

## Descentralización: dos salidas a problemas políticos actuales

JAIME LINDH ALLEN



Magíster en Economía y Política Públicas, Universidad Adolfo Ibáñez. Desde 2014 se ha dedicado a la docencia e investigación en temas de polarización y descentralización. Actualmente, investigador de IdeaPaís

Es evidente que no hay consenso en que la descentralización sea algo deseable. En general, se tiende a contrastar el posible beneficio de avanzar hacia una mayor equidad territorial con los riesgos asociados al descuido de las arcas fiscales o a una mayor corrupción. Así y todo, parece ser que la suma y resta de la apuesta indica que los riesgos son muy altos como para perseverar en ella. Al menos, ese es el sentir en varios sectores.

40

Sin embargo, esta conclusión es algo apresurada. La descentralización representa un conjunto de ventajas –que no se reducen a la equidad territorial– y que son importantes de atender. Por una parte, la discusión académica si bien estudia los riesgos de la descentralización, también hay trabajos teóricos y empíricos asociados a sus posibles beneficios, por ejemplo: en eficiencia del gasto público, en una mejor rendición de cuentas y en mayores contrapesos políticos<sup>1</sup>. Por otra parte, no existe algo así como «una política de descentralización». En la práctica, hay muchas formas de descentralizar, siendo el *cómo* descentralizar tanto o más importante en la consecución de sus beneficios y en la mitigación de sus riesgos. En este sentido, el efecto neto entre ventajas y riesgos dependerá de la existencia de ciertas condiciones políticas,

económicas, sociales e institucionales en el país y en las regiones<sup>2</sup>. Ahora bien, en lo inmediato, en este texto me centraré en dos ventajas para el sistema político que –a mi juicio– son muy pertinentes en el contexto que enfrentamos.

En primer lugar, la descentralización puede ser un camino para bajar los niveles de estridencia política de los que hemos sido testigos durante el último tiempo. Nuestra clase política tiende, con una extrema facilidad, a categorizar al oponente político como enemigo. Ahora bien, la intensidad en sí misma no es mala, debido a que puede reflejar una sociedad más politizada, es decir, más interesada y participativa en lo público. Sin embargo, cuando se combina con una mayor polarización, puede tener importantes repercusiones en los procesos de formación de política pública<sup>3</sup>. Una discusión «intensa» pero «no polarizada» es una estridente pero productiva. En cambio, un debate «intenso» y «polarizado» es uno ruidoso e infructuoso. El tema es que estos dos fenómenos se van retroalimentando y si no se frenan a tiempo, pueden poner en jaque un elemento clave en el funcionamiento de cualquier sistema político: su gobernabilidad<sup>4</sup>. Por

1 Véase una revisión teórica en Oates, W. E. (2005). «Toward A Second-Generation Theory of Fiscal Federalism». *International Tax and Public Finance*, 12(4), 349-373. En <https://doi.org/10.1007/s10797-005-1619-9>. También, una mirada teórica y empírica en Letelier, Leonardo (2012). «Teoría y práctica de la descentralización fiscal». Santiago: Ediciones UC. En <https://ediciones.uc.cl/index.php/teoria-y-practica-de-la-descentralizacion-fiscal-1966.html>.

2 Sobre las condiciones institucionales en el contexto chileno, Lindh (2019). «Descentralización: ¿Para qué y cómo hacerlo?». IdeaPaís. [http://ideapais.cl/wp-content/uploads/2020/01/Descentralizacion%CC%8In\\_03.pdf](http://ideapais.cl/wp-content/uploads/2020/01/Descentralizacion%CC%8In_03.pdf).

3 Véase discusión sobre los efectos de la polarización y la intensidad política en McCarty, Nolan (2019). «Polarization: What everyone needs to know». Para un análisis más desarrollado entre polarización e intensidad política, <https://www.amazon.com/-/es/Nolan-McCarty/dp/0190867779>.

4 Cfr. argumento del efecto nocivo de los sistemas de partidos polarizados en la gobernabilidad de un país en Dalton (2008).

de pronto, la dificultad para mantener los acuerdos políticos de pospandemia y de la crisis del 18 de octubre puede reflejar que ya estamos bastante inmersos en este laberinto. Pero ¿qué tiene que ver esto con la descentralización?

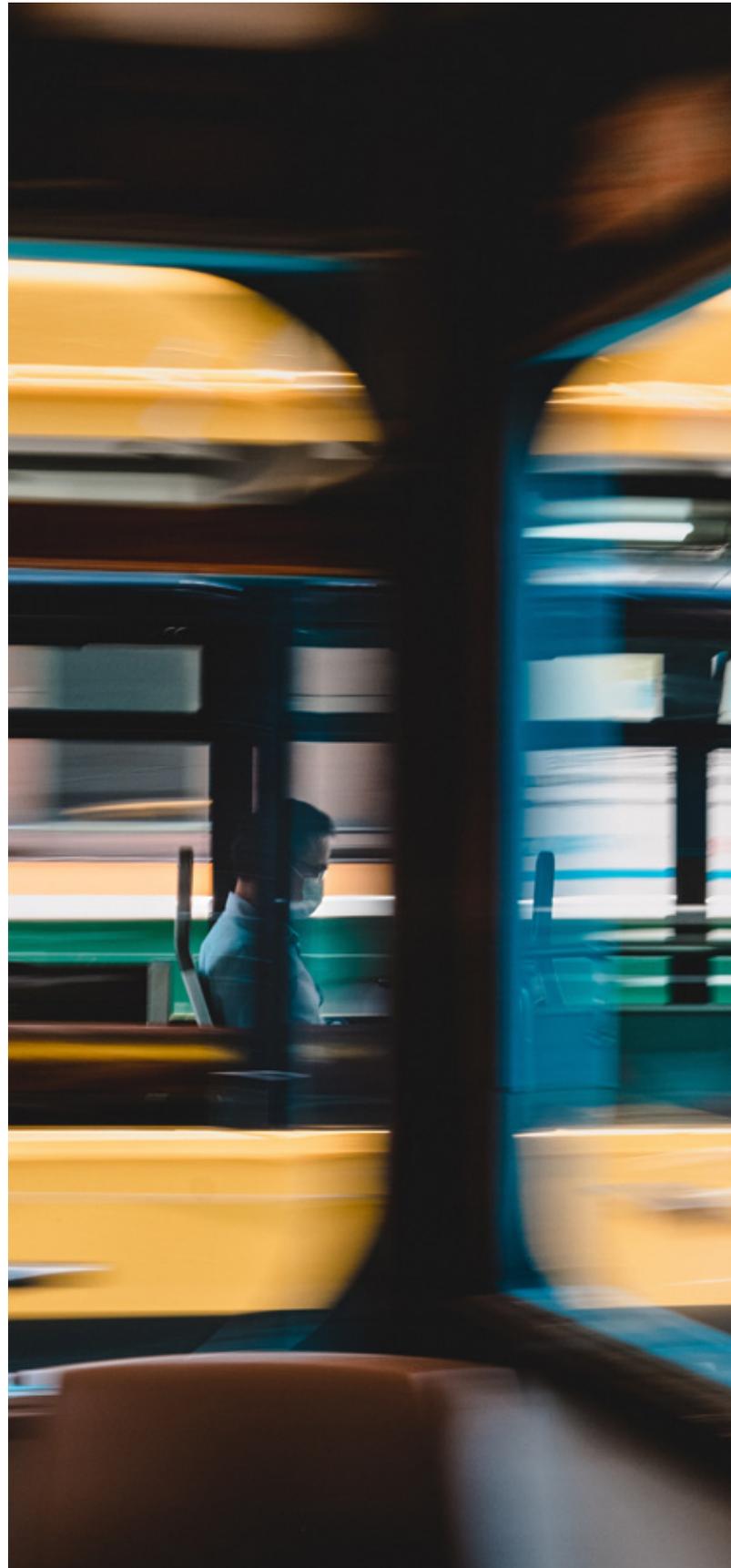
Bueno, imaginemos un país plenamente centralizado. En este caso, la política se torna en un juego de «todo o nada»<sup>5</sup>. Los ganadores se quedan con todo el poder, mientras que los perdedores, con un espacio muy reducido de influencia. Dado esto, es esperable que la oposición haga todo lo posible por llegar al sillón presidencial. A fin de cuentas, solo ahí se puede materializar su legítimo proyecto político. Si bien Chile no es ese país hipotético, tampoco estamos tan lejos de serlo. Hoy en día, los gobiernos regionales son apéndices del central y, a nivel local, los alcaldes enfrentan múltiples restricciones para desarrollar proyectos a mayor escala –obviamente, hay excepciones–. En este contexto, la descentralización puede ser una válvula de escape que ayude a descomprimir nuestra política. En otras palabras, si logramos avanzar hacia una institucionalidad en la que los gobiernos regionales sean verdaderos espacios para desarrollar proyectos políticos, el «juego» presidencial ya no será de «todo o nada». ¿Acaso una coalición política no verá con buenos ojos la posibilidad de gobernar la Región Metropolitana, el Biobío o Valparaíso? La descentralización no será la cura de todos los males, pero una estructura de gobierno descentralizada puede ayudar a atenuar la disputa por la presidencia que, combinada con una alta polarización, puede terminar estresando nuestra institucionalidad a niveles impensados<sup>6</sup>.

---

«The Quantity and the Quality of Party Systems: Party System Polarization, Its Measurement, and Its Consequences». En <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0010414008315860>

5 De suma cero en jerga económica.

6 Si a esta altura se es escéptico respecto a que nuestro sistema de partidos está polarizado, recomiendo Fábrega, González y Lindh (2018). «Polarization and Electoral Incentives: The End of the Chilean Consensus Democracy, 1990–2014». En: <https://www.cambridge.org/core/journals/latin-american-politics-and-society/article/polarization-and-electoral-incentives-the-end-of-the-chilean-consensus-democracy-19902014/5EFB566FB13612813A1F0123E34A2DD2>.



En segundo lugar, la descentralización puede oxigenar la política al permitir el surgimiento de nuevos liderazgos. Gobiernos subnacionales realmente empoderados pueden transformarse en verdaderas escuelas políticas, en donde las nuevas generaciones desarrollen capacidad y acumulen reputación para liderar en el futuro niveles superiores de gobierno<sup>7</sup>. En el contexto actual, este punto no es trivial, ya que uno de los elementos de mayor crítica a la actual administración es precisamente su déficit de capacidad política<sup>8</sup>. En este sentido, si gobernar implica no solo diseñar buenas políticas públicas, sino que también aunar voluntades o confianzas en torno a ellas, hay que salir a buscar herramientas más allá de la pura técnica. Y, en este sentido, no es tan aventurado plantear que un paso natural de un buen candidato presidencial deba ser un gobierno regional empoderado. Después de todo, gobernar se aprende gobernando.

Asimismo, la experiencia liderando regiones va en directo beneficio de los ciudadanos, ya que el desempeño pasado de un político permitirá evaluar su potencial en instancias superiores de gobierno. Del mismo modo, la descentralización entrega al

sistema una mayor capacidad de aprendizaje proveniente de los éxitos y fracasos de los gobiernos subnacionales. Un mismo problema público abordado simultáneamente por dieciséis entidades, de cuyas experiencias podemos copiar lo bueno y evitar lo malo<sup>9</sup>.

Con todo, es comprensible la ausencia de consenso en torno a la descentralización. No obstante, es importante salir de los dogmas preestablecidos y considerar que la descentralización representa una alternativa para alcanzar ciertas condiciones que permitan la construcción de un país más solidario. Por un lado, al ayudar a que veamos en el oponente político a un compañero de ruta y no a un enemigo y, por otro, al robustecer «la política» de las comunidades que componen nuestro territorio. En la construcción de un país más solidario, ese ánimo societario y dinamismo local pueden ser muy buenos aliados. 

7 Véase Myerson (2014). «Constitutional Structures for a Strong Democracy: Considerations on the Government of Pakistan». En: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0305750X13000119>; Pal & Roy (2014). «When Political Change Signals Community Resolve? Fiscal Decentralization, Grassroots Politics and Local Development». En: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2433972](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2433972).

8 Entrevista a Daniel Mansuy en *La Tercera*: <https://www.latercera.com/politica/noticia/daniel-mansuy-investigador-asociado-del-ies-pinera-habra-llevado-a-la-derecha-dos-veces-a-la-moneda-pero-dejara-tras-de-si-un-desierto/JY52PSP7KFGQNPB4TQWMVY4KAE/>.

9 Véase trabajo empírico que evidencia este efecto a nivel municipal en Brasil en Gemignani & Madeira (2013). «Political Learning and Officials' Motivations: An Empirical Analysis of the Education Reform in the State of São Paulo». En: <https://ideas.repec.org/p/spa/wpaper/2013wpecon16.html>.