

FJG

FUNDACIÓN JAIME GUZMÁN

DESCENTRALIZACIÓN: ¿CUÁL ES EL CAMINO?

Nº 274 | 3 de julio 2019



Ideas & Propuestas

RESUMEN EJECUTIVO

Chile se encuentra ad-pertas de vivir un momento crucial en su historia administrativa regional, ya que el 2020 será el primer año de elección de Gobernadores Regionales, los cuales debutarán el 2021 con una serie de competencias y atribuciones, apuntando a mejorar la descentralización del país, llevando poder a la región.

Este momento actual del país, en materia regional, va de la mano de los múltiples intentos por generar una nueva división político-administrativa a través de la creación de nuevas regiones. Este número pretende dar cuenta de los pro y contra de la generación de nuevas regiones en Chile.

I. INTRODUCCIÓN

En el año 2005, mediante la Ley N° 20.050 de Reforma Constitucional que modificó los artículos 49 y 110, que en objeto del presente documento eliminaron lo referido al numeral de cantidad de regiones que tenía nuestro país hasta ese entonces, produjo una uniformidad para generar o suprimir regiones, traspasando a un rango de orgánico constitucional la División Político-Administrativo del país. Lo anterior vino a refrendar la división política administrativa constituida en el país desde el año 1974 y que fue llevada a cabo por la Comisión Nacional para la Reforma Administrativa (CONARA).

Producto del cambio constitucional, el año 2007 se crearon las regiones de Arica y Parinacota, y Los Ríos, las cuales nacieron de la división de las regiones de Tarapacá y Los Lagos. En palabras de la Subsecretaria de Desarrollo Regional de la época, estas nuevas regiones no tenían como propósito descentralizar el país, sino “darle una mayor focalización a la gestión administrativa que permita potenciar territorios que tienen una riqueza cultural, y un grado de desarrollo, que a veces se ha visto dificultado, pero en el fondo es intentar una mejor gestión, más cercana a los territorios, para que se potencien todos ellos. En el caso de Valdivia no sólo que se fortalezca esa ciudad, sino que también, al tener una estructura

regional ahí, se va a potenciar Chiloé y Palena porque el resto de la región se va a concentrar en un territorio más pequeño.” (ENTREVISTA DIARIO ELECTRÓNICO EL MOSTRADOR 1 DE NOV 2015).

Posterior a la división de Tarapacá y Los Lagos, durante el año 2018, precisamente en el mes de septiembre, entró en vigencia la nueva Región de Ñuble, la cual nació de la división de la región de Biobío, creando así la región número dieciséis de nuestro país y cuyo costo de creación fue de \$19.000 millones de pesos y los gastos de implementación ascienden a \$50.000 millones en contratación de personal.

Las nuevas tres regiones creadas en los últimos trece años no han frenado el afán regionalista del país, ya que no son pocas las voces que están proponiendo la creación de nuevas regiones, es así como diversos territorios buscan convertirse en la región número diecisiete del país. Entre los territorios que han sonado con afanes de independizarse está Maule Sur, Chiloé, y con mayor fuerza Aconcagua, que busca dividirse de Valparaíso para así alcanzar su autonomía, que además cuenta con un estudio de prefactibilidad desarrollado por la Subsecretaria de Desarrollo Regional y Administrativo.

II. ARGUMENTOS PRO Y EN CONTRA EL REGIONALISMO

Los intentos regionalistas cuentan con diversos argumentos desde el punto de vista ciudadano y político. Los más comunes se refieren al abandono que sienten ciertos territorios por sobre sus capitales regionales, la baja inversión pública, la lejanía de las autoridades regionales, las diferencias de identidad entre diversos territorios además de que la creación de más regiones aportaría a la descentralización del país. Junto con lo anterior, se han levantado banderas respecto de los aportes que significaría la regionalización en términos de crecimiento económico, social y cultural de un territorio.

Junto con existir múltiples argumentos ciudadanos, existen otros de orden académicos, tanto a favor como

en contra. Los argumentos que podemos enunciar a favor de más regiones son;

1. Potenciar las identidades locales.
2. Cercanía ciudadana y mayor impacto de las preferencias de estos.
3. Asignar mejor las responsabilidades.

En torno a los argumentos en contra de generar más regiones;

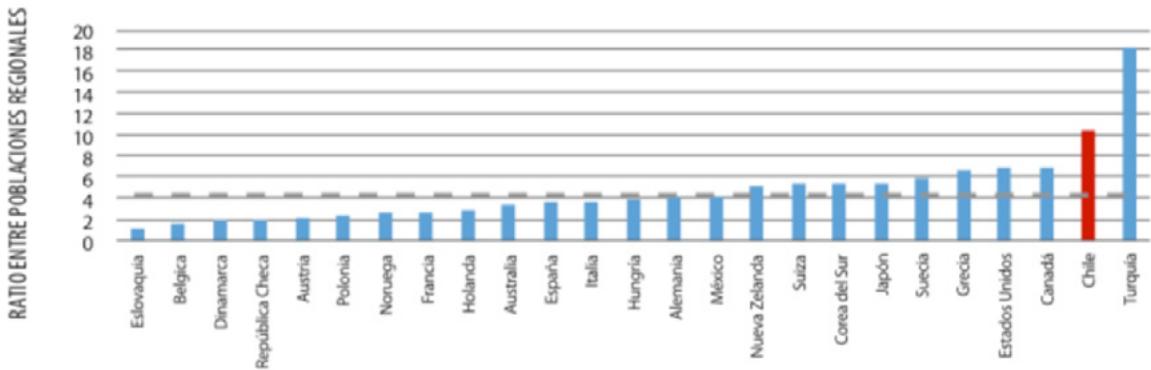
1. Evitar diluir los poderes políticos.
2. Gobernar aprovechando economías de escala.
3. Estabilidad macroeconómica.

Cuadro N° 1 - Argumentos a favor y en contra de más regiones.

| | Pro descentralización | Pro centralización |
|--------------------------|---|---|
| Crecimiento económico | <ul style="list-style-type: none"> • Evitar gobiernos predatorios • Asignar mejor las responsabilidades | <ul style="list-style-type: none"> • Aprovechar economías de escala • Mantener una macroeconomía estable • Potenciar el crecimiento económico uniforme • Evitar riesgo moral a nivel sub nacional |
| Gestión estatal | <ul style="list-style-type: none"> • Fomentar la innovación política / pública • Conocer mejor las preferencias de los ciudadanos | <ul style="list-style-type: none"> • Utilizar mejor el capital humano • Tomar en cuenta externalidades supra regionales • Disminuir el clientelismo y la corrupción |
| Calidad de la democracia | <ul style="list-style-type: none"> • Fomentar la identidad local • Clarificar el bien público | <ul style="list-style-type: none"> • Evitar la concentración del poder político • Dar prioridad a intereses nacionales |

Fuente: Gonzalo Valdés, 2017

Gráfico N°1



Fuente: Gonzalo Valdés, 2017

Un reciente estudio de la Universidad Andrés Bello titulado “Regionalización y la pérdida de poder regional” hace una comparación de las regiones creadas en el año 2005 con sus regiones originales. El estudio hace un análisis comparativo de las regiones creadas con las regiones madres entorno a tres tópicos:

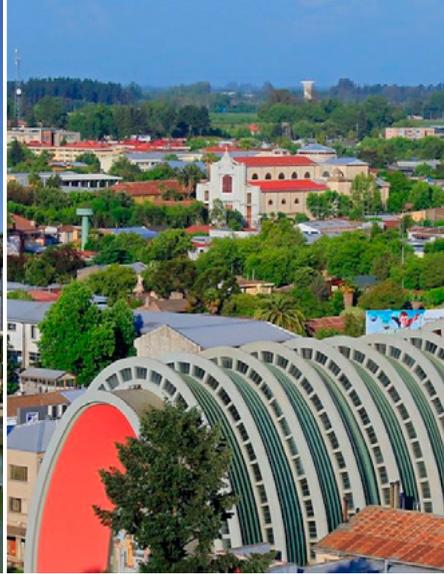
1. Crecimiento económico.
2. Gestión Estatal.
3. Calidad de la Democracia.

Respecto al crecimiento económico regional, el estudio muestra que “no existe evidencia a favor de que este tipo de descentralización haya favorecido el crecimiento regional.” Y que “genera modestos aumentos en el crecimiento, pero aumenta la inflación” (Valdés, 2017).

En lo referido a la gestión estatal, se da cuenta que, al igual que en crecimiento económico, “no existe evidencia a favor de que este tipo de descentralización favorezca la calidad de la gestión regional.” (Valdés, 2017).

El posible impacto a la calidad de la democracia es lo más peligroso de subdivisión de regiones, ya que seguir dividiéndolas sólo aumentaría el poder de la Región Metropolitana de Santiago, profundizando así las inequidades territoriales, ya que “si las regiones son más pequeñas en relación a la metropolitana, las autoridades regionales pierden visibilidad, y por tanto poder, a nivel nacional” (Valdés, 2017). Es en este el punto más riesgoso de seguir generando regiones, ya que si bien en términos “regionales”, es rentable para las autoridades locales (cada nueva región trae consigo nuevos cargos políticos y administrativos) en términos de las equidades nacionales es muy probable que se transforme en un espacio de reducción del poder ciudadano de la región creada por sobre la Región Metropolitana.

Si tomamos como referencia los países de la OCDE, en torno a la comparación de la región más poblada con el resto de las regiones, a Chile solo lo supera Turquía (Gráfico N° 1).



Fotos: fmdos.cl, t13.cl y duna.cl

“A medida que se crean nuevas regiones, cada vez más pequeñas en términos de población, menos importantes son sus autoridades regionales. La región metropolitana domina la esfera política, en parte, ya que sus representantes interpretan a un número significativamente mayor de votantes.” (Valdés, 2017) este punto es uno de los principales problemas para la democracia que presenta la subdivisión de regiones, ya que la sola creación de una nueva región genera por un lado el aumento del poder de la región metropolitana, como por otro la reducción del poder de la región creada, haciendo que sus ciudadanos sean menos influyentes en los grandes temas del país.

Sin embargo, el debate en torno a la División Política Administrativa del país debe fluir, ya que, como hemos esbozado, la proliferación del afán descentralizador puede potenciar una súper región, como es el caso de la Metropolitana de Santiago, que como lo vimos, sigue teniendo la supremacía en la toma de decisiones, en concentración de capital humano, de inversiones, y entre más se dividen regiones más se potencia Santiago.

Es curioso que no existan grandes propuestas por dividir la Región Metropolitana, ya que hasta ahora todo el debate se ha centrado en el resto del país, sin medir las consecuencias de estos procesos.

El país requiere de una división política administrativa clara y fuerte que apunte a un equilibrio tanto territorial como de distribución de poderes. Chile por ningún motivo resiste seguir generando regiones cuya calidad metodológica es –al menos– cuestionable. Información la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, referido a la participación ciudadana con que se generó la Región de Ñuble (la cual consistió en 280 encuestas al azar en la plaza pública de la comuna de Chillán) dan cuenta de esta duda. Sorprende encontrarse en dicha documentación con preguntas como ¿sería más o menos feliz con la nueva región? que se proponía.

Los estudios referidos a la creación de las regiones de Arica y Parinacota, como también los Ríos, dan cuenta que no existe evidencia empírica para decir que la creación de nuevas regiones lleva más desarrollo económico ni menos un aporte a la calidad de la democracia nacional ni de esos territorios.

III. CONCLUSIONES

Un proceso de descentralización debe ser desarrollado bajo altos estándares de estudio que ameriten su necesidad y que incluyan los impactos que generaría en materia de cambio en la lógica actual de influencia, desarrollo y valor de una región en nuestro sistema Político Administrativo. La elección de los Gobernadores Regionales que viviremos el año 2020 es un paso dentro de un proceso a largo plazo, en donde la creación de nuevas regiones, antes que ser un aporte en la descentralización del país, puede llegar a ser un verdadero obstáculo, ya que podría permitir que sólo aumente el poder de algunas contadas regiones.

La creación de nuevas regiones permite claramente tener a las autoridades más cerca, aumentar la planta profesional de una región, con el consiguiente gasto, junto con aumentar la burocracia y los cargos públicos, pero no necesariamente solucionar los problemas de retraso en materias de inversión y desarrollo.

Lo que el país necesita, más que crear regiones, es potenciar las divisiones político-administrativas con que ya cuenta, como por ejemplo los Gobiernos Provinciales, permitiéndoles más injerencia en las inversiones públicas y en el desarrollo territorial, ya que hay aquí una escala intermedia entre las municipalidades y el Gobierno Regional. Es necesario que las Gobernaciones Provinciales tengan un sello territorial claro, ya que no se justifica que todas

las Secretarías Regionales Ministeriales (SEREMIS) se encuentren localizadas en la capital regional, si existen claros enfoques territoriales que podrían ser distribuidos en SEREMIAS provinciales. En la Región de Valparaíso, por ejemplo, podría ser mucho más provechoso que la SEREMIA de Agricultura se localice en la provincia de Aconcagua, antes que en la de Valparaíso, llevando así el gobierno a donde más se le necesita, por su potencial agrícola.

La verdadera descentralización política administrativa no radica en generar más regiones o sólo potenciar los Gobiernos Regionales, sino en optimizar el trabajo de los Gobiernos Municipales, ya que son estos los que están más próximos a las necesidades de la gente. Una descentralización eficiente, que genere un impacto real y profundo en la ciudadanía pasa por potenciar también a los municipios, ya que es ahí donde la ciudadanía recurre constantemente para solucionar su problema con el Estado.

Chile, antes que seguir generando nuevas regiones, debería apuntar hacia la consolidación de territorios equilibrados, creando macro-zonificaciones administrativas que desconcentren el poder de forma efectiva en las autoridades, acompañados de Secretarios Regionales Macro-zonales, que den cuenta de regiones equilibradas entre la metropolitana y las demás regiones del país.



Capullo 2240, Providencia.

www.fjguzman.cl

 /FundacionJaimeGuzmanE

 @FundJaimeGuzman

 @fundacionjaimeguzman