

## Veto a la Descentralización sustantiva en Chile: corrupción programática de la elite del orden neoliberal centralista versus la izquierda territorialista.

Chilean veto to substantive Decentralization: programmatic corruption of the elite of the centralist neoliberal order versus the territorialist Left

Esteban Valenzuela Van Treek\*

Oswaldo Henríquez Opazo\*\*

**Resumen:** El poder y su distribución es la esencia de la discusión política, este trabajo, intenta indagar sobre el resurgimiento del clivaje territorial en las posiciones políticas de izquierda y derecha postdictadura en Chile y propone una explicación sobre la ruptura de los bloqueos institucionales y el veto de la minoría. La metodología utilizada consiste en una investigación cualitativa, de análisis de discurso político parlamentario en 1991 y 2017 que permite la identificación del clivaje y una encuesta anónima en urna por grupo político con representación parlamentaria que determina el discurso privado sobre la descentralización. La investigación muestra claramente la existencia del clivaje territorial impulsado por fuerzas de centro izquierda y segmentos liberales de la derecha en lo institucional- elección de gobernadores regionales- pero no en descentralización sustantiva que implica rentas regionales, poder de planificación ambiental de los territorios y rol activo en desarrollo económico. En el bloqueo a mayor empoderamiento regional hay efectos de mecanismos de disonancia cognitiva por parte de la elite de poder y manipulación discursiva insincera.

**Palabras Clave:** Descentralización, Clivaje Territorial, Izquierda Política, Bloqueo Parlamentario.

**Abstract:** The power and its distribution is the essence of political discussion. This Jobs, attempts to investigate the resurgence of territorial cleavage in the political positions of the progresis and conservators after chilean dictatorship and propose an explanation regarding breaking of institutional blockages and the minority veto. The methodology consists of qualitative research, through, analysis of parliamentary political discourse in the years 1991 and 2017 and an anonymous poll at the ballot box by political group with parliamentary representation, for determine territorial cleavage and private political discourse. The research clearly shows the existence of territorial cleavage promoted by center-left forces and liberal segments of the right in the institutional sphere - election of regional governors - but not in substantive decentralization that implies regional revenues, the power of environmental planning of the territories and an active role in economic development. In the blockade to greater regional empowerment there are effects of cognitive dissonance mechanisms by the power elite and insincere discursive manipulation

**Key Words:** Decentralization, Territorial Cleavage, Political Left, Parliamentary Block

Recibido: 8 febrero 2020 Aceptado: 25 mayo 2020

---

\* Nacionalidad Chilena, Doctor en Historia de la Universidad de Valencia. Máster en Desarrollo de la Universidad de Wisconsin-Madison, Periodista y Magíster en Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Académico de la Universidad de Concepción. evalenzuelavt@gmail.com

\*\* Nacionalidad Chilena, Doctor de la Universidad Complutense de Madrid del programa Problemas Contemporáneos de la Sociedad de la Información. Académico de la Universidad de Talca, sede Santiago. osvaldo.henriquez@utalca.cl



## Introducción

La descentralización es una forma de distribución del poder del Estado, en este sentido el objeto del estudio comprenderá la discusión política sobre las elecciones de autoridades territoriales en el Chile postdictadura y la formación de un nuevo clivaje entre la izquierda y la derecha chilena. Se revisarán los antecedentes surgidos desde las discusiones parlamentarias y en particular la elección recientemente aprobada de gobernadores regionales. La particularidad radica en que el gobierno regional integrado por el consejo y el gobernador regional, ambos elegidos por sufragio universal, el primero, a raíz de la reforma constitucional<sup>1</sup> del año 2009 y su primera elección<sup>2</sup> el año 2013. El gobernador regional<sup>3</sup> será electo a partir del año 2021 precepto que se configura en la ley<sup>4</sup> del año 2017 y su regulación<sup>5</sup> resuelta en el año 2018. Con anterioridad, en el año 1991, se aprobó la reforma constitucional<sup>6</sup> sobre la elección indirecta de alcaldes<sup>7</sup> por parte de mayorías relativas en el concejo municipal en el año 1992, cuya modificación<sup>8</sup> en el año 2002 permitió su elección directa y desde entonces el municipio está integrado por un alcalde y concejo municipal electo democráticamente mediante sufragio universal.

El nuevo sistema electoral, cuando se encuentre en régimen, el último domingo del mes de octubre y cada 4 años, se realizará la elección municipal y regional de forma simultánea, lo que se ha denominado en la discusión parlamentaria como “elecciones territoriales”. Ello ocurrirá después de cuarenta años de iniciada la discusión sobre la democratización de las autoridades territoriales, en el año 1990. A nivel municipal, el candidato es electo alcalde al lograr la mayoría de los votos. En el nivel regional será electo gobernador regional aquel candidato que obtenga más del 40% de los votos, en caso de que ningún candidato obtenga dicho umbral se realizará una segunda vuelta y será electo aquel que en dicha oportunidad saque la mayoría. Sin embargo, la elección de los consejeros regionales ha ocurrido ininterrumpidamente desde el año 1993, elección del tipo indirecta<sup>9</sup> que se efectuaba en el mes de diciembre del año en que se realizan las elecciones municipales. A partir del año 2013, han sido electos por la ciudadanía por sufragio universal en conjunto con las elecciones parlamentarias. La próxima elección ocurrirá el año 2021 y será la última que ocurra en conjunto con las elecciones presidenciales, a partir de allí, se efectuará en conjunto con las elecciones municipales<sup>10</sup>. La primera elección conjunta con el gobernador regional ocurrirá en el mes de octubre del año 2024.

Una revisión histórica relacionada con cambios institucionales definitorios del proceso de descentralización en Chile, ha considerado la aprobación de la constitución de 1833 como una coyuntura crítica<sup>11</sup> al romper el clivaje centro-provincia vigente hasta ese momento, que diferenciaba liberales de conservadores. Sin embargo, en esta investigación, planteamos como hipótesis central que la democratización territorial promovida por la política descentralización, impulsada por los gobiernos de izquierda en Chile (1990-2018), reconstituye el clivaje centro – región, pero esta vez, define las posiciones políticas entre la izquierda y la derecha en Chile. Este clivaje, surge en el marco de un bloqueo institucional y capacidad de veto de las minorías. Una segunda hipótesis propone que es posible romper las estructuras institucionales de bloqueo y/o veto mediante un pacto político entre la izquierda y la derecha liberal producto del efecto disonancia cognitiva y por otro lado, la implementación por parte de la derecha conservadora de la eliminación de dicha disonancia mediante

<sup>1</sup> Ley 20.390, 2009, Elección Directa de Consejeros Regionales

<sup>2</sup> Ley 20.678, 2013, Regula Elección Directa de Consejeros Regionales

<sup>3</sup> Producto de la Pandemia Corona Virus, se modifica por única vez la elección de autoridades territoriales.

<sup>4</sup> Ley 20.990, 2017, Elección Directa de Gobernador Regional

<sup>5</sup> Ley 21.073, 2018, Regula la Elección Directa de Gobernador Regional

<sup>6</sup> Ley 19.097, 1991, Modifica Administración Regional y Comunal

<sup>7</sup> Ley 19.130, 1992, Modifica Ley Orgánica de Municipalidades

<sup>8</sup> Ley 19.373, 2001, Separa elección de Concejales y Alcaldes

<sup>9</sup> El Colegio Electoral integrado por concejales de las municipalidades pertenecientes a una provincia

<sup>10</sup> Ley 19.175, 1992, Orgánica de Gobierno y Administración Regional, art. 83

<sup>11</sup> Henríquez Osvaldo y Valenzuela Esteban, 2019, La política territorial en países unitarios de la Zona Andina: mutabilidad y brecha del régimen subnacional, *Reforma y Democracia*, N°75, pp. 137-174.

la aplicación de la política basada en la exageración y el desacuerdo que justifican su abstención y rechazo.

A principios de los años 90 se analiza la existencia del clivaje democracia-autoritarismo<sup>12</sup> generado en la dictadura (1973-1989) y que se hace patente en el proceso discusión de la elección democrática de alcaldes en el intento de reforma constitucional del año 1990. También, se puede observar el inicio de la construcción de un pensamiento político que estructura los partidos postdictadura y corresponde al clivaje centro-periferia ya definido por Lipset y Rokkan en la década del 60.

El artículo se organiza de la siguiente manera en función de resolver las hipótesis propuestas. La primera parte, consiste en una descripción de la metodología del tipo cualitativo y diacrónico de la predisposición de los parlamentarios al cambio de un modelo centralista a uno descentralizado. En la segunda parte proponemos un marco teórico que sustentará la hipótesis propuesta en un contexto de grupos políticos de izquierda y derecha. La tercera sección corresponde al trabajo empírico y descriptivo que permite presentar los resultados del análisis y sus conclusiones.

## Metodología

La metodología corresponde a un análisis del tipo cualitativo diacrónico en base a fuentes primarias y secundarias. La primera, a través de la aplicación de una encuesta cualitativa<sup>13</sup> categorizando grupos de dirigentes y políticos para auscultar su coherencia con la agenda de descentralización y la segunda una revisión de las discusiones parlamentarias en dos periodos de la historia constitucional de Chile, una corresponde a las reformas municipales de los años 1990-1992 y las regionales de 2017-2018, sosteniendo que los países experimentan transiciones de regímenes y en la mayoría de las nuevas democracias las constituciones son reemplazadas y sometidas a revisión que transforman las reglas fundamentales del régimen político<sup>14</sup>.

La categorización se ha realizado en el eje izquierda-derecha, sin embargo, se han individualizado en seis grupos políticos, la encuesta se aplicó a setenta parlamentarios y dirigentes políticos, diez por grupo. Dos grupos representan los partidos de la derecha, Renovación Nacional y Unión Demócrata Independiente y los partidos del bloque de izquierda<sup>15</sup> son la Democracia Cristiana, el Partido Socialista, el Partido por la Democracia, el Partido Radical, el Partido Comunista, además del Comité de Fuerzas Independientes y Regionalistas. La encuesta se realizó con el objetivo de identificar la convicción política frente a la descentralización territorial de los distintos partidos y movimientos políticos con representación parlamentaria<sup>16</sup>. Las preguntas utilizadas para la formulación de la encuesta corresponden a las propuestas realizadas por la Comisión Asesora Presidencial<sup>17</sup> para la Descentralización<sup>18</sup>.

La encuesta fue aplicada durante los años 2016 al 2017, la metodología aplicada fue la del voto secreto depositado en urna, solo identificando el grupo político y su objetivo es el de obtener información clave de la resistencia a la descentralización y los relatos de fondo. La valoración sobre cada una de las preguntas utilizada es una escala de 1 a 7, donde 1 es completamente en desacuerdo y 7 muy de acuerdo y el valor 4 corresponde al umbral de aprobación o rechazo.

---

<sup>12</sup> Aubry Marcel y Dockendorff Andrés, 2014, Cuarenta años no son nada ¿la reposición del clivaje autoritarismo-democracia en el sistema de partido chileno?, *Revista de Sociología*, N°29, pp.9-36.

<sup>13</sup> Harrie Jansen, 2013, La lógica de la investigación por encuesta cualitativa y su posición en el campo de los métodos de investigación social, *Paradigma*, N°4, pp. 39-72.

<sup>14</sup> Negretto Gabriel, 2015, *La política del cambio constitucional en América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica.

<sup>15</sup> La Nueva Mayoría y los nuevos movimientos de izquierda

<sup>16</sup> La encuesta fue respondida por 70 personas de las cuales 42 corresponde a parlamentarios y 18 a dirigentes políticos no parlamentarios.

<sup>17</sup> Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional

<sup>18</sup> COMISIÓN ASESORA PRESIDENCIAL EN DESCENTRALIZACIÓN y DESARROLLO REGIONAL, Propuestas de Política de Estado y Agenda para la Descentralización y el Desarrollo Territorial de Chile, 2014

Se revisará el discurso parlamentario en la discusión en general y su aprobación para legislar, es allí donde se expresan claramente las posiciones y discurso político, el debate parlamentario es un género del discurso político, definido en términos de un (macro)acto que toma lugar en un contexto político específico. Está definido en su totalidad por el contexto que le rodea<sup>19</sup>. Se ha dividido la representación parlamentaria en dos grupos políticos agregados, la izquierda representada por la Concertación de Partidos Políticos y la Derecha representada por Alianza por Chile. La primera exposición de motivos ocurre entre el año 1990 y 1992 en el marco de la discusión de la reforma constitucional y las leyes que permite la elección de alcaldes. La segunda, corresponde a la discusión de la elección de gobernadores regionales que va entre el año 2017-2018.

## Clivajes y Desacuerdos

Es importante en nuestro trabajo relacionar distintas teorías y conjeturas a fin de poder abordar adecuadamente las hipótesis propuestas. Entre ellas, tenemos la diferenciación entre izquierda y derecha a fin de poder encasillar una estructura de pensamiento común en una parte de la historia que se inicia con la conformación<sup>20</sup> de la Concertación de Partidos por la Democracia y el Término de la Nueva Mayoría en el año 2018. Es indispensable señalar lo anterior, dado que como lo ha planteado Bobbio, izquierda y derecha no son palabras que designen contenido fijados de una vez y para siempre y pueden designar diferentes contenidos según los tiempos y las situaciones<sup>21</sup>.

Sin embargo, podemos señalar que la izquierda política se expresa en la esfera pública a través del discurso que tiene como propósito cambiar el mundo, independientemente, de sí está, en el gobierno o en la oposición con la creencia que el estado de las cosas es injusto desde el punto de vista de la igualdad y la solidaridad<sup>22</sup>. Lo anterior, no debe dejar de considerar la realidad política de la definición de la izquierda discutida en la década de los 70 y 80 sobre la línea marxista-leninista con una mayor cercanía con los socialismos reales y los renovados orientado hacia la tradición democrática con un acercamiento a la internacional socialista y la alianza con la democracia cristiana<sup>23</sup>, donde, la formación de coaliciones habría llevado a una minimización de la diversidad de posturas entre los partidos de cada coalición favoreciendo la convergencia<sup>24</sup>.

Las reformas de la política de descentralización corresponden a una discusión sobre la transferencia de poder político. En el inicio, el poder lo detenta una comunidad nacional o una élite central que basa su dominio en la economía sostenida por el poder militar que se mantiene en sistemas democráticos debilitados<sup>25</sup> y se transfiere a otros territorios constituidos como sujetos políticos. La discusión no está exenta de una visión política sobre el tema, en este caso, grupos políticos podrán promover la descentralización con un objetivo de eficiencia de la prestación de bienes y servicios por parte del Estado y otros como un proceso de distribución de un poder político o de democratización, aumentando los centros de poder, haciéndolo más difuso aumentando los espacios donde se toman decisiones colectivas<sup>26</sup>. Ello implicará, que el desarrollo de la democracia no solo es el número de quienes tienen derecho a participar sino los espacios en los que pueden ejercer ese derecho<sup>27</sup>. Por otro lado, se podrá entender la descentralización como transferencia de responsabilidades de

<sup>19</sup> Muñoz-Navarro Antonieta, 2008, La nación en el discurso de la derecha. Un análisis ideológico del debate parlamentario chileno. *Signo y Pensamiento*, 53- Vol. XXVII pp.174-192

<sup>20</sup> En contraposición en la derecha se inicia con la formación de Alianza por Chile

<sup>21</sup> Bobbio Norberto, 1995, *Derecha e Izquierda razones y significados de una distinción política*, Ed. Taurus, España, pp. 129.

<sup>22</sup> Arditi Benjamín, 2009, El giro a la izquierda en América Latina: ¿una política post-liberal?, *Ciencias Sociales Unisinos*, Vol. 45, N°3, pp.232-246

<sup>23</sup> Valenzuela Esteban, 2014, *La conversión de los socialistas chilenos, esquema de transformación político-cultural de una élite desde la revolución al orden*. Ediciones y Publicaciones el Buen Aire S.A. Chile, pp. 29.

<sup>24</sup> Castillo Juan; Madero-Cabib Ignacio; Solomovic Alan, 2013, Clivajes partidarios y cambio en las preferencias distributivas, *Revista de Ciencia Política*, Vol. 33, N°2, pp. 469-488

<sup>25</sup> Wright Mills C., 1960, *La élite del poder*, Fondo de Cultura Económica, México, pp.259.

<sup>26</sup> Bobbio Norberto, 2010, *Liberalismo y Democracia*, Fondo de Cultura Económica, México, pp. 106.

<sup>27</sup> Bobbio Norberto, 2010, *El futuro de la democracia*, Fondo de Cultura Económica, México, pp. 35.

planificación, gestión y recaudación de recursos<sup>28</sup> o como la transferencia de responsabilidades de ejecución administrativas y financieras junto con una delegación de la autoridad política<sup>29</sup>

El regreso a la democracia reabre una pugna histórica en torno al modelo de organización territorial del poder producto del clivaje centro-periferia, cuando las asambleas provinciales se transformaron en un contrapeso a las pretensiones de Santiago de erigirse como centro de la República, ya fueren influyendo en la distribución del poder político administrativo o tomando parte en la construcción y aplicación de ciertos modelos formales del Estado<sup>30</sup>. El clivaje interrumpido en el año 1830, en el cual, las oposiciones territoriales limitaban el proceso de formación nacional, llevándolo al extremo de la guerra civil entre unitarios y federales y el inicio de la vigencia de la constitución conservadora del año 1833 donde se formaliza como elite dominante los poderes facticos triunfantes fortaleciendo los poderes centrales y el cercenamiento de la soberanía de las comunidades locales<sup>31</sup>. Se impuso así el presidencialismo autoritario en continuidad con las formas de control del período borbónico<sup>32</sup> reflejado por el intendente regional designado.

El clivaje territorial, surge ante una oposición del abuso de las elites nacionales, sus burocracias y la aplicación de la maquinaria de la centralización del poder<sup>33</sup>. Este clivaje responde a una línea de ruptura, divisiones profundas y enraizadas en la historia de cada sociedad contemporánea; los clivajes permiten a los individuos tomar postura sobre temas que podríamos considerar “conflictivos” o “polémicos”<sup>34</sup>, en este caso entre los grupos sociales que promueven o adhieren un Estado descentralizado y los que apoyan la mantención de un Estado centralizado organizando las posiciones políticas de los partidos con representación parlamentaria y los enfrenta en los procesos de reformas constitucionales.

## El veto y el clivaje territorial

Un estudio de Tsebelis<sup>35</sup> realizado sobre 96 constituciones utilizando la teoría de actores de veto, señala que la constitución chilena, se encuentra dentro de las con mayor número de bloqueos y son muy difíciles de superar. Por lo cual, los cambios sustanciales requerirán cooperación de las distintas fuerzas políticas. El bloqueo basado en los quórum de modificación va de 2/3 en lo que respecta o se define como las bases de la institucionalidad a 3/5 relacionadas con la organización de la administración del Estado. Adicionalmente, señala que la constitución chilena crea una estructura de leyes orgánicas que regulan diversas materias que también cuentan con quórum calificados que ascienden a 4/7. El requerimiento de supramayorías para modificar las leyes fundamentales otorga a la minoría un poder de veto o poder de negociación que no está respaldado por su representatividad. En el caso particular de Chile, esta minoría se ve reforzada con la existencia de los senadores institucionales<sup>36</sup>. La naturaleza de esta traba institucional, se encuentra en el tradicional centralismo chileno en particular en sus elites<sup>37</sup> y en la resistencia a perder el motor del poder político concentrado

<sup>28</sup> Rondinelli, Dennis, Nellis John, Cheema G. Shabbir, 1983, *Decentralization in Development in Countries a Review of Recent Experience*. World Bank, Washington

<sup>29</sup> Falletti Tullia, 2010, *Decentralization and Subnational Politics in Latin America*. Nueva York: Cambridge University Press.

<sup>30</sup> Garcia-Huidobro Cristobal, 2018, Tradición y revolución en la formación del Estado en Chile post-independiente: Las asambleas provinciales (1822-1830), *Illes i Imperis*, pp. 47-78.

<sup>31</sup> Salazar Gabriel y Benitez Jorge, 1998, *Autonomía, Espacio y Gestión: El municipio cercenado*, LOM Editores, Santiago. pp.7

<sup>32</sup> Veliz Claudio, 1984, *La tradición centralista de América Latina*, Ed. Ariel, Barcelona.

<sup>33</sup> Lipset Seymour, Rokkan Stein, 2001, *Diez textos básicos de ciencia política*, Ariel, Barcelona, pp. 231-273

<sup>34</sup> Torres Rubén, 2016, Perspectiva de la teoría de clivajes para el caso latinoamericano, *Cuadernos Americanos*, N°155, pp. 97-115.

<sup>35</sup> Tsebelis George, 2018, Jugadores de veto y cambio constitucional: ¿Se puede desbloquear la Constitución de Pinochet?, *Política y Gobierno*, Vol. 25, N° 1, pp. 3-30.

<sup>36</sup> Los Senadores Institucionales tuvieron vigencia en Chile en el periodo 1990-2006

<sup>37</sup> Boissier Sergio, 2004, Desarrollo territorial y descentralización. El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente, *EURE*, Vol. 30, N°90, pp. 27-40.; Salazar Gabriel, 2005, *Construcción de Estado en Chile (1800-1837)*. *Democracia de los pueblos. Militarismo ciudadano y golpismo oligárquico*. Sudamericana, Santiago.

en el papel de intermediarios que ocupan hasta hoy los parlamentarios que alimentan la trama de operadores y gestores de proyectos cooptativas<sup>38</sup>.

El clivaje es observable en las posiciones que toman los distintos grupos políticos, al discutir la modificación o transformación de sus intereses. Es posible constatar la validez del clivaje territorial, centro periferia<sup>39</sup>, estructurado postdictadura. En el mes de mayo de 1990, transcurridos tan solo dos meses del gobierno de la coalición de izquierda. El gobierno envía al Parlamento un proyecto de ley, cuya materia, es la reforma municipal que incluía la elección democrática de los alcaldes. Esta propuesta surge del primer programa de gobierno de la concertación de partidos por la democracia, cuya presidencial le correspondió a Patricio Aylwin A. (1990-1994) se plantea dos objetivos la democratización del aparato estatal, que incluye la elección de las autoridades municipales y la descentralización dotando a la autoridades regionales y comunales de la autonomía institucional, financiera y técnica necesaria para decidir sobre programas y proyectos<sup>40</sup>. La propuesta que encuentra la oposición de los partidos de la coalición de derecha, señalando que la democratización de los municipios debe ser discutida en un próximo gobierno y que cualquier enmienda constitucional iría en detrimento de la estabilidad institucional<sup>41</sup>.

La elección directa de los gobiernos municipales constituye una de las medidas más populares de una larga lista de propuestas descentralizadoras que buscan consolidar y profundizar la democracia<sup>42</sup>. La coalición en el gobierno no tiene las supramayorías necesarias que requiere para modificar la Constitución. En el mes de junio de 1991 se remite al congreso una nueva propuesta de reforma constitucional. Si bien, las posiciones del gobierno y el bloque parlamentario que lo respaldaba buscaban un acuerdo con los partidos de derecha, esto no quito que en la discusión en general dejaran expuestas sus visiones sobre la descentralización y la democratización de las estructuras territoriales.

Los partidos de la alianza por Chile y los senadores institucionales, producto de la negociación con el gobierno que intenta modificar el estatus quo creado en la dictadura, acepta realizar una reforma constitucional sobre la materia. En la discusión en general del proyecto de reforma constitucional que modifica el régimen municipal, el bloque de derecha plantean diversos preceptos sobre su rechazo original.

“La reforma no solo aborde el ámbito electoral, sino que es necesario preservar y acrecentar la eficacia del gobierno local”<sup>43</sup>.

“No están de acuerdo con la politización de los de los municipios o de los consejeros regionales sólo conseguirá alejar a los vecinos de aquello a que -estimamos- deben aspirar: la participación”<sup>44</sup>.

“No basta establecer un mecanismo electoral para concluir que con ello se ha democratizado el municipio o la región. Este país tuvo elecciones por muchas décadas; pero no resolvieron el problema de la insuficiente participación de las comunidades regionales y comunales”<sup>45</sup>

“La monopolización del poder municipal en manos de los partidos políticos puede parecer como una solución de democratización electoral inmediata; pero significará,

<sup>38</sup> Valenzuela Arturo, 1977, *Political brokers in Chile: local government in a centralized polity*. Durham: Duke University Press.

Valenzuela Esteban, Yévenes Pablo, 2015, Aproximación al concepto de cooptación política: la maquinaria presicrática y sus formas, *Revista Polis*, N°40, Vol, 14, pp. 469-488.

<sup>39</sup> Lipset, op cit.

<sup>40</sup> Diario La Época, 1989, Programa de Gobierno, Concertación de Partidos por la Democracia, Documentos, pp. 8

<sup>41</sup> Mardones Rodrigo, 2006, Descentralización y transición en Chile, *Revista de Ciencia Política*, Vol. 6, N°1, 3-24.

<sup>42</sup> Navia Patricio, Bunker Kenneth, 2004, Elecciones municipales y reelección de alcaldes en Chile 1992-2004, *En Foco*, Expansiva.

<sup>43</sup> BCN, Historia de la ley N°19.097/1992, pp. 72 revisada en:

[https://www.bcn.cl/historiadelayey/fileadmin/file\\_ley/7066/HLD\\_7066\\_37a6259cc0c1dae299a7866489dff0bd.pdf](https://www.bcn.cl/historiadelayey/fileadmin/file_ley/7066/HLD_7066_37a6259cc0c1dae299a7866489dff0bd.pdf)

<sup>44</sup> BCN, Historia de la ley N°19.097, pp. 76

<sup>45</sup> BCN, Historia de la ley N°19.097, pp. 78

pasadas las circunstancias políticas que vivimos, un grave retroceso en el progreso democrático de Chile”<sup>46</sup>

La posición de la derecha, en el año 1991, es significativamente contraria a la descentralización y autonomía política, en el marco de la democratización municipal. Por el contrario, preferirían mantener el modelo corporativo funcional y el municipio como un servicio público prestador de bienes y servicios<sup>47</sup>, la puerta de entrada a los servicios del Estado diseño desarrollado en la constitución del 80’.

Por otro lado, el discurso de la izquierda en ese mismo periodo se basa en la democratización y la capacidad de autogobierno de los territorios en consonancia con la descentralización política, existiendo una consistencia, entre el programa de gobierno, mensaje de proyecto de ley remitido por el gobierno y el alineamiento de la coalición parlamentaria.

“Es necesario construir un Estado que dé a los ciudadanos, no sólo la noción, sino la misión de autogobernarse y de generar identidad a través de todos los organismos en los lugares donde ellos se desarrollan. Si la democracia es el gobierno del pueblo y, por lo tanto, la difuminación del poder en la sociedad y en los individuos que la componen, para que en conjunto se autogobiernen, sólo un Consejo Regional -en nuestra opinión, elegido directamente<sup>48</sup>

“Restituir a la ciudadanía su plena dignidad y su derecho a participar en la gestión de los asuntos públicos, base de todo régimen verdaderamente democrático”<sup>49</sup>

En el proceso de discusión sobre la democratización de la estructura municipal iniciada en el año 1990 finaliza en el año 2001<sup>50</sup> con la elección directa de alcaldes por sufragio universal el año 2004. La derecha se divide entre los partidarios de la elección y los que desean mantener el sistema, la derecha conservadora en esta oportunidad apela a la inconstitucionalidad de la norma respecto de la elección por votación directa de los alcaldes, junto con ello, invocan que las múltiples modificaciones al sistema electoral municipal afectan la estabilidad institucional<sup>51</sup>.

El segundo hecho que pone en relieve el resurgimiento del clivaje territorial postdictadura y su mantención en el tiempo, es la discusión sobre la reforma constitucional<sup>52</sup> que permite la elección por sufragio universal del gobernador regional en el año 2017. La Nueva Mayoría, alianza de izquierda integrada por los ex partidos de la Concertación y el Partido Comunista presenta un programa de gobierno<sup>53</sup> señalando que: “En el plano político, nuestra convicción es que cada región debe elegir a las autoridades que representan mejor los anhelos, sueños y proyectos de la comunidad. Si hoy se eligen alcaldes, parlamentarios y consejeros regionales, ese mecanismo debe extenderse a la máxima autoridad regional, hoy su intendente o intendenta”. En este mismo sentido, se expresó la coalición en el parlamento, en el transcurso de su discusión.

“estamos acercando la política a la gente, ampliando la democracia y devolviendo parte de la soberanía a los ciudadanos. Los futuros gobernadores regionales podrán representar sin limitaciones los intereses de su región,

<sup>46</sup> BCN, Historia de la ley N°19.097, pp.84

<sup>47</sup> Alvarez Rolando, 2012, La reforma municipal en la transición: ¿un caso de democratización en la medida de lo posible?, Proyecto Fondecyt No.1110060.

<sup>48</sup> BCN, Historia de la ley N°19.097, pp. 89

<sup>49</sup> BCN, Historia de la ley N°19.097, pp. 94

<sup>50</sup> Ley 19.737, 2001

<sup>51</sup> BCN, Historia de la ley N°19.737, revisada en <https://www.bcn.cl/historiadelailey/nc/historia-de-la-ley/6059/>

<sup>52</sup> Ley 20.990, 2017

<sup>53</sup> Programa de gobierno Michelle Bachelet 2014-2018, pp. 114

canalizar de mejor manera las demandas de cada territorio y anticipar más oportunamente los conflictos”<sup>54</sup>.

“Hoy día, si establecemos la elección directa del intendente, lo quiero señalar claramente, daremos un golpe a la monarquía presidencial”<sup>55</sup>

“A algunos puede no gustarles lo que hacemos. Pero lo que se persigue es distribuir poder: es la toma de decisiones en el curso, en el norte que queremos.”<sup>56</sup>

La democracia territorial, la distribución territorial del poder y una crítica al centralismo son la base del discurso parlamentario del conglomerado de izquierda. Por otro lado, la oposición plantea en la misma línea de los años anteriores, su oposición a la descentralización política, proponiendo estrategias basadas en un mejoramiento de las condiciones administrativas, financieras del nivel regional y no democráticas como las que plantea la iniciativa de ley. Es en este contexto, que se vierten las siguientes opiniones y representan el discurso político de la derecha en el proceso de discusión.

“Eso requiere tareas esenciales: primero, el traspaso de competencias real, efectivo y urgente, como una cosa prioritaria; segundo, la transferencia de financiamiento a las regiones, para que a la autoridad regional no le ocurra lo mismo que a los alcaldes”<sup>57</sup>

“Esta iniciativa busca asegurar la elección directa de la máxima autoridad regional, pero se trata solo de la reforma constitucional. Este marco no implica que se van a transferir las competencias pertinentes y tampoco que se entregarán los fondos necesarios a ese efecto”<sup>58</sup>.

“Cuando la discusión se empieza a centrar en cuál va a ser el mecanismo de elección del intendente, si va a ser por mayoría absoluta o por mayoría simple, a mí me da la impresión de que la preocupación deja de ser el regionalismo y pasa a ser, más bien, un tema electoral”<sup>59</sup>.

Entre ellas, se pueden encontrar, posiciones que se ven reafirmadas en la discusión en el proceso de modificación de la ley que regula la elección del gobernador regional<sup>60</sup>, al señalar “*El asunto no es elegir por elegir. El objetivo es generar una descentralización de verdad y no una de papel*”<sup>61</sup>.

La revisión del discurso político surgido en el proceso de tramitación de las iniciativas de ley referidas a la elección directa por sufragio universal de alcalde en el periodo 1990-2001 y en el periodo que va entre el año 2016-2018, se observan por bloque distintas líneas argumentales, que define una ruptura entre la izquierda y la derecha esquematiza en la tabla 1. La alianza de izquierda promueve institucionalizadamente la oferta política de descentralización política a través de las elecciones de alcalde y gobernadores, tanto desde su acción programática, programa de gobierno 1990-1994 y programa de gobierno 2014-2018, como de su acción política parlamentaria. La derecha en la misma dirección, pero en sentido opuesto, mantiene su oposición la descentralización política representando parte de la ciudadanía que aboga por sistemas eficientes y apolíticos de baja intensidad electoral.

<sup>54</sup> BCN, Historia de la ley N°20.990, pp. 88 revisada en

[https://www.bcn.cl/historiadelailey/fileadmin/file\\_ley/6094/HLD\\_6094\\_37a6259cc0c1dae299a7866489dff0bd.pdf](https://www.bcn.cl/historiadelailey/fileadmin/file_ley/6094/HLD_6094_37a6259cc0c1dae299a7866489dff0bd.pdf)

<sup>55</sup> BCN, Historia de la ley 20.990, pp. 103

<sup>56</sup> BCN, Historia de la ley 20.990, pp. 111

<sup>57</sup> BCN, Historia de la ley 20.990, pp. 80

<sup>58</sup> BCN, Historia de la ley 20.990, pp. 97

<sup>59</sup> BCN, Historia de la ley 20.990, pp. 119

<sup>60</sup> Ley 21.073, 2018, Regula la elección de gobernadores regionales y realiza adecuaciones a diversos cuerpos legales, BCN.

<sup>61</sup> BCN, Historia de la ley 21.073, pp.122. revisada en

[https://www.bcn.cl/historiadelailey/fileadmin/file\\_ley/7499/HLD\\_7499\\_37a6259cc0c1dae299a7866489dff0bd.pdf](https://www.bcn.cl/historiadelailey/fileadmin/file_ley/7499/HLD_7499_37a6259cc0c1dae299a7866489dff0bd.pdf)



**Tabla N°1: Clivaje Territorial Izquierda – Derecha, Descentralización Política**

<b>PERIODO</b>	<b>1990-1992</b>	<b>2017-2018</b>
<b>BLOQUE</b>		
<b>IZQUIERDA</b>	<b>Elección Democrática de Alcalde</b>	<b>Elección democrática de Gobernadores Regionales</b>
	<b>Autonomía Local</b>	<b>Anti Centralismo</b>
<b>DERECHA</b>	<b>No a la elección democrática de Alcalde</b>	<b>No a la Elección Democrática de Gobernadores Regionales</b>
	<b>Eficiencia</b>	<b>Recursos y competencias</b>

Fuente: Henríquez O. y Valenzuela E. en base a discusiones parlamentarias sobre elección de alcaldes (1991) y gobernadores regionales (2017)

El análisis propuesto, caracteriza el clivaje a través de la segmentación propuesta<sup>62</sup> al identificar diferencias estructurales, actitudinales e institucionales. En la estructura, se visualiza un grupo social representado y observable, el año 2015 el 75% de los encuestados<sup>63</sup> es favorable a la democratización de las estructuras subnacionales (elección intendente regional), junto a ello, la existencia de grupos de la sociedad civil que promueven la descentralización política<sup>64</sup>. Las diferencias actitudinales, estar representadas por las principales ideas de la democracia territorial y al nivel de autonomía local (ver tabla N°1). Finalmente, la oferta política estaría cubierta por las diferentes coaliciones, en este caso, la derecha mayoritariamente de origen conservador representará las oligarquías centralizadoras y podría ser una variante del clivaje autoritarismo-democracia<sup>65</sup>.

### Destrucción del bloqueo institucional y del veto de la derecha

La constitución del año 1980, fuertemente autoritaria, es modificada antes del inicio democrático como resultado de las negociaciones entre los partidos democráticos y los representantes del régimen. Ello posibilitaría el tránsito del autoritarismo militar a un gobierno democrático, con un marco constitucional con fuertes enclaves autoritarios<sup>66</sup>. Entre los enclaves autoritarios se tiene el bloqueo producto de las supramayorías requeridas para su modificación. Los altos quorum requeridos para las modificaciones, tanto de la constitución 3/5 equivalente al 60% y las leyes orgánicas de municipalidades y de gobierno y administración regional que requiere 4/7 equivalente al 57% de los parlamentarios en ejercicio de ambas cámaras. La distribución parlamentaria, tomando como ejemplo el Senado en el año 1991 y 2017 se muestran en la tabla N°2.

<sup>62</sup> Bartolini Stefano, Peter Mair, 1990, *Identity, Competition and Electoral Availability: The Stabilisation of European Electorates 1885-1985*, Cambridge University Pres,

<sup>63</sup> PUC-GFK, 2015, Encuesta Bicentenario

<sup>64</sup> Grupos de la sociedad civil, entre los que se encuentran, Conarede, Corbiobio, Fundación para la Descentralización, Fundación Piensa, entre otros.

<sup>65</sup> Aubry, Op cit.

<sup>66</sup> Nogueira Alcalá Humberto, 2008, La evolución político constitucional de Chile, 1975-2005, *Estudios Constitucionales*, Vol. 6, N°2.

**Tabla N°2: Distribución parlamentaria en el Senado para 1991 y 2017**

AÑO	IZQUIERDA					Total	DERECHA				Total
	Concertación de Partidos por la Democracia						Alianza				
1991	IND	PDC	PPD	PR	22	RN	UDI	IND	INST	25	
	3	13	4	2							5
						47%					53%
2017	Nueva Mayoría					21	Alianza				17
	PAIS	IND	PDC	PPD	PS		IND	AMP.	RN	UDI	
	1	3	6	6	5	3	1	6	7	45%	
						55%					

Fuente: Elaboración Henríquez O. y Valenzuela E. en base a información [www.senado.cl](http://www.senado.cl)

La distribución de las fuerzas políticas en el parlamento definidas por los grupos políticos de izquierda y derecha no cuentan con las mayorías de quorum calificado para modificar la constitución 60% y las leyes orgánicas 57%, pero éstas son suficientes para evitar los cambios. La coalición reformista en ninguno de los dos periodos cuenta con la supramayoría, tanto para la elección de alcaldes por sufragio universal en el año 1991 en la que contaba con un 47% de la representación total o la de gobernadores regionales en el año 2017 donde contaba con un 55%. En el año 1991 al bloqueo del quorum se añade la existencia de los senadores institucionales que actúan como bloque y se ubican a la derecha de la alianza situación que no se replica en el año 2017.

Tsebelis, plantea que, ante la existencia de bloqueos institucionales y el veto de las minorías, los cambios sustanciales requerirán la estrategia de la cooperación de las distintas fuerzas políticas, evidencia de ello, el pacto entre el oficialismo y renovación nacional<sup>67</sup> el año 1991. El pacto surge con posterioridad al rechazo de la reforma propuesta el año anterior y desembocará en la eliminación del modelo corporativo funcional representado por Codecos y la elección indirecta del alcalde que tendrá su desenlace en el año 2001 tras la aprobación de la regulación de la elección separada de alcalde y concejales. El proceso de negociación se llegará a conocer como la democracia de los acuerdos<sup>68</sup>, sentando la noción de que el cambio social sólo se verifica mediante un tolerante dar y tomar, por transacción y una red de vetos de interés equilibrado por otro<sup>69</sup> beneficiando siempre el *status quo* o un proceso lento de cambio institucional.

A principios de la década del 2010, se desarrolla una intensa actividad de los movimientos regionalistas y protestas territoriales, se pensó que el gobierno de la Nueva Mayoría sería el punto de inflexión en favor de dicha democratización regional. El mayor dinamismo de los movimientos territoriales había empujado una agenda sustantiva<sup>70</sup> y al avance de la contradicción centro-región en la percepción de conflictos claves en Chile<sup>71</sup>, auguraron que la descentralización sería prioridad de la agenda de reformas en el “nuevo ciclo político”. De este modo, Chile saldría de su anomalía de ser el país más centralizado de la OCDE. Como muestra de esta impronta el gobierno de la Nueva Mayoría convoca académicos y políticos de extracción plural a la conformación de una Comisión para la descentralización y desarrollo regional. La Comisión entrega su informe en el mes de octubre del año 2014 avalando la democratización de las autoridades regionales entre otras medidas de carácter administrativo y financiero<sup>72</sup>.

En este contexto, en el periodo 2017- 2018, el derrotero de la elección de gobernador regional sigue la misma ruta de la negociación del año 1991, donde los grupos políticos toman posiciones antagónicas, la izquierda liderada por Michelle Bachelet empujando la reforma de descentralización política y la derecha por mantener el estatus quo o avanzar en la descentralización procedimental de

<sup>67</sup> Mardones Rodrigo, 2006, Descentralización y transición en Chile, *Revista de Ciencia Política*, Vol. 6, N°1, 3-24.

<sup>68</sup> Alarcon-Leiva Jorge, Johnston Emma, Frites-Camilla Claudio, 2014, Consenso político y pacto educativo. Postpolítica y educación en Chile (1990-2012). *Universum*, Vol. 29, N°2.

<sup>69</sup> Wright Mills, Op cit.

<sup>70</sup> Delamaza Gonzalo, Cunill Nuria, y Joignant Alfredo, 2012, *Nueva agenda de descentralización en Chile*, U de Los Lagos: Santiago; Fernández M., Salinas J., 2012, Defensa de los derechos territoriales en Latinoamérica, U de Los Lagos, Santiago.

<sup>71</sup> Coes, 2015, Encuesta de percepción de conflictos en Chile, UDP, Santiago.

<sup>72</sup> Informe Comisión de Descentralización

carácter administrativo. Sin embargo, la cercanía de la coalición de izquierda al quorum necesario para romper el bloqueo institucional, junto con la sensibilidad descentralizadora y regionalista de los senadores independientes<sup>73</sup> implicó un proceso de negociación de baja intensidad que rompe el *estatus quo*, siendo la clave en este proceso, la alianza de la izquierda-independientes regionalistas. Ambos grupos, se unieron para impulsar a favor de elegir gobernadores regionales y desechar tanto la figura de intendentes por su carga colonial centralista y la propuesta del ejecutivo de nombrar un gobernador regional paralelo al delegado presidencial regional, así como también, conseguir el alineamiento de parlamentarios de la derecha liberal. La nueva negociación, facilita la reforma de la constitución y la modificación de la ley orgánica en el transcurso de tan solo 18 meses<sup>74</sup>.

La descentralización política en el bloque de izquierda genera diferencias entre los distintos grupos de partidos que la componen, sin causar una escisión, como se puede observar en la tabla N°1. Sin embargo, la ruptura de la derecha es una lucha directa entre las élites que compiten por el poder central y como señalan Lipset y Rokkan<sup>75</sup>, refleja las diferencias más profundas en torno a su modelo de sociedad y de prioridades domésticas, el conflicto ya no es sobre más o menos competencias o más o menos recursos, que se puede llevar adelante desde una negociación racional, sino ocurre en el escenario sobre las concepciones de la verdad moral o sobre la interpretación de la sociedad. Ello ocurre en las contradicciones de una derecha lockeana de origen antimonárquico y de una derecha conservadora providencial<sup>76</sup>

**Tabla N°3: Predisposición a las Medidas de Descentralización desde los Grupos Políticos**

DEFINICIÓN POLÍTICA PREGUNTA	Izquierda			Derecha	
	PC-FA-FREV	PS-PPD-PR	DC	RN	UDI
¿Está de acuerdo con la elección directa de Intendentes?	7	5	6	6	3
¿Está de acuerdo con una ley de rentas regionales en que las empresas tributen más en los territorios?	6	5	6	5	4
¿Es partidario del traspaso de competencias de CORFO, SERVIU, FOSIS e INDAP a las regiones?	7	3	4	6	4
¿Está de acuerdo con que el Gobernador Regional electo presida los gobierno metropolitanos?	6	5	5	5	3
¿Comparte la idea de que la Araucanía tenga un estatuto de autonomía plurinacional?	6	3	4	4	3
¿Comparte que los Gobernadores sean electos con voto programático y por tanto puedan ser revocados?	7	4	5	4	2
¿Está de acuerdo con la existencia de partidos en una región que tengan como requisito obtener un 5% ?	7	2	3	2	2
¿Está de acuerdo en que los Planes Regionales de Ordenamiento Territorial sean vinculantes?	6	5	5	3	1
¿Es partidario que las regiones puedan crear empresas públicas?	6	5	6	3	2
¿Comparte que las cuencas sean un bien común regional a cargo del gobierno Regional?	5	3	4	2	1
Propensión a la Descentralización	63	40	48	39	25
Propensión Izquierda - Derecha		<b>50</b>			<b>32</b>

Fuente: Elaborado por Valenzuela E. en base a encuesta actores políticos, la votación correspondió a 10 políticos por grupo y debían valorar las medidas de 1 a 7, siendo el 4 el valor medio que define adhesión o no.

<sup>73</sup> Incluye los parlamentarios de Amplitud y Partido por el Desarrollo de Magallanes

<sup>74</sup> En este periodo se logra la aprobación de la ley de descentralización administrativa y reestructuración del gobierno regional ley 21.074, la reforma constitucional elección directa de gobernador regional ley 20.990 y la ley 21.073 que regula la elección de gobernador regional

<sup>75</sup> Lipset, Op cit.

<sup>76</sup> Wright Mills, Op cit.

La destrucción del veto institucional surge de una fractura en la derecha, tanto en la reforma del año 1991 como en la reforma del año 2017. Como se ha observado en el discurso público y parlamentario. Ahora, para constatar la diferencia moral, es necesario contrastarlo con sus propias convicciones utilizando la metodología de encuesta en urna anónima por grupo político, realizada en el mismo periodo de la discusión de las reformas regionales. Este sistema nos permite observar el comportamiento de los grupos políticos al interior de sus coaliciones. El votar de manera secreta en una urna, desnuda las posturas de los parlamentarios y dirigentes políticos frente a la descentralización política. La encuesta consulta sobre la posición de los políticos en relación con las medidas esenciales propuesta por la Comisión para la Descentralización y Desarrollo Regional. En términos agregados la consulta considera la descentralización en sus diversas facetas operacionales, al conjugar la autonomía política, fiscal y administrativa<sup>77</sup>.

El sector más proclive al cambio relacionado con la descentralización corresponde a la izquierda manteniendo una consonancia con su discurso político y programático. La mayor adhesión se ubicó en la izquierda (Frente Amplio y Partido Comunista) además de los independientes- Jaime Mulet y Alejandra Sepúlveda que luego confluirán con sus partidos regionales en el Comité de la Federación Regionalista Verde con independientes, seguido por la Democracia Cristiana y la menor propensión en el bloque al grupo de partidos PS-PPD-PR. Es posible observar, en la posición de todos los partidos de izquierda es favorable a la democratización regional, exceptuando senadores de corte clientelar PPD-PS.

El grupo político de la derecha se manifiesta en contra de la descentralización en todos los términos consultados, sin embargo, se puede observar claramente la ruptura que produce la descentralización política al interior de la coalición. El partido Renovación Nacional, muestra una postura favorable a cambios políticos reafirmando su discurso público. Finalmente, la derecha conservadora representada por la Unión Demócrata Independiente mostró su rechazo de carácter valórico a las reformas de empoderamiento del nivel regional basado en la descentralización política, posición coherente con su votación de rechazo o abstención<sup>78</sup>, no así, con su discurso descentralizador expresado en sus argumentaciones parlamentarias.

### Conclusión: La opinión pública derrota el veto conservador centralista

La política de la exageración es una alternativa al rechazo abierto, disminuye el conflicto y la disonancia cognitiva de la clase política. Al inicio de la discusión de las reformas regionales, en el año 2016, el 81% de la población aprueba la elección de los intendentes regionales<sup>79</sup>. Es una reforma ampliamente valorada por la ciudadanía. En este caso, en los opositores existe conciencia que un rechazo abierto no es prudente, lo que les hace modificar la estrategia primaria basada en el conflicto empleada en el rechazo del año 1990 por una estrategia del desacuerdo utilizada en la reforma municipal y regional. En los términos que ha definido Ranciere<sup>80</sup> aplicada al discurso político. El desacuerdo, es un tipo determinado de situación de discurso, aquella en la que uno de los interlocutores entiende y a la vez no entiende lo que dice el otro. Ello quiere decir, que el desacuerdo, no es el conflicto producto de un sí o un no a la descentralización o el desconocimiento de la posición del contrario, sino más bien, que ambos actores están de acuerdo con la descentralización, pero ella, en si misma es distinta. Es allí, donde la coalición de derecha asume la posición de la coalición de izquierda y ambas se encuentran en el espacio de los que promueven la descentralización. Los

<sup>77</sup> Finot Ivan, 2001, *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*. CEPAL, Santiago; Falletti Tulia, 2006, Una teoría secuencial de la descentralización: Argentina y Colombia en perspectiva comparada, *Desarrollo Económico*, Vol. 46, N°183, pp. 317-351.

<sup>78</sup> La opción de Abstención en el acto de reforma a la constitución o modificaciones a las leyes orgánicas, tiene el efecto de rechazo, dado que, la regla señala que para ser aprobada debe lograr el quorum con el voto afirmativo de los parlamentarios en ejercicio.

<sup>79</sup> PNUD, 2016, Auditoría de la democracia.

<sup>80</sup> Jacques Ranciere, 1996, *El desacuerdo Política y Filosofía*, Ediciones Nueva Visión, Buenos Aires, Pp. 8

cambios propuestos de igual forma serán rechazados pero la nueva posición eliminará disonancia cognitiva<sup>81</sup>.

Es en este contexto, se deben entender las propuestas realizadas en el marco de la discusión por parte de la derecha conservadora, en el que señala y a modo de ejemplo, que el proyecto de ley debe considerar:

“un traspaso de competencias real, efectivo y urgente y la transferencia de financiamiento a las regiones”; “tenemos la firme voluntad de avanzar en el proceso de regionalización, pero queremos hacerlo bien” y “no pertenezco a ningún partido regional ni regionalista, ni enarbolearé banderas sobre la regionalización. Pero sí quiero lo mejor para mi región. Y discrepo de este proyecto de ley en los términos en que se ha planteado. Tengo coincidencias en materia de traspaso de competencias, pero no en la forma de elegir al gobernador regional”.

Hemos planteado la utilización de la política de la exageración, por parte de la derecha, en el contexto del desacuerdo. Aquello que Downs llamaba, ya en 1957, una economía de la mentira para acomodarse en escenarios adversos<sup>82</sup>. Ello dado que, el concepto significa algo que sobrepasa los límites de lo verdadero, justo o conveniente en el marco de un proceso de reforma o ámbito de acción y no podrá ser tomado o considerado por su oponente. En parte se explica la política de la exageración, en la posición tomada por la derecha conservadora en la tramitación de la ley y disminuye su disonancia cognitiva en el proceso de rechazo, tal como, al inicio de la discusión de la descentralización política, al momento de votar<sup>83</sup> los incisos 3º, 4º y 5º del artículo 111 de la Constitución Política incisos que ordenan la elección del gobernador regional, rechazo a través de la abstención con 9 votos en esa posición y al término de la discusión de la reforma ese mismo año, donde la derecha mantiene su rechazo optando nuevamente por la abstención de 9 votos<sup>84</sup>.

Por último, para entender el discurso y la votación de los partidos políticos frente a la descentralización y como ya hemos mencionado, es útil una teoría ajena a la politología, como la disonancia cognitiva, teoría por la cual, se adecúan los argumentos a mantener una opinión sostenida por mucho tiempo, aunque nos demos cuenta de que la realidad es distinta o que la idea de reforma es mejor que el *status quo* y en este caso, la disonancia cognitiva, provoca el cambio de postura de parlamentarios que no logran mantener su postura de rechazo a todo evento y seguir sosteniendo que Chile es una singularidad adecuada y varían su postura de rechazo y buscan un pacto que viabilice la aprobación de las reformas, situación que moviliza a independientes de derecha y algunos parlamentarios de Renovación Nacional.

El malestar psicológico que les causa la disonancia cognitiva, la presión que tiene los decisores se puede ver afectada por la importancia de la decisión por lo atractivo que puede ser la alternativa contraria y el grado de superposición cognitiva de las alternativas de las alternativas comprendidas en la decisión<sup>85</sup> termina destruyendo el bloqueo institucional y el veto de la minoría al moverse estratégicamente de una posición de rechazo a la de negociar un pacto.

En todo el proceso de debate la izquierda territorialista encabezó la politización en la forma de bancadas regionalistas en el Senado y la Cámara de Diputados, movilizándose a grupos territorialistas, federalistas y a la mayoría de quienes conformaron la Comisión para la Descentralización del 2014. Ante la resistencia de cuatro senadores del PPD-PS, las bancadas de izquierda (PC, Frente Amplio, independientes y regionalistas) se aliaron a la Democracia Cristiana en el discurso de lealtad con una promesa esencial del programa presidencial de Michelle Bachelet en su segundo período. No

<sup>81</sup> Festinger Leon, 1957, *A theory of cognitive dissonance*, Evanstone: Row y Peterson.

<sup>82</sup> Downs Anthony, 1957, *An Economic Theory of Democracy*. Nueva York: Harper y Row.

<sup>83</sup> La votación se produce el 1 de marzo de 2016, [www.senado.cl](http://www.senado.cl)

<sup>84</sup> La votación se produce el 20 de diciembre de 2016, [www.senado.cl](http://www.senado.cl)

<sup>85</sup> Festinger, Op cit.

obstante, no hubo ley de rentas regionales y otras medidas estructurales que seguirán en pugna y perfilarán a los movimientos progresistas que empujarán una mayor equidad territorial por la vía de fondos de convergencia territorial que implican acrecentar la carga tributaria a los grandes grupos económicos extractivistas de recursos naturales.

## Bibliografía

### Artículos Revistas

Alarcon-Leiva Jorge, Johnston Emma, Frites-Camilla Claudio, 2014, Consenso político y pacto educativo. Postpolítica y educación en Chile (1990-2012). *Universum*, Vol. 29, N°2.

Alvarez Rolando, 2012, La reforma municipal en la transición: ¿un caso de democratización en la medida de lo posible?, Proyecto Fondecyt No.1110060.

Arditi Benjamin, 2009, El giro a la izquierda en América Latina: ¿una política post-liberal?, *Ciencias Sociales Unisinos*, Vol. 45, N°3, pp.232-246

Aubry Marcel y Dockendorff Andrés, 2014, Cuarenta años no son nada ¿la reposición del clivaje autoritarismo-democracia en el sistema de partido chileno?, *Revista de Sociología*, N°29, pp.9-36.

Boissier Sergio, 2004, Desarrollo territorial y descentralización. El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente, *EURE*, Vol. 30, N°90, pp. 27-40.

Castillo Juan; Madero-Cabib, Ignacio; Solomovic, Alan, (2013), Clivajes partidarios y cambio en las preferencias distributivas, *Revista de Ciencia Política*, Vol. 33, N°2, pp. 469-488

Falleti Tulia, 2006, Una teoría secuencial de la descentralización: Argentina y Colombia en perspectiva comparada. *Desarrollo Económico*, Vol. 46, N°183, pp. 317-351.

García-Huidobro, Cristóbal, 2018, Tradición y revolución en la formación del Estado en Chile post-independiente: Las asambleas provinciales (1822-1830). *Illes i Imperis*, pp. 47-78.

Harrie Jansen, 2012, La lógica de la investigación por encuesta cualitativa y su posición en el campo de los métodos de investigación social, *Paradigma*, N°4, pp. 39-72.

Henríquez Osvaldo, Valenzuela Esteban, 2019, La política territorial en países unitarios de la Zona Andina: mutabilidad y brecha del régimen subnacional, *Reforma y Democracia*, N°75, pp. 137-174.

Mardones Rodrigo, 2006, Descentralización y transición en Chile, *Revista de Ciencia Política*, Vol. 6, N°1, 3-24.

Muñoz-Navarro Antonieta, 2008, La nación en el discurso de la derecha. Un análisis ideológico del debate parlamentario chileno. *Signo y Pensamiento*, 53- Vol. XXVII pp.174-192

Navia Patricio, Bunker Kenneth, 2004, Elecciones municipales y reelección de alcaldes en Chile 1992-2004, *En Foco*, Expansiva.

Nogueira Humberto, 2008, La evolución político constitucional de Chile, 1975-2005, *Estudios Constitucionales*, Vol. 6, N°2.

Torres Rubén, 2016, Perspectiva de la teoría de clivajes para el caso latinoamericano, *Cuadernos Americanos*, N°155, pp. 97-115.

Tsebelis George, 2018, Jugadores de veto y cambio constitucional: ¿Se puede desbloquear la Constitución de Pinochet?, *Política y Gobierno*, Vol. 25, N° 1, pp. 3-30.

Valenzuela Esteban, Yévenes Pablo, 2015, Aproximación al concepto de cooptación política: la maquinaria presicrática y sus formas, *Revista Polis*, N°40, Vol. 14, pp. 469-488.

### Libros y Capítulos de Libro

Bartolini Stefano, Peter Mair, 1990, *Identity, Competition and Electoral Availability: The Stabilisation of European Electorates 1885-1985*, Nueva York, Cambridge University Pres

Bobbio Norberto, 1995, *Derecha e Izquierda razones y significados de una distinción política*, Ed. Taurus, España.

Bobbio Norberto, 2010, *Liberalismo y Democracia*, Fondo de Cultura Económica, México.

Bobbio Norberto, 2010, *El futuro de la democracia*, Fondo de Cultura Económica, México.

Delamaza Gonzalo, Cunill Nuria, y Joignant Alfredo, 2012, *Nueva agenda de descentralización en Chile*, U de Los Lagos: Santiago.

Downs, Anthony. 1957. *An Economic Theory of Democracy*. Nueva York: Harper y Row

Falleti Tulia, 2010. *Decentralization and Subnational Politics in Latin America*. Nueva York: Cambridge University Press.

Fernández Margarita, Salinas Javier, 2012, *Defensa de los derechos territoriales en Latinoamérica*, Universidad de Los Lagos, Santiago.

Festinger Leon, 1957, *A theory of cognitive dissonance*, Evanstone: Row y Peterson.

Finot Ivan, 2001, *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*, CEPAL, Santiago.

Lipset Seymour, Rokkan Stein, 2001, Estructuras de división, sistemas de partidos y alineamientos electorales, *Diez textos básicos de Ciencia Política*, pp. 231-373, Ed. Ariel, Barcelona.

Negretto Gabriel, 2015, *La política del cambio constitucional en América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica.

Ranciere Jacques, 1996, *El desacuerdo Política y Filosofía*, Ediciones Nueva Visión, Buenos Aires.

Rondinelli, D., Nellis, J., Cheema, S. (1983). *Decentralization in Development in Countries a Review of Recent Experience*. World Bank, Washington

Salazar Gabriel y Benitez Jorge, 1998, *Autonomía, Espacio y Gestión: El municipio cercenado*, LOM Editores, Santiago.

Salazar Gabriel, 2005, *Construcción de Estado en Chile (1800-1837). Democracia de los pueblos. Militarismo ciudadano y golpismo oligárquico*. Sudamericana, Santiago.

Valenzuela Arturo, 1977, *Political brokers in Chile: local government in a centralized polity*. Durham: Duke University Press.

Valenzuela Esteban, 2014, *La conversión de los socialistas chilenos, esquema de transformación político - cultural de una élite desde la revolución al orden*. Ediciones y Publicaciones el Buen Aire S.A. Chile.

Veliz Claudio, 1984, *La tradición centralista de América Latina*, Ed. Ariel, Barcelona.

Wright Mills C., 1960, *La élite del poder*, Fondo de Cultura Económica, México

### Informes y Documentos

BCN, Historia de la ley N°19.097/1992, pp. 72 revisada en: [https://www.bcn.cl/historiadelaley/fileadmin/file\\_ley/7066/HLD\\_7066\\_37a6259cc0c1dae299a7866489dff0bd.pdf](https://www.bcn.cl/historiadelaley/fileadmin/file_ley/7066/HLD_7066_37a6259cc0c1dae299a7866489dff0bd.pdf)

BCN, Historia de la ley N°19.737, revisada en <https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/6059/>

BCN, Historia de la ley N°20.990, pp. 88 revisada en [https://www.bcn.cl/historiadelaley/fileadmin/file\\_ley/6094/HLD\\_6094\\_37a6259cc0c1dae299a7866489dff0bd.pdf](https://www.bcn.cl/historiadelaley/fileadmin/file_ley/6094/HLD_6094_37a6259cc0c1dae299a7866489dff0bd.pdf)

BCN, 2018, Ley 21.073 Regula la elección de gobernadores regionales y realiza adecuaciones a diversos cuerpos legales.

[https://www.bcn.cl/historiadelaley/fileadmin/file\\_ley/7499/HLD\\_7499\\_37a6259cc0c1dae299a7866489dff0bd.pdf](https://www.bcn.cl/historiadelaley/fileadmin/file_ley/7499/HLD_7499_37a6259cc0c1dae299a7866489dff0bd.pdf)

Coes, 2015, Encuesta de percepción de conflictos en Chile, UDP, Santiago.  
Informe Comisión de Descentralización

Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional, 2014, *Propuestas de Política de Estado y Agenda para la Descentralización y el Desarrollo Territorial de Chile*.

La Época (1989), Programa de Gobierno, Concertación de Partidos por la Democracia, Documentos.

PNUD, 2016, Auditoría de la democracia.

Programa de gobierno Michelle Bachelet 2014-2018, pp. 114

PUC-GFK, 2015, Encuesta Bicentenario

### Leyes

Ley 19.097, 1991, Reforma Constitucional, Materia de gobierno regional y administración comunal.

Ley 19.130, 1992, Modifica Ley Orgánica de Municipalidades





Ley 19.175, 1992, Orgánica de Gobierno y Administración Regional  
Ley 19.737, 2001, Regula Elección separada de Alcaldes y Concejales  
Ley 20.390, 2009, Reforma Constitucional en materia de administración regional  
Ley 20.678, 2013, Elección directa de consejeros regionales  
Ley 20.990, 2017, Reforma Constitucional Elección de Gobernador Regional  
Ley 21.073, 2018, Regula Elección de Gobernador Regional