



## DESCENTRALIZACIÓN YA. CONCEPTOS, HISTORIA Y AGENDA

*Esteban Valenzuela*

SANTIAGO: RIL EDITORES, 2015 (314 PP.)

Discutir políticamente sobre las formas territoriales del Estado y, en ese trayecto, abrir un debate histórico y actualizado de la descentralización, no es ejercicio común en el contexto académico. Quizás aquí comienza el aporte primordial de la presente obra de Esteban Valenzuela, *Descentralización ya. Conceptos, historia y agenda*. El libro es una compilación de las principales publicaciones académicas y propuestas políticas de Valenzuela durante las últimas décadas. La originalidad del texto radica precisamente en la experiencia situada del autor: político, rancagüino y académico. La obra se compone de cuatro artículos: “Para comprender los conceptos de la regionalización”; “Infante: el intelectual

federal del ‘otro’ Chile”; “La reconstrucción del mito rebelde de Atacama” y “‘Presicrasia chilensis’: presidencialismo centralista o miedo a dar poder”, más un extenso ensayo historiográfico intitulado “Historia de la lucha centenaria por la autonomía regional” (editado en 1999 como Alegato histórico regionalista, por SUR Ediciones). Concluye con “Visiones de una perspectiva autonomista”, una selección de columnas difundidas en distintos medios de comunicación entre 2003 y 2014, y un Epílogo donde se sintetiza el programa presidencial de Michelle Bachelet y las propuestas de la Comisión para la Descentralización que presidió el propio Valenzuela.

El problema estructural de la descentralización territorial en Chile proviene de una “implacable maquinaria represivo-cooptadora del centralismo chileno” (p. 15), afirma Valenzuela. El centralismo es un “fenómeno de construcción de un cierto tipo de Estado dominado por una elite política, con lazos en la democracia y el poder económico que a través del sistema de partidos políticos centralizados y un Ejecutivo todopoderoso, oprime, coopta o domestica a las comunidades regionales” (p. 60). Su origen emana de la primera mitad de siglo XIX, momento clave cuando Diego Portales impuso un modelo político autoritario. Desde 1833 en adelante, la idea de un Estado-central-unitario dominó las disputas y decisiones políticas que, más que defender una unidad nacional o un republicanismo liberal, tempranamente facilitaron un modelo autoritario y conservador de concentración del poder político desde Santiago. A contrapelo de este proceso, una y otra vez los intentos federalistas y regionalistas han sido reprimidos o cooptados, combinándose ambas fórmulas. A partir de este examen, el libro analiza y rescata las historicidades locales y regionales que habrían construido nuevas posibilidades, confirmando los principales eventos políticos de reestructuración estatal: (i) La apertura liberal con amnistía a los federalistas y recuperación de los municipios en 1859; (ii) El proceso industrial promovido por el Frente Popular; (iii) la “cooptación con beneficios específicos en los gobiernos posteriores a Pinochet del 2000 al 2011” (p. 24). Las regiones –afirma Valenzuela– pueden ser comprendidas como comunidades subalternas, reprimidas o cooptadas, pues padecen diferentes tipos de discriminaciones, ya sea sociales, culturales, de

género, étnica o territoriales. Existe así una constante pulsión histórica que trasciende a las alianzas políticas o ciertas aperturas locales (ley de municipalidades en 1891) e irrupciones regionales (Magallanes 1931), pues, ni el Frente Popular ni los gobiernos de Eduardo Frei Montalva y Salvador Allende pudieron invertir un continuo proceso centralizador. Peor aún, pese a los supuestos progresistas descentralizadores de dichas alianzas, durante el pequeño siglo XX se fortaleció un modelo político y económico de corte estatista que significó la explosión demográfica y dominio burocrático absoluto de Santiago, donde “los partidos y los ministerios siguieron siendo las instituciones articuladoras entre Estado y movimientos populares, sin buscar un nuevo tipo de Estado” (p. 146).

Durante la dictadura militar, a su vez, el municipio pasó a ser el “nivel más eficiente para contratar servicios de acuerdo al mercado” (p. 152). Sin embargo, no se descentralizó políticamente la estructura regional, ni tampoco a nivel municipal se “inventó una nueva forma descentralizada de hacer política social” (p. 153), como otros autores sostienen (Serrano, 1994). Después de veinte años de gobiernos democráticos, más bien, se evidenció un excesivo gradualismo en las materias descentralizadoras, donde la ingeniería política regional siguió concentrada en las directivas de los partidos que, instrumentalmente, “fijan los cupos, negocian las prioridades y reparten las regiones” (p. 167). En relación con este último periodo, Valenzuela también explica la conversión de los socialistas, que gradualmente habrían adoptado “una política promercado con pragmatismo para las políticas

sociales” (p. 231). Asimismo, destaca el rol de la Democracia Cristiana en tanto partido de “fuerte inserción en el Estado central y sus oficinas centrales, donde mantiene hegemonía en políticas asistenciales y promocionales para el sector campesino, y un recurrente discurso donde se pide rectificación de políticas centrales o ‘cambios al modelo’, lo que nunca implica contrarrestar el poder presidencial o el centralismo del cual es socio en las casi dos décadas de gobiernos concertacionistas” (pp. 234-235).

El mérito de la obra de Valenzuela es, justamente, politizar aquello que aún no ha sido politizado, como un actor-observador que produce una perspectiva histórica, pero también un actor que integra una práctica política a niveles institucionales en disputa. Por lo general, los enfoques descentralizadores abundan en dos tipos de propuestas editoriales: por un lado, los sistematizadores y/o recuentos historiográficos de la regionalización administrativa carentes de una posición política del presente; por otro, los impugnadores y afebrados exponentes de propuestas liberales o socialdemócratas, que desconocen la dureza histórica del fenómeno. Lo interesante de Valenzuela es que precisamente transita insistentemente entre ambos mundos descentralizadores, abriendo una pública convicción política de superar el centralismo.

Ahora bien, en términos de crítica editorial, hubiese sido provechoso una mayor complementación entre los artículos más pequeños y el ensayo más extenso, “Historia de la lucha centenaria”, pues, a veces se replican ciertas ideas o énfasis del autor. Al mismo tiempo, la crítica a *La tradición centralista en América Latina*,

de Claudio Véliz, parece un tanto desproporcionada. Según Valenzuela, Véliz reduce el carácter del centralismo “a un proceso de dominio de una burocracia estatal y falta de iniciativa privada, lo que tiende a modelos económicos e institucionales centralistas” (p. 43). A nuestro modo de ver, si bien Véliz obedece a un cierto tipo de colonialismo interno —su análisis del centralismo latinoamericano se basa en el contraste de modelos europeos en la región—, también la suya es una profunda navegación histórica del centralismo que entrega herramientas críticas y sociológicas, que en ningún caso aceptan el centralismo como una especie de determinismo histórico, tal como intenta posicionar Valenzuela al señalar que Véliz inaugura una “falsa fatalidad” del centralismo. Por el contrario, a nuestro juicio, Véliz desarrolla una investigación certera de la raíz y la continuidad del centralismo, buscando una interpretación histórica de la construcción social del poder y el fundamento del Estado en América Latina, lo cual, lejos de una posición conservadora o fatalista, es un análisis fino de ciertas formas de dominación que ayudan a la comprensión del fenómeno.

Asimismo, el tratamiento historiográfico sobre la dictadura militar en tanto laboratorio de políticas territoriales y significado de la regionalización, no es un tema que el autor aborde con mayor entusiasmo. Se omite un relevante colectivo de ideas militares —geopolíticas y estructurales— que impactaron profundamente las antiguas formas territoriales del Estado y las políticas públicas del país. En relación con golpe de Estado, por ejemplo, el autor señala: “Los generales que tomaron el poder en 1973 y que dictaron la ley de Regionalización en 1974,

solo agregaron una región al proyecto de doce regiones que Odeplan había diseñado bajo los gobiernos de Frei Montalva y Allende” (p. 143). Afirmaciones de este tipo no solo reducen de manera empírica y teórica el conjunto de dispositivos y productos regionales que impulsaron los militares –desde la regionalización y provincialización, hasta el plan de erradicaciones urbanas, la municipalización, la seguridad nacional o la mercantilización de los recursos naturales, entre otras– sino que además inhibe una comprensión crítica del periodo histórico de la descentralización militar. Precisamente es aquí cuando el modelo “cooptación-represión” de Valenzuela no funciona, pues, la dictadura militar no reprimió ni cooptó expresiones regionales o del tipo “democracia” o “autonomía territorial”, porque simplemente nunca pudieron formularse oposiciones o levantamientos de esta naturaleza. Sin embargo, durante los diecisiete años de su existencia se reinventaron condiciones fundamentales de la descentralización regional, instituyendo nuevos tipos de mediaciones técnicas y consensos políticos que impactaron profundamente las vidas comunitarias y sociales en los espacios subnacionales, de las comunas y regiones. Elementos que el autor, desafortunadamente, desatiende. Asimismo, Valenzuela no resuelve la contradicción entre una descentralización-liberal versus una descentralización-social crítica del modelo dominante. Para el autor, la dominación centralista opera transversal y autónomamente sin perjuicio del modelo económico-social dominante; vale decir, no es necesario establecer mediaciones entre el centralismo y el modo de producción capitalista o la relación entre los centralismos chilenos y los proyectos liberales histórico-dominantes. Por ejemplo,

bajo los gobiernos de la Concertación: “El dogma fue no afectar las decisiones libres y teóricamente descentralizadas del mercado. Como el mercado con centralismo es ciego en sus decisiones, se sigue concentrando ventajas en Santiago (...) las regiones no tuvieron potestad legal alguna ni recursos para subvencionar un proyecto estratégico para su competitividad (en todos los países capitalistas desarrollados existen diversas formas de subsidio o exenciones, a través de las cuales los gobiernos regionales y locales compiten por posibilidades)” (p. 161). La centralización no obedece así a las lógicas inherentes del capitalismo y sus formas de centralización estatal, sino a sus pésimas versiones chilenas y a una alianza público-privada aun inexistente e incapaz de crear un clima “de negocios para la atracción de inversiones” (p. 40). Esta negación a las contradicciones capital-descentralización, a su vez, también se manifiesta en una arista política: la desproporción argumentativa entre el interminable deseo descentralizador y poder a las regiones, versus las escasas referencias a otras formas concretas de poder ciudadano o una nueva división del poder desde la ciudadanía y sus espacios territoriales.

Con todo, el libro es una contribución cualitativa al debate de la descentralización en Chile, pues entrega elementos teóricos y prácticos del cómo recentralizar las decisiones políticas en niveles regionales y locales, reconstruyendo un nuevo estatuto territorial-nacional orgánicamente más democrático. La visión histórica del proceso descentralizador de Valenzuela es un punto insustituible para cualquier avance teórico e institucional que realmente pretende encabezar transformaciones en esta materia.

A modo de síntesis de las principales propuestas del programa de gobierno de Michelle Bachelet (2013) y la Comisión Presidencial para la Descentralización (2014), finaliza la obra con un Epílogo. La nueva figura del “Intendente” o “Gobernador” y su capacidad de gestión mediante el traspaso de competencias públicas y financieras a nivel regional, parecen ser los aspectos centrales del nuevo proceso descentralizador de la futura reforma de gobierno. Sin embargo, ¿es posible un avance significativo del proceso de descentralización solamente a partir de la conformación de nuevas autoridades regionales? La descentralización entendida como una disputa hegemónica merece la mayor de las urgencias políticas, pues históricamente se ha constituido desde una lógica regresiva y falsamente progresista. Lo relevante de su contenido no es la querrela esencialista entre regionalistas “democráticos” versus centralistas “autoritarios”, sino más bien comprender qué proyecto de sociedad trasciende en esa disputa, distinguiendo qué valores y contenidos de la descentralización se han naturalizado a través de los consensos autoritarios y liberales del Estado chileno. Así, la descentralización territorial no puede ser comprendida como un fin sí mismo, ni tampoco asimilarse a un “súper” instrumento institucional que solo por su condición “democrática institucional” será capaz de producir un bienestar social. Ante todo, la descentralización debe ser parte de un proyecto político de sociedad que resguarde condiciones de participación popular, debe permitir el encuentro entre el habitar de las diferencias territoriales y los derechos humanos fundamentales, debe ser uno de los caminos más experimentales para fortalecer una nueva cultura política de

los disensos. Desde la historicidad política, el libro de Valenzuela es un buen recorrido para abrir el debate y constituir una imaginación territorial de cara a la ciudadanía.

*Rodolfo Quiroz*

UNIVERSIDAD ALBERTO HURTADO, SANTIAGO, CHILE.  
E-MAIL: ROQUIROZ@UAHURTADO.CL