacerse más que lo que se debería hacer. Irónicamente, su dependencia ha llevado a los municipios a la interdependencia. (p. 215)

Quizás en una era en que el poder es cuestionado y visto con sospecha, un gobierno local que tiene poco poder, pero es cercano y esforzado, es visto por las personas con otros ojos, como si fuera un lado plebeyo del Estado, que está más próximo a la realidad del común de las personas que a la exclusividad de las élites de la política.

Visto así, las enormes diferencias de recursos que existen entre los municipios chilenos pasa a tener otra interpretación. Ya no son consideradas como una expresión más de las endémicas desigualdades características de la sociedad, sino como una afrenta de la jerarquía del sistema político contra el único eslabón de la institucionalidad que la ciudadanía percibe como propio: el municipio

Cuando en Chile hablamos de desigualdad entre municipios nos referimos, en primer lugar, a las diferencias entre los modos de financiamiento que éstos disponen, horizontalmente. En el caso de la ciudad de Santiago, por ejemplo, si comparamos un municipio pobre con uno de altos ingresos, como son Cerro Navia y Vitacura, el presupuesto per cápita es 34 veces mayor, y después de aplicar el mecanismo redistributivo del Fondo Común Municipal esa diferencia queda en 5.5 veces (Manríquez, M., 2019). Es una distancia demasiado grande, que se traduce en brechas sensibles

en los equipamientos urbanos y la calidad de los servicios. De hecho, esto termina afectando el financiamiento de la atención primaria de salud y la educación escolar, ambos administrados desde los municipios con presupuestos que se transfieren desde el gobierno central⁸. Sin embargo, dado que el financiamiento recibido resulta insuficiente, los municipios lo complementan con recursos propios. Las diferencias que allí se producen resultan inaceptables porque conllevan que los sistemas públicos de educación y de salud repliquen como un espejo las desigualdades socioeconómicas que debieran aplanar. Para ilustrarlo se puede comparar la atención primaria de salud en la comuna metropolitana de Las Condes, una de las más acomodadas del país, con la de San Miguel, también metropolitana y habitada por grupos de ingresos medios, y la Temuco, que es la capital regional de la Araucanía. Mientras en Las Condes, en el 2019, el municipio aportó 194.805 pesos por cada persona inscrita en la atención primaria de salud⁹ adicionales al presupuesto entregado por el gobierno central, en San Miguel el aporte fue de 12.283 pesos¹⁰. La diferencia es de casi 16 veces. En el caso de Temuco el aporte corresponde a 1.476 pesos¹¹, lo que significa una diferencia de 131 veces respecto a Las Condes.

Estas diferencias tan radicales tienen una connotación que va más allá del problema general de la desigualdad porque se dan al interior del sistema público de atención de salud. Es decir, el tipo de institucionalidad que se ha dado en el país permite que servicios básicos prestados por el Estado, como la salud, actúen como un espejo de las desigualdades económicas. Es una anomalía no tolerable en una democracia, y de hecho el país no la toleró más. Por eso, en gran parte, estalló.

8 El financiamiento funciona mediante un traspaso de recursos desde el gobierno central principalmente bajo la forma de una subvención por estudiante (variable según la asistencia a clases) o un per cápita por persona inscrita en los consultorios. En el caso de la educación se está implementando una reforma que cambiará la situación, y los establecimientos educacionales pasarían gradualmente a ser gestionados desde una nueva entidad llamada Servicios Locales de Educación, que no tendrá dependencia municipal.

9 Datos elaborados en base a la información del Plan de Salud 2019 de la Corporación Municipal de Las Condes.

10 Datos elaborados en base a la información del Plan de Salud 2019 de la Corporación Municipal de San Miguel.

11 Datos elaborados en base a datos del Plan de Salud Municipal 2019-2021 de la Municipalidad de Temuco.

Estas brechas se producen después de aplicado el sistema de redistribución, que cumple una función significativa en reducir la desigualdad de recursos entre municipios. Así y todo, se mantienen diferencias importantes como las que hemos mostrado, y la de la tendencia natural del debate público a reclamar por una distribución más justa de los presupuestos entre las diferentes comunas. Sin duda hay un espacio para avanzar en esa dirección, aún así, la idea de que se pueden resolver los problemas de financiamiento municipal por esa vía es una ilusión, puesto que el volumen total de recursos que está radicado en el nivel local es muy pequeño, como vimos más arriba. Del total de 345 municipios que tiene el país solo tres son aportantes netos al Fondo Común Municipal, es decir, contribuyen más de lo que reciben, y toda la capacidad redistributiva del sistema está descansando en la situación excepcional de ese puñado de comunas.

Aquí es donde entra la desigualdad vertical. En la práctica, la única forma de atender seriamente la desigualdad horizontal entre municipios es atacando la desigualdad vertical entre los diversos niveles de gobierno. Tanto en términos de recursos como de competencias, es el gobierno central el que tiene la llave para hacer posible un sistema de gobiernos locales y regionales que funcionen y sean equitativos. De eso tratará un capítulo relevante del proceso constitucional iniciado; y cualquiera sea su resultado hay elementos suficientes para afirmar que, en la nueva Constitución de Chile, el Estado centralizado tal como lo hemos conocido hasta hoy comenzará a despedirse.

La Nueva Constitución y la posibilidad de otra relación entre el gobierno central y los territorios

El debate constitucional que se está abriendo en Chile tiene pocos puntos con apoyo tan transversal como la idea de un Estado más descentralizado. Mientras escribimos este artículo se han inscrito las diversas listas y candidaturas aspirantes a la Convención Constituyente, la gran mayoría de ellas consideran este punto en su plataforma de propuestas¹² y, a pesar de ese

12 Así se refleja en las propuestas constitucionales de los partidos Comunista, Democracia Cristiana, Evópoli, por la Democracia, Renovación Nacional, Socialista, y partidos integrantes del

dato, aún es muy temprano para evaluar cuán auténtica es esa voluntad y en qué tantos cambios se traducirá. La reciente experiencia de aprobación de la elección democrática de gobernadores regionales no es un buen precedente ya que hubo múltiples intentos, respaldados por fuerzas políticas de distinto signo, por postergar la puesta en marcha de dicha reforma. Probablemente pasará algo similar a la hora de traducir las declaraciones a favor de la descentralización en una redacción concreta para la nueva Constitución. Esas resistencias no lograron imponerse respecto a la elección de gobernadores y es de esperar que tampoco lo hagan en el debate Constitucional, pero dados los 2/3 de quórum que ese proceso exige, es posible que esas posturas impongan condiciones a las modalidades con que se acuerde.

Avanzar hacia la definición del Estado chileno como unitario pero a la vez descentralizado es una de las ideas que se reiteran en muchos de los programas que circulan, sin perjuicio de que existen algunas posturas que se abren a la posibilidad de omitir la mención al carácter unitario. El gran desafío que plantea esta fórmula está fuera del debate constitucional y se refiere a la necesidad de crear nuevas modalidades para las relaciones *intra-gubernamentales*¹³. Un Estado descentralizado implica un reconocimiento de mayores grados de autonomía política para los niveles subnacionales, que requieren ser articulados y coordinados con una estructura central que le dé unidad al Estado. La experiencia ha mostrado que tan importante como transferir poderes y recursos es generar modalidades de gobernanza multinivel, que fortalezca la capacidad de coordinación entre los distintos niveles de gobierno, produzca los incentivos correctos y la necesaria rendición de cuentas. No se trata solamente de reformas a la gestión o a los procesos administrativos, sino también de verdaderas reformas políticas, que generen dinámicas democráticas que presionen hacia la colaboración y la complementación. De consecuencia, los cambios constitucionales serán sólo el inicio de un largo camino de reformas, ensayo y error, que nos esperan para los próximos años.

Frente Amplio. También las plataformas de Independientes No Neutrales y Lista del Pueblo, que son las dos mayores de independientes y movimientos sociales, que incluyen definiciones a favor de la descentralización.

13 Para mayor profundidad en esta materia, ver Montecinos, Egon (2020).

La incorporación de nuevos mecanismos de participación ciudadana en los niveles subnacionales de gobierno es otro punto en el que existe amplio acuerdo. En general, las fuerzas de centro e izquierda son partidarias de abrir modalidades de participación directa en todos los niveles de gobierno, pero algunos de los sectores que son contrarios a esa idea sí la aceptan respecto del nivel regional y local. Modalidades como las consultas vinculantes, los plebiscitos derogatorios, la iniciativa popular, los sistemas de participación temprana y el voto programático están en el debate. También hay interés en la modalidad del plebiscito revocatorio, que podría funcionar como mecanismo de salida en situaciones extremas, pero es mucho más probable que termine transformándose en un arma de confrontación política en situaciones habituales, razón por la cual nos parece poco recomendable.

En el ámbito de los derechos garantizados hay un amplio acuerdo en la necesidad de incluir el derecho a la vivienda, a lo que algunos agregan el requisito de adecuada o digna, y otros el de lograr un reconocimiento más amplio que incluya el derecho a la ciudad, impensable hasta hace poco tiempo en un debate constitucional en Chile. Será materia de discusión la formulación específica que pueda tomar, y es incierto que se alcance el quórum exigido, pero el solo hecho de que esta materia entre al debate es un cambio mayor.

En el capítulo de los derechos también será objeto de discusión el de la propiedad, particularmente en su vinculación con la temática del suelo y de los bienes comunes como el agua. En su formulación actual la Constitución reconoce las limitaciones y obligaciones de la propiedad que derivan del bien común. También consagra el derecho a desarrollar cualquier actividad económica que no sea contraria a la moral, el orden público o la seguridad nacional, respetando las normas legales, y limita la posibilidad del Estado de desarrollar actividades económicas salvo que una ley de quórum calificado lo autorice y éstas se rijan por la misma legislación que se aplica a los particulares. Esta última definición se desprende de la concepción del Estado subsidiario, que subyace al texto constitucional y que concibe que la intervención pública debe limitarse a ámbitos donde la iniciativa privada no actúa. Estas definiciones combinadas con la existencia de recursos judiciales efectivos para alegar cualquier vulneración del derecho de propiedad,

recursos no disponibles para otros derechos garantizados, ha generado una debilidad en el cumplimiento del mandato de la propia Constitución en cuanto a las limitaciones y obligaciones del Estado motivadas por el bien común. Un nuevo equilibrio entre derecho a la propiedad y bien común estará en la agenda constituyente, y las temáticas urbanas y territoriales serán parte relevante de esa discusión.

Otro ámbito donde se anticipa un intenso debate es respecto al reconocimiento del Estado como plurinacional. Amplios sectores están de acuerdo con dar ese paso, que supone el reconocimiento de ámbitos de autogobierno en las comunidades o territorios indígenas, aunque la idea contraria predomina en las fuerzas de derecha. El tema se anuncia como uno de los debates más sustantivos del proceso constituyente porque representará un salto histórico en la manera de concebir el Estado, asumiendo la pluralidad de origen que Chile históricamente ha negado.

Ampliar el ámbito de competencias y recursos de los gobiernos regionales es otro tema en el que existe voluntad en diversos sectores. En particular, hay bastante acuerdo en que el nivel regional debiera tener un papel más relevante en el ordenamiento territorial y en el impulso de la estrategia de desarrollo de cada región, asumiendo un rol protagónico en la aprobación de los proyectos de inversión que incluya unos estándares y una distribución de las actividades conflictivas que evite la situación actual de las zonas de sacrificio. Así también, es bastante evidente que en ese nivel se deberán radicar capacidad de coordinar y de adaptar las políticas sectoriales a las características de los diversos territorios. Todas estas intenciones se topan con un obstáculo difícil de salvar: la excesiva heterogeneidad entre las regiones en cuanto a tamaño y población¹⁴, predominando una escala que resulta demasiado pequeña para lograr asumir las nuevas competencias que se pretende traspasar. Algunas propuestas han avanzado en la idea de generar macro regiones de tamaños equivalentes y escalas superiores a las actuales, aunque la resistencia a ese cambio dificulta esa alternativa. De hecho, durante los últimos 15 años, se han creado tres nuevas regiones

14 De acuerdo al Censo de 2017 (INE, 2017) los tamaños poblacionales de las regiones oscilan entre 102.317 habitantes en el caso de Aysén y 7.037.000 en el caso de la Región Metropolitana. Entre medio hay otras dos regiones con menos de 200.000 habitantes (Arica y Parícuta y Magallanes), sólo tres que superan el millón (Valparaíso, Maule y Bío Bío), ninguna de las cuales llega a los dos millones.

surgidas de la reivindicación de las comunidades locales por separarse de su región original¹⁵.

Dentro del punto de la configuración de las regiones se inscribe la interrogante sobre la institucionalidad de las zonas metropolitanas. La creación de las gobernaciones regionales electas avanzó en ciertas definiciones, pero son insuficientes. Lo que plantea la legislación, que comenzará a implementarse durante 2021, es que los gobernadores o gobernadoras de regiones que tengan zonas metropolitanas tendrán algunas peculiaridades que les permitirá incidir en la coordinación con ciertos órganos sectoriales del gobierno central. Se considera una estructura orgánica especial dedicada a la administración de las áreas metropolitanas, pero su rango dentro de la institucionalidad del gobierno regional es menor dada la envergadura de la tarea. También se establece la creación de un consejo de alcaldes, de carácter consultivo, que se reunirá semestralmente, que estimamos resultará insuficiente para recoger la voz de los municipios. En efecto, uno de los mayores desafíos será articular a las diversas municipalidades comprendidas en los futuros gobiernos metropolitanos considerando que ellas cuentan con un reconocimiento y un sentido de identificación en la ciudadanía que estos últimos aún no han construido. Aunque las propuestas constitucionales avanzadas en materia de gobiernos metropolitanos son todavía preliminares, existe bastante consenso respecto a que las decisiones sustantivas sobre el transporte urbano, la gestión de residuos, la gestión de riesgos, la aplicación de las políticas de vivienda, la protección del medio ambiente y la planificación urbana debieran trasladarse a gobiernos metropolitanos autónomos y en forma. Esto pareciera posible con la nueva formulación constitucional, sin embargo su definición requerirá de un trabajo legislativo posterior, que avance sobre definiciones específicas.

La agenda feminista es otro de los temas que estará presente en todos los ámbitos del debate, incluyendo la gestión de los gobiernos subnacionales. Desde la exigencia de paridad en esos niveles de gobierno hasta la inclusión de la perspectiva de género en las políticas urbanas, particularmen-

15 La Región de Arica y Parinacota se separó de la Región de Tarapacá en 2007, la Región de Los Ríos se separó de la Región de Los Lagos en el mismo año y la reciente Región de Ñuble se desprendió de la Región de Bío Bío en 2017.

te en materia de vivienda, cuidados, movilidad y seguridad. Lo relevante aquí no es solamente el articulado que se logre acordar, sino el debate en sí mismo como un factor que impulse la instalación de una nueva perspectiva política para la acción del Estado en los territorios, que tenga su foco en la experiencia de las personas, de las mujeres, pero también de la niñez, de los adultos y adultas mayores, de las personas con discapacidad, de las disidencias sexuales, de los pueblos indígenas y de la pluralidad social en general.

Otra materia ineludible será la consagración del principio de equidad territorial de una forma eficaz. El concepto está incorporado en la Constitución actual, pero tiene una redacción con pocos “dientes”, que establece principios correctos pero tiene bajo impacto en alterar el ritmo habitual de las cosas y la presencia naturalizada de la desigualdad en todos los ámbitos. En el artículo 3° se establece que “el Estado promoverá el fortalecimiento de la regionalización del país y el desarrollo equitativo y solidario entre las regiones, provincias y comunas del territorio nacional”, y en el artículo 122 que “una ley orgánica constitucional contemplará un mecanismo de redistribución solidaria de los ingresos propios entre las municipalidades del país con la denominación de fondo común municipal”. Estos artículos se cumplen sin demasiados esfuerzos. De hecho, el Estado dispone de diversos programas que contribuyen a la equidad y/o generan redistribución. Sin embargo, su impacto es limitado respecto a la magnitud de las desigualdades existentes. En esta materia habrá que avanzar hacia normas más exigentes que establezcan principios como el financiamiento equivalente de los gobiernos locales y regionales, los estándares comunes de servicios sociales y urbanos, la distribución justa de las actividades conflictivas y la evaluación de todos los proyectos y políticas desde el punto de vista de su contribución a la equidad territorial.

Cada uno de los cambios que hemos mencionado representan un salto significativo para un país con la trayectoria de Chile, pero lo más relevante es que esa agenda refleja el fin de un largo ciclo de unanimidad centralista de su política. Hace más de un siglo que las agendas de descentralización, cuando las ha habido, no han sido impulsadas por fuerzas sociales ni actores políticos anclados en el territorio que reclaman mayor espacio en las decisiones que les afectan, sino que han sido definidas desde el gobierno

central, con una lógica más administrativa que política, orientada a la organización de la gestión más que a la distribución del poder. Las fuerzas políticas y sociales emergidas con los cambios del siglo XX no han tenido en su radar la descentralización, pero los enormes cambios que está trayendo este tiempo y que están removiendo la configuración política del país, parecen traer otros vientos. Así, el reclamo de las comunidades locales por ser parte de las decisiones que les afectan se ha comenzado a sentir. La exigencia de la sociedad que emerge es ser escuchada, reconocida y tratada con dignidad. Esas palabras pueden parecer blandas en el lenguaje político tradicional, pero no lo son. Detrás de ellas hay un reclamo a la forma de estructurar el poder. Hay un agotamiento de los esquemas políticos e institucionales que descansaron, por décadas, en las cualidades de élites políticas estrechas y ajenas a la diversidad. Hay también un cuestionamiento que es normativo y de eficacia a la excesiva relevancia del principio jerárquico en la institucionalidad del país. La necesidad de modelos de gobernanza más abiertos a la colaboración, la articulación y el diálogo parecen más apropiados y realistas que la peregrina idea de radicar las decisiones fundamentales del país en el vértice del gobierno de turno.

Sin embargo, se impone una gran interrogante. Así como el centralismo ha sido un freno a la expresión de la pluralidad de Chile, es verdad que en algunos momentos también ha servido de contrapeso contra los poderes oligárquicos y sus intentos de capturar las decisiones públicas. La descentralización necesita encontrar un camino que ayude a recomponer la capacidad de la sociedad de tomar decisiones, y a fortalecer su poder para actuar sobre sí misma y transformarse. La pluralidad devenida en mera fragmentación no es lo que se necesita para lograr un proyecto de desarrollo sostenible que enfrente los problemas de la desigualdad. La pluralidad requiere articulación y, finalmente, requiere política, y de eso también está deficitaria la sociedad chilena. Un poder más distribuido, que descansa en la interdependencia y no sólo en la jerarquía, requerirá una capacidad política superior a la exigida en la época en que las cosas se decidían con órdenes y sumisiones. Crearla es uno de los desafíos mayores del proceso de cambio hacia una mayor descentralización y distribución del poder que está iniciando Chile.

Bibliografía

- Almandoz, Arturo (2013). *Modernización urbana en América Latina. De las grandes aldeas a las metrópolis masificadas*. Santiago de Chile: Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Araujo, Kathya (2019). “Desmesuras, desencantos, irritaciones y desapegos”. En *Hilos tensados: Para leer el octubre chileno*. Araujo, Kathya (Ed.), p. 15-36. Santiago de Chile: Editorial Universidad de Santiago.
- Barber, Benjamin (2013). *If Mayors Rules the World*. New Heaven & London: Yale University Press.
- Canales, M; Opazo, A y Camps, J. (2016). “Salir del cuarto: expectativas juveniles en el Chile de hoy”. *Última Década*, 24(44): 73-108. Disponible en: <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-22362016000100004> (visitado en diciembre de 2020).
- Consejo Nacional de Educación (CNED) (2020) *Matrícula Sistema de Educación Superior*. Disponible en: <https://www.cned.cl/indices/matrícula-sistema-de-educacion-superior> (visitado en enero de 2021).
- Corporación Municipal de Las Condes (2019). *Plan de Salud 2019*. Disponible en: <https://www.corplascondes.cl/descargas/salud/plan-salud/plandesalud2019.pdf> (visitado en febrero de 2021).
- Corporación Municipal de San Miguel (2019). *Plan de Salud 2019-2021*. Disponible en: <https://cmsm.cl/dev/plan-de-salud-2010-2021/> (visitado en febrero de 2021).
- Decreto 100 que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE CHILE actualizado al 7 de abril de 2021. Disponible en: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=242302> (visitado en abril de 2021).
- De Ramón, Armando (2003) *Historia de Chile*. Santiago: Editorial Catalonia.
- Instituto Nacional de Estadísticas (INE) (2020). *Censo 2017*. Disponible en: <https://www.censo2017.cl/> (visitado en enero de 2021).
- Manríquez, Manuel (2019). “¿Cuáles son las brechas que existen entre los ingresos municipales de cada comuna?”. *Santiago: Observatorio Fis-*

- cal. Disponible en: <https://observatoriofiscal.cl/Informate/Repo/BrechasantreMunicipios> (visitado enero de 2021).
- Mejía Pavony, Germán (2013). *La aventura urbana de América Latina*. Madrid: Fundación Mapfre y Santillana Editores.
- Montecinos, Egon (2020). “Elección de gobernadores regionales en Chile: escenarios de cambio en las relaciones intergubernamentales”. *Revista de ciencia política*, n° 3, vol. 40: 567-587.
- (2005). “Antecedentes sobre la relación histórica, centralismo y descentralización en Chile”. *Revista Venezolana de Gerencia*, n° 31, vol.10: 443-462
- Municipalidad de Temuco (2019). *Plan de Salud Municipal 2019*. Disponible en: <http://www.saludmunicipaltemuco.cl/documentos/Docs/plasam2019.pdf> (visitado en febrero de 2021).
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (2017). “Brechas y estándares de gobernanza de la infraestructura pública en Chile. Análisis de gobernanza de infraestructura”. Disponible en: <https://www.oecd.org/gov/brechas-y-estandares-de-gobernanza-de-la-infraestructura-publica-en-chile-9789264286948-es.htm> (visitada en enero de 2021).
- Salazar, Gabriel (2019). *Historia del Municipio y la soberanía comunal (1820-2016)*. Santiago: Editorial Universitaria.
- (2006). *Construcción del Estado en Chile*. Santiago: Editorial Sudamericana.
- Salazar, Gabriel y Pinto, Julio (1999). *Historia Contemporánea de Chile* (vol. 1). Santiago: LOM Ediciones.
- UCLG y OECD (2019) 2019 Report World Observatory on Subnational Government Finance and Investment. Country Profiles. SNG-WO-FI. Disponible en: https://www.sngwofi.org/publications/SNGWO-FI_2019_report_country_profiles.pdf (visitado en febrero de 2021).
- Valenzuela, Arturo (1997). *Political brokers in Chile: local government in a centralized polity*. EE.UU: Duke University Press.