

Transantiago y regiones:
¿una oportunidad perdida para una mayor descentralización en Chile?

Antoine Maillet¹

Resumen:

La necesidad de solucionar los problemas financieros recurrentes del nuevo sistema de transporte de la capital ha llevado a la votación de dos leyes sobre la materia. La discusión de estos proyectos está fuertemente condicionada por la reconfiguración de los equilibrios en el Congreso. La pérdida de la mayoría de la Concertación en ambas cámaras tiene consecuencias directas para la estrategia del poder ejecutivo, obligado a negociar sobre un tema donde impera el criterio político por sobre las consideraciones de política pública.

Dada la imposibilidad de seguir con una política destinada exclusivamente a la Región Metropolitana, inicialmente se optó por “compensar” a las regiones, con fondos gestionados por la Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE) y los Gobiernos Regionales (GORES). Sin embargo, en el segundo proyecto el énfasis es distinto, evidenciando una evolución en la sectorialización de la materia. El Ministerio de Transporte impulsa una “nacionalización” de la política de transporte, relegando así la institucionalidad regional al segundo plano. Este episodio, lejos de ser anecdótico, ilustra los límites de la descentralización en Chile.

Cuando se lanza el nuevo sistema de transporte de Santiago, conocido como Transantiago, en febrero de 2007, es difícil imaginar que el caos ocurrido en la capital durante estos primeros días pueda tener algún efecto, y menos un impacto positivo, para las otras regiones de Chile. Sin embargo, sólo seis meses después, en julio de 2007, se promulga una ley que, además de asegurar un financiamiento provisorio del déficit del sistema, aumenta en una cantidad sustancial (más o menos 20%) los fondos atribuidos a las regiones a través del Fondo Nacional de Desarrollo regional (FNDR). Este aporte se realiza en nombre de una “compensación” a las regiones. Dos años después, en agosto de 2009, se vota otra ley que instauro un subsidio *nacional* para el transporte público, además de fondos transitorios que consagran el aumento de la dotación regional. En este texto, doy cuenta de la intensa negociación política que desemboca en estas leyes y analizo el proceso y sus resultados, desde un punto de vista favorable a la descentralización.

Poco después del lanzamiento del nuevo plan de transporte urbano de la capital, aparece nítidamente que, más que los innegables problemas de operación, de frecuencia o cobertura del sistema, lo que complica políticamente al gobierno es el tema del desequilibrio en las

¹ Antoine Maillet es doctorante del Instituto de Ciencia Política de la Universidad Católica de Chile, en cotutela con Sciences-Po (Francia)

finanzas de Transantiago. Si bien los primeros se pueden solucionar mediante una acción reglamentaria y administrativa, el déficit constatado requiere necesariamente de una solución política, dado que los aportes financieros tienen que ser aprobados por ley, lo que implica un acuerdo en el Congreso. Hasta este momento, la reforma del transporte urbano de la capital nunca había sido objeto de una ley. Sólo había aparecido en las discusiones presupuestarias, sin ser materia de un verdadero debate.

La necesidad de una discusión en el Congreso, junto a la presión mediática que se ejerce sobre el gobierno, cambian sensiblemente las condiciones de la discusión. El gobierno, a pesar de tener en este momento mayoría en ambas cámaras, asume desde la introducción del paquete legislativo destinado a “arreglar” Transantiago, que será insostenible legislar sólo para la Región Metropolitana. La inclusión de una “compensación” para las regiones parece inevitable. Emerge entonces una característica común a los dos proyectos de ley votados hasta hoy sobre el tema. Ambos son de una naturaleza doble, incluyendo por una parte medidas específicas para el Transantiago, y por la otra medidas destinadas a las regiones. En términos más analíticos, estos proyectos² se ubican entonces en el ámbito de dos sectores: el transporte y la política de desarrollo regional³.

La coyuntura inesperada provocada por las dificultades de la reforma del transporte urbano en la capital parece abrir una oportunidad para la promoción del desarrollo regional en el país, la cual se caracteriza por el aumento del presupuesto de los gobiernos regionales (GORES). Sin embargo, desde el punto de vista del fortalecimiento de la institucionalidad regional, inferir de una mayor asignación presupuestaria una mejora para las regiones, es probablemente apresurado. Obviamente, si se resume el desarrollo regional a las sumas otorgadas a las unidades subnacionales, el resultado es positivo. Pero un análisis más cualitativo del gasto, es decir, de las modalidades bajo las cuales se desembolsa en regiones, levanta preguntas sobre la mejora real para ellas. En términos concretos, esta discusión aborda la pregunta de la traducción, o no, de estos proyectos legislativos en un incremento de las responsabilidades de los GORES. Dicho de otra manera, habrá que evaluar cuánto esta inyección de fondos contribuye a su fortalecimiento institucional.

Vale la pena destacar la trascendencia política del tema, concentrada en el aspecto relativo al Transantiago. Esta coyuntura cristaliza la crisis en la Concertación, y lleva a la pérdida de mayoría en el Congreso, con la expulsión de Adolfo Zaldívar de la Democracia Cristiana (DC). Más allá de la contingencia política, me esforzaré en poner en evidencia la relación de distintos actores individuales o colectivos, como parlamentarios, partidos políticos, ministerios, con el tradicional marco centralista del Estado chileno. En este sentido, esta situación constituye una oportunidad de analizar el comportamiento parlamentario y político en general en relación a la temática de la descentralización. Las opiniones sobre el desarrollo institucional regional se hacen más visibles en este contexto que en el procedimiento normal de debate parlamentario.

² Se trata de los siguientes proyectos: a) proyecto de ley “que crea un fondo de estabilización financiera del sistema de transporte público de la ciudad de Santiago y dispone otros aportes fiscales que indica”. Introducido por el mensaje presidencial n°269-355, redunda en la ley 20.206, publicada en el diario oficial el 06/07/07. b) proyecto de ley “que crea un subsidio nacional para el transporte remunerado de pasajeros”. Introducido por el mensaje presidencial n°200-356, redunda en la ley 20.378, publicada en el diario oficial el 05/09/09.

³ Puede resultar problemático considerar al desarrollo regional como un sector, dado que una visión normativa alternativa lo podría abordar como una política transversal, que debería ser presente en todas las facetas de la acción pública. En efecto, es una pregunta abierta, que implica una reflexión más general sobre la política de regionalización que tiene lugar en Chile, para dirimir si se orienta más hacia la descentralización o la desconcentración.

Este trabajo se basa en un extenso análisis de prensa, en el estudio de documentos oficiales relativos a la tramitación legislativa, y en un conjunto de entrevistas realizadas con actores involucrados en el proceso. Estas fuentes permitirán:

- Reconstituir el proceso que en algún momento pareció favorable al fortalecimiento institucional de las unidades subnacionales.
- Definir cómo se posicionan los actores en relación a aquello.

A continuación, llevaré a cabo un estudio comparativo de los dos procesos legislativos, que tomará en cuenta paralelamente las siguientes dimensiones por cada uno de ellos: la configuración política inicial, la estrategia del gobierno, la dinámica en la fase de negociación y los proyectos aprobados, dando cuenta de sus impactos en términos institucionales.

Configuración política

Durante todo el período estudiado, cualquier asunto relativo al Transantiago está marcado por el sello de la “crisis” que ocurrió durante el lanzamiento; una percepción alimentada por el tratamiento mediático catastrofista que recibe⁴. Los problemas de operación – reales, por cierto- y su hábil explotación comunicacional -por parte de la oposición- afectan a la popularidad de la Presidenta Bachelet y del gobierno. Frente a la magnitud del problema, el ministro de Transportes, Sergio Espejo, es reemplazado -en abril de 2007- por un político experimentado, René Cortázar, a quien la Presidenta encarga la “normalización” del sistema.

El primer plan de financiamiento del Transantiago forma parte de un paquete de tres proyectos de ley elaborados por Sergio Espejo y mantenidos por René Cortázar. Se trata de proyectos que contemplan: (a) crear autoridades metropolitanas de transporte⁵; (b) otorgar al ministerio de Transportes la facultad de nombrar un interventor, en caso de incumplimiento de contratos⁶, y (c) obtener 290 millones de dólares para asegurar el equilibrio financiero del sistema. Los tres proyectos marcan el inicio de la transición desde una política orientada exclusivamente a la capital, hacia la elaboración de instrumentos de alcance nacional. En efecto, los dos primeros, si bien obviamente están pensados para resolver una situación contingente en Santiago, podrían -en principio- tener una aplicación en otras situaciones. El último proyecto, enviado el 4 de junio de 2007, contempla dos partes: una para la Región Metropolitana (RM)⁷ y otra para el resto del país. Me enfocaré en la discusión de este último proyecto, donde aparece explícita la idea de compensación.

En un análisis de la configuración política al inicio de una negociación, es necesario preguntarse si los parlamentarios tienen algún margen de independencia, o si votan en bloque siguiendo “consignas” partidarias. La apuesta de este trabajo es que por lo menos algunos de

⁴ Es posible hacer la hipótesis de que la concentración de los medios, en particular de los principales diarios y los canales de televisión, genera una tendencia a la “nacionalización» (en el sentido ocupado en este trabajo de tener un alcance a nivel nacional) de los problemas de la Región Metropolitana, lo que puede haber fortalecido la necesidad política de «compensaciones» para el resto del país.

⁵ sigue en tramitación legislativa

⁶ votado pero nunca usado

⁷ En estricto rigor, la parte “Transantiago” del proyecto considera sólo a las 35 comunas de la región Metropolitana que forman parte del dispositivo. Las comunas restantes se benefician también de los mecanismos de compensación. Sin embargo, para no recargar el texto, distingo entre Región Metropolitana (RM) y regiones.

ellos son susceptibles de modificar su decisión en función de las propuestas del gobierno. En el caso contrario, no valdría la pena considerar a los parlamentarios individualmente. La emergencia de independientes en ambas cámaras, sea por elección (el Senador Bianchi) o por la propagación del “fenómeno díscolo”⁸, hace del Congreso un lugar de negociación. Aun así, la situación es bastante distinta entre el primer proyecto, votado en julio de 2007, y el segundo, del cual se discuten distintas versiones a partir del primer semestre de 2008.

Durante la primera discusión, la Concertación conserva -en principio- la mayoría en ambas cámaras, a pesar de las primeras defecciones (los ex-PPD Fernando Flores y Esteban Valenzuela). En la segunda, el oficialismo queda sin mayoría a partir de diciembre de 2007, cuando Adolfo Zaldívar es expulsado de la DC, seguido posteriormente por cinco diputados⁹. Esta nueva configuración obliga al gobierno a adoptar una postura abiertamente negociadora, ya que no tiene los votos necesarios para aprobar sus proyectos. Además, los diputados de oposición parecen tener algún grado de “libertad de acción” para el primer proyecto, o por lo menos la tentación de favorecer a sus regiones por sobre las prioridades de sus partidos. Como se observará más adelante, este margen de incertidumbre desaparece en la segunda discusión, donde el criterio que impera es explícitamente político.

Estrategia del gobierno

○ Los proyectos

Ambos proyectos reflejan la necesidad de buscar soluciones para resolver los problemas del Transantiago y a la vez incluir “compensaciones” para las regiones. Desde que surge la idea de legislar, se asocian los fondos destinados a la RM con equivalentes para el resto del país. En un principio, estos últimos son llamados informalmente por los actores “fondos espejo”, en un juego de palabras con el apellido del efímero ministro de transportes, que recuerda la obligación de reflejar en asignaciones para regiones los montos comprometidos para la RM.

La inclusión de una « compensación » para las regiones parece derivarse de un consenso. Esta última afirmación podría parecer tener un eco “teleológico”, dejando entrever un raciocinio apoyado sobre el conocimiento de la conclusión. No es el caso. Al contrario, la investigación inicialmente contemplaba determinar el lugar de origen de la idea misma de “compensación”. Sin embargo, ni la revisión de prensa ni las entrevistas arrojan elementos contundentes que permitan dirimir si la idea había sido emitida originalmente por parlamentarios del oficialismo, la oposición, o por el Ejecutivo mismo. Pareciera que emergió en pocos días un consenso sobre la necesidad de acoplar la ayuda financiera al transporte en la Región Metropolitana a medidas de alguna manera equivalentes en favor de las regiones.

Algunos entrevistados mencionan presiones de los parlamentarios oficialistas, que hubieran hecho ver al gobierno la inviabilidad de una solución que no incluyera algún beneficio para el resto del país, por los costos políticos que esto traería. Es probable que estas presiones se

⁸ Este calificativo ha sido atribuido por la prensa a diputados, en general de la Concertación, que se han mostrado reacios, en diversas ocasiones, a votar a favor de los proyectos legislativos del gobierno. Si bien el fenómeno parecía más bien ocurrir en el plano discursivo, las renunciias y expulsiones de parlamentarios de las filas oficialistas y la candidatura del diputado Enríquez-Ominami a la presidencia de la república, han amplificado el fenómeno.

⁹ Como veremos más adelante, la expulsión de estos parlamentarios DC se vincula en forma directa con el debate sobre el Transantiago.

hayan ejercido de forma soterrada, y hayan sido rápidamente tomadas en cuenta por el ejecutivo, que las incluye en el primer proyecto de ley de financiamiento. Más allá del valor anecdótico de haber encontrado el origen de la medida, para el análisis se puede considerar que existe un consenso sobre la necesidad de acompañar los gastos en Santiago de medidas equivalentes en regiones. Este consenso demuestra ser particularmente sólido. Las divergencias que se expresarán durante el proceso son relativas a los montos y modalidades de entrega de aquellos, pero el principio de un equilibrio entre Santiago y las regiones se revela intocable.

Más allá de este fundamento común, los proyectos de ley introducidos por el Ejecutivo divergen en muchos aspectos. Según el propio título del mensaje presidencial que introduce el proyecto el 4 de junio de 2007, el propósito es “crea[r] un fondo de estabilización financiera del sistema de transporte público de la ciudad de Santiago y dispone[r] otros aportes fiscales que indica”. Este proyecto está marcado por la urgencia. Las medidas relativas a regiones aparecen como un complemento, es patente que su incorporación es más bien casual y no responde a una estrategia precisa. Desde esta premisa, se hace necesario inventar un mecanismo para distribuir estos fondos. El proyecto plantea recurrir al FNDR, a través de la mención del artículo 76 de la ley 19.175, que rige el funcionamiento de los GORES. Lo más notable de este proyecto, en la perspectiva comparada con el proyecto posterior sobre las mismas materias, es su completa dicotomización. Es decir, las materias no están integradas de ninguna manera, sino que tratadas como dos realidades distintas. El título I trata “del fondo de estabilización financiera del sistema de transporte público de la región de Santiago”, el título II “de los aportes a regiones”.

En este ámbito, se puede observar un cambio notable en el segundo proyecto. El mensaje presidencial del 30 de abril de 2008 indica que el objetivo del proyecto es “crea[r] un subsidio *nacional* para el transporte público”¹⁰. La perspectiva desde la cual se aborda el financiamiento de proyectos en regiones ha sido remodelada e integrada a una visión global sobre el transporte. De hecho, las disposiciones específicas para Transantiago aparecen sólo al final del proyecto, en un capítulo sobre medidas transitorias. No por esto dejan de ser importantes, pero esta modalidad distinta de redacción constituye una primera muestra del giro operado por el gobierno en su estrategia para abordar el transporte, tanto en la capital como en regiones. Mostraré más adelante en qué circunstancias se produjo esta inflexión.

- Repartición de responsabilidades dentro del gabinete

El dispositivo del gobierno no estaría completo sin tomar nota de la distribución de las responsabilidades en las negociaciones. La estrategia del gobierno está en gran parte condicionada por la evolución de la configuración política anteriormente descrita, pero no solamente. Otro factor a tomar en cuenta es la repartición del poder dentro del propio gabinete, donde también ocurren cambios posiblemente pertinentes para el objeto de estudio. En diciembre de 2008, durante la tramitación del segundo proyecto, pero sin que estos acontecimientos estén vinculados, la Subsecretaria de Desarrollo Regional, Claudia Serrano, asume como Ministra del Trabajo, y es sustituida en el cargo por Mahmud Aleuy. Claudia Serrano era una Subsecretaria con un protagonismo relativamente alto en el gobierno, además de presencia mediática. El nuevo Subsecretario adopta una conducta más discreta.

¹⁰ El énfasis es del autor.

Existe la tentación de vincular este cambio con la evolución en la repartición de los roles en las negociaciones. En el primer proyecto, el diseño parece ser a geometría variable. Intervienen tanto los ministros sectoriales, el ministro de Transporte o la Subsecretaría de Desarrollo Regional, como autoridades transversales o superiores como el Ministro Secretario General de la Presidencia Antonio Viera-Gallo o el propio Ministro del Interior Belisario Velasco. El Ministro de Hacienda Andrés Velasco es co-firmante de los mensajes presidenciales en tanto que los proyectos incluyen a la Dirección de Presupuestos en calidad de fiscalizadora, y como prestadora de apoyo. El segundo proyecto está sobre todo a cargo del Ministro de Transportes en relación con el Ministro de Hacienda. La Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE) pasa a segundo plano. El Ministro Secretario General interviene puntualmente, sobre todo en las primeras etapas de la segunda discusión.

Sin embargo, sería un equivoco personalizar esta discusión. Más que un asunto de figuras, parece ser un tema de arbitrajes al interior del gabinete. En efecto, al momento de la introducción del segundo proyecto, cuando la relegación de la SUBDERE ya es un hecho consumado, Claudia Serrano sigue siendo subsecretaria. Lo que evidencia el segundo proyecto, y el dispositivo que lo acompaña, es un doble movimiento en comparación con el primero:

- El asunto está tratado principalmente desde un punto de vista político. Las dinámicas permitirán explicar esta transición.
- En términos sectoriales, la dimensión de transporte pasa a primer plano, dejando en un segundo plano el desarrollo regional. Volveré sobre este aspecto en el análisis de los textos aprobados.

Ambas evoluciones conducen al Ministro de Transporte y su gabinete a tomar en forma exclusiva las riendas de las negociaciones, probablemente con el aval de la presidencia. El análisis de las dinámicas del proceso legislativo hace evidentes estas evoluciones.

Dinámicas del proceso legislativo

Un elemento fundamental a tomar en cuenta en la comparación de ambos procesos, es la duración de aquellos. En el caso del primer proyecto, la tramitación es extremadamente rápida, ya que apenas tres meses después de haber sido introducido, el proyecto está aprobado. El segundo proyecto tiene una tramitación más accidentada, pero aún así este es despachado en poco más de un año. Entre estos dos procesos tienen lugar varios episodios, por ejemplo durante la tramitación de la ley de presupuestos, que ilustran lo dificultoso que se ha vuelto para el ejecutivo hacer aprobar sus proyectos, en particular en este tema central de la agenda política. Otro punto a tomar en cuenta es la imbricación del tema regional con las discusiones relativas a la situación del Transantiago. No es el propósito de este artículo analizar estas discusiones. Sí es relevante considerar que en las discusiones del primer proyecto el componente “regional” recibe gran atención. Al contrario, la discusión del segundo, que el propio ejecutivo ha orientado más hacia el sector transporte, deja poco espacio para la discusión sobre regiones.

- Mayo-Julio 2007: ¿Una ventana de oportunidad para el fortalecimiento institucional de las regiones?

Los debates “en sala” en torno al proyecto de ley que “crea un fondo de estabilización financiera del sistema de transporte público de la ciudad de Santiago”, muestran una situación

bastante abierta, donde parlamentarios de la oposición parecen sensibles al esfuerzo del gobierno hacia las regiones, aunque algunos lo consideran insuficiente. La mayoría bastante estable que tiene la Concertación en la Cámara de Diputados en aquellos momentos parece dejar más “libertad” a los parlamentarios de la oposición, que son sensibles a la argumentación favorable al desarrollo de las regiones, o por lo menos interesados en canalizar los fondos de “compensación” destinados a su región. Los más críticos en esta fase son un grupo de diputados de la Concertación, concentrados especialmente en dos aspectos:

- En la definición de las materias que podrán ser financiados por estos fondos.
- En la elaboración del mecanismo de entrega de estos fondos.

En su versión inicial, el proyecto estipulaba que estos fondos estaban destinados a financiar exclusivamente “iniciativas de inversión en infraestructura vial, de transportes y de telecomunicaciones”. Después de algunos reclamos por parte de ciertos diputados, se vota “en sala” la incorporación al texto de obras de riego y “proyectos comunitarios”. La Concertación vota a favor y la Alianza se abstiene. Por el otro lado, el mecanismo de entrega de los fondos también genera polémicas. El proyecto inicial del gobierno contemplaba la entrega de fondos a través del FNDR o de los programas de mejoramiento urbano (PMU).

En la comisión de Hacienda del Senado se modifica el proyecto en ambos sentidos. Los “proyectos comunitarios” son excluidos de las materias financiables y el PMU de los mecanismos de entrega. Ambas modificaciones tienen un fundamento relativamente similar. Para los parlamentarios, en general de la oposición pero no únicamente, se trata de limitar las posibilidades de ingerencia política en la atribución de los fondos. Se enmarca en lo que parece ser una visión despreciativa de las instituciones subnacionales, y -más generalmente- de los procesos políticos que tienen lugar a este nivel, como si fueran *esencialmente* diferentes de la política nacional.

En términos positivos, se argumenta a favor de grandes proyectos, en vez de pequeñas intervenciones. El Senador Orpis (UDI) defiende esta posición:

“No soy partidario de incorporar tales programas a los recursos que se van a entregar a las regiones. (...) Lo único que estamos consagrando con lo que se propone en los Programas de Mejoramiento Urbano es que no van a pasar por el sistema de planificación y, en promedio, tendremos proyectos no de 70 millones, sino de 50 millones hacia abajo.

He sabido incluso que algunos Parlamentarios ya les están manifestando a los alcaldes: “Llédense de proyectos inferiores a 50 millones de pesos porque van a tener una autorización tremendamente rápida”. Y quiero profundizar el tema señalando que es el peor favor que le podemos hacer al Fondo Nacional de Desarrollo Regional. Porque el Congreso con esta norma está avalando el financiamiento de proyectos que no tienen impacto, que carecen de toda importancia, en circunstancias de que al eliminar este tipo de programas podríamos fomentar una consolidación de los gobiernos regionales para que realmente promuevan iniciativas que sean de interés en la Región.”¹¹

¹¹ Historia de la ley 20.206, www.bcn.cl

De vuelta a la Cámara, estos cambios son de nuevo materia de debate. El oficialismo está dividido sobre el tema, en torno a los mismos argumentos expresados en el Senado. En la votación, la indicación del Senado es aceptada gracias a los votos de la oposición, y a pesar de la votación en contra de 27 diputados de la Concertación. Los mismos, menos uno, votan también en contra de la indicación que suprime los “proyectos comunitarios” de las materias elegibles para financiamiento.

Si bien estos detalles (por cierto de importancia para la materia que nos ocupa) movilizaron bastante a los diputados, lo principal para el gobierno era la aprobación del proyecto en general, es decir, incluyendo las materias relativas a Transantiago. Dada la configuración, el Senado era la instancia que podía hacer peligrar el proyecto. En efecto, desde el principio, el Senador DC Adolfo Zaldívar se mostró muy reacio a votar a favor. En la fundamentación de su voto, pone el énfasis en que considera que Transantiago ha provocado “la mayor crisis social que ha sufrido nuestro país desde que tengo memoria”¹². De este tono exagerado¹³, se puede inferir que su voto es eminentemente político, es decir que la materia importa poco. Con el Transantiago, el Senador ha encontrado la coyuntura que probablemente esperaba para ganar espacio y hacer valer su voto.

Por lo tanto, podría parecer irrelevante para el análisis desde el punto de vista de la regionalización. Pero adquiere relevancia en la medida en que da forma a la configuración política. El ejecutivo no demora en considerar este voto como perdido. Sus esfuerzos se concentran entonces sobre los Senadores Bianchi (independiente) y Flores (Chile Primero, CH1). Ambos reciben una atención especial. Flores anuncia su voto en favor del proyecto al salir de una entrevista en La Moneda con el Ministro Secretario General de la Presidencia. Este acercamiento forma parte de una estrategia para credibilizar el movimiento Chile Primero, que Flores ha fundado al dejar el Partido por la Democracia (PPD).

En el caso de Bianchi, diputado regionalista, las disposiciones del proyecto parecen haber tenido una cierta influencia. Se muestra sensible al esfuerzo del gobierno a favor de las regiones. Sin embargo, no es el único factor que motivó su voto. Después de la votación, reconoce haber recibido un llamado personal de la Presidenta de la República. Mucho se ha especulado sobre el tenor de esta conversación. El único elemento tangible es que, dos meses después, en agosto de 2008, la Presidenta Bachelet viaja a Punta Arenas para la firma de un convenio entre el gobierno regional y los ministerios de Obras Públicas y Vivienda. En esta ocasión, Bianchi declara: “Cumplió su palabra y era lo que correspondía”¹⁴, lo que deja claro que hubo un trato, aunque no se conoce su contenido.

Este voto genera reacciones muy negativas de parte de representantes de la oposición. El vicepresidente de Renovación Nacional (RN) señaló en relación a este acontecimiento: “lo más peligroso de la situación es que la política se está prostituyendo”¹⁵. Aunque pueda parecer un exabrupto, en realidad esta crítica se inserta en un registro que fue movilizad por la oposición incluso en el Congreso, donde el Senador Cantero (RN¹⁶) ocupó las mismas palabras:

¹² Historia de la ley 20.206, www.bcn.cl

¹³ Nacido en 1943, ¿Adolfo Zaldívar habría borrado de su memoria acontecimientos de la Unidad Popular, de las protestas de los años 1980s y la transición?

¹⁴ *La Nación*, 11 de agosto de 2007

¹⁵ *La Tercera*, 20 de junio de 2007

¹⁶ Renunció a este partido en noviembre de 2007

“Me parece un disparate, un error, que el Gobierno pretenda usar como moneda de cambio la entrega de plata a las Regiones si se otorgan los recursos solicitados, los cuales se destinarán a un proyecto mal formulado y peor ejecutado. Lo considero una falta de respeto hacia ellas.

Señor Presidente, hemos visto imágenes de parlamentarios -lo digo con el mayor respeto, pero, también, con absoluta franqueza- condicionando su voto a cambio de una “obrita” por aquí o un “proyectito” por allá.

¡Eso se llama “prostituir” la política!”¹⁷

En las palabras del Senador Cantero, no cabe duda que los proyectos originados en los GORES sean de mala calidad. La expresión “mal formulado y peor ejecutado” constituye una clara descalificación de la capacidad técnica de estos organismos. La segunda parte de su declaración denota una imagen muy despreciativa de la política local, que parece tener un fuerte arraigo en la clase política, de manera transversal, como lo demuestra la división de la Concertación en relación al PMU¹⁸.

En estas representaciones, la política local aparece como una instancia menospreciable, lugar de todas las indecencias. El recurso a críticas de esta magnitud revela el anclaje que tiene la posición centralista, que es un corolario natural de este discurso negativo. No es materia de esta contribución evaluar si tales críticas puedan tener algo de fundamentación. Lo interesante es tomar nota de la existencia de una representación negativa de la institucionalidad regional, que se ha instalado como un lugar común en la clase política¹⁹.

A pesar de estas críticas, el proyecto es aprobado, transformándose en la ley 20.206. Más adelante volveré sobre las disposiciones que ella establece.

○ Noviembre 2007- mayo 2008: créditos sin compensación

Los fondos liberados mediante la ley 20.206 no permitieron estabilizar las finanzas del Transantiago. Por lo tanto, el gobierno tiene que buscar de nuevo la aprobación del Congreso Nacional. En noviembre de 2007, el gobierno incluye fondos específicos en el proyecto de ley de presupuesto, con sus respectivos “fondos espejos” para regiones. Sin embargo, la iniciativa no prospera en la Cámara, donde cinco diputados DC y el ex-PPD Esteban Valenzuela (Ch1 en este momento) se alinean con la oposición para rebajar esta asignación presupuestaria a \$1.000 pesos “simbólicos”²⁰. El gobierno pretende revertir esta votación en el Senado, pero Flores y Bianchi votan esta vez en contra. Bianchi expresa el sentimiento de haber sido engañado en las negociaciones anteriores. En particular, reclama: “A Magallanes se le entregaron fondos sin proyectos”²¹. Sin embargo, es difícil comprobar cuán fundamentada puede ser esta crítica. En el dispositivo establecido por la ley 20.206, está claro que los GORES son las instancias que deben armar una cartera de proyectos. Así, no queda muy claro cuál es el tenor del reclamo de Bianchi.

¹⁷ Historia de la ley 20.206, www.bcn.cl

¹⁸ La crítica a este programa como susceptible de favorecer la ingerencia política por sobre los criterios técnicos también aparece en entrevistas con diputados concertacionistas.

¹⁹ Las representaciones del personal político sobre los distintos niveles de acción pública es un tema que merecería mayor profundización, que no es materia de este estudio.

²⁰ Equivalentes a dos dólares estadounidenses

²¹ *La Nación*, 18 de noviembre de 2007

La explicación de este cambio probablemente tenga más que ver con una oportunidad política, como sucede en el caso de Flores, que intenta acercar su movimiento a la derecha, para mostrar una posible alternancia a la Concertación. Este momento marca un punto de inflexión en la trayectoria aquí descrita. Los factores netamente políticos toman cada vez más importancia, en desmedro de la evaluación de la situación en regiones. La orientación política conduce el debate hacia el componente santiaguino de los proyectos, es decir, las medidas relativas al Transantiago. Las regiones pasan a segundo plano. Se cierra definitivamente la ventana de oportunidad, sin que haya podido ser aprovechada.

La focalización en lo político se evidencia con la pérdida definitiva de la mayoría concertacionista en el Senado, producto de la expulsión de Adolfo Zaldívar de la DC. Esta sentencia pronunciada por el Tribunal Supremo de su partido se fundamenta en la participación del Senador en la declaración "*La gente ya no puede esperar más*", posterior al rechazo de la partida presupuestaria destinada a financiar el transporte urbano en la capital.

En enero de 2008, el gobierno, frente a la incapacidad de hacer adoptar proyectos de ley, decide explorar alternativas para financiar el Transantiago. En enero de 2008, recurre a un préstamo del Banco Estado. La contrapartida de esta solución es que no incluye recursos para las regiones. La Concertación, esta vez por el intermedio del diputado Fulvio Rossi (Partido Socialista), da cuenta de la pérdida para las regiones:

"La oposición tiene que hacerse responsable de lo que ha ocasionado, porque su actitud es la que determinó que ahora el Gobierno buscara esta salida alternativa que no incluye recursos para regiones, lo que nos parece muy injusto".²²

Esta declaración se enmarca en una estrategia de la Concertación y del gobierno por responsabilizar a la derecha por el estancamiento del proceso legislativo, con los costos en términos de oportunidad perdida para las regiones. Si bien es interesante tomar nota de esta preocupación por los territorios, se puede relativizar en el marco de una reflexión sobre el tema del fortalecimiento de la institucionalidad regional. Retomando el marco esbozado en la introducción, se puede constatar que la preocupación por el nivel sub-nacional es más de orden cuantitativo que cualitativo. En otros términos, la preocupación es más bien política que realmente un compromiso con estas zonas. Más allá de la voluntad de "anotar puntos" contra la derecha, no se observa un discurso articulado sobre el desarrollo de las regiones en cuanto unidades sub-nacionales.

En abril de 2008, el gobierno tiene que recurrir a otro crédito, esta vez negociado con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). De nuevo, estos fondos son destinados exclusivamente a la RM. Al final de este período transitorio en la discusión, la situación es bastante clara. El tema regional está presente, pero casi exclusivamente como un recurso político para presionar a los adversarios. El contexto de las negociaciones está marcado por la pérdida de mayoría por el ejecutivo.

○ Mayo 2008 – Agosto 2009: el tiempo de la política

En mayo de 2008, el Ejecutivo presenta un nuevo proyecto legislativo, relativo a la creación de un subsidio nacional para el transporte. El concepto de compensación está presente, aunque

²² *La Nación*, 3 de enero de 2008

sea de una forma menos explícita, y por lo tanto más integrada, a través de la idea de una política *nacional* para el transporte. Esta evolución conceptual consagra la inflexión del gobierno, que, bajo el impulso del Ministro de Transporte, se ha esforzado en restarle particularidad a la situación en Santiago. El corolario de esta evolución es la sectorialización de la iniciativa, en el ámbito del transporte. La dicotomía presente en el primer proyecto está atenuada, sólo presente en las medidas transitorias.

La oposición, lejos de acompañar esta evolución, al contrario, la rechaza. Símbolo de esta posición, es el Senador RN Andrés Allamand, quien pide -en julio de 2008- que se vuelva a la dicotomización, o sea que Transantiago sea objeto de un proyecto de ley específico:

“Son cosas que no tienen nada que ver entre sí y se deben ver de manera separada. (...) Cortázar sabe que tiene una pésima propuesta de solución para el Transantiago, por eso lo está vinculando con un subsidio al transporte rural”.²³

Sin embargo, a pesar del peso político de su promotor, la separación de los asuntos no recibe otros apoyos. La reformulación del principio de compensación, bajo la idea de la “nacionalización”²⁴, protege a las regiones en este sentido. Además, varios parlamentarios del oficialismo y de la oposición muestran su apego a la entrega de fondos a las regiones.

Ocurre en este momento uno de los episodios más comentados por los actores que participaron en las negociaciones. Según varios interlocutores, el Ministro Cortázar habría alcanzado un acuerdo con los negociadores de la Alianza, los diputados Monckeberg y Uriarte. Sin embargo, a pocos días de la votación, estos diputados se reúnen con los senadores Allamand y Novoa, quienes les informan la decisión de no votar el proyecto del gobierno, al mismo tiempo que pasan a ser ellos los encargados de la negociación. Este episodio consagra la preeminencia del criterio político, con la sustitución de dos diputados jóvenes por dos senadores experimentados, líderes históricos de sus respectivos sectores. A partir de este momento, con este nuevo liderazgo, la oposición impone su ritmo a un gobierno sin mayoría parlamentaria. El ritmo de la Alianza está dictado por consideraciones relativas a las futuras elecciones presidenciales, y la voluntad de sacar el mayor provecho político de este tema.

Frente a esta situación, el gobierno toma la opción inversa y apuesta a fortalecer su discurso pro-regional. El ministro Cortázar encarna este giro, que se materializa con un viaje a regiones donde atribuye la culpa del estancamiento a la oposición, culpándola por adelantado de una posible alza en los precios de los pasajes, tanto en Santiago como en regiones. De hecho, insiste en que, si bien el gobierno tiene instrumentos para controlar las tarifas en Santiago, en regiones no está en condiciones de actuar, sin el texto legislativo adecuado. Frente a la inflexibilidad de la derecha, esta campaña está llamada a fracasar. Después de conseguir una escasa mayoría en la Cámara, el proyecto es rechazado en la Comisión de Transporte del Senado, en agosto de 2008. La solución alternativa provisoria es recurrir al 2% constitucional, otra vez sólo para la RM.

Después de este fracaso, el asunto queda pendiente por casi un año. El tema reaparece públicamente en mayo de 2009. Carlos Cantero (independiente, ex-RN), Evelyn Matthei (UDI), Andrés Allamand (RN) y Fernando Flores (Ch1) presentan una propuesta sobre el

²³ *La Nación*, 21 de julio de 2008

²⁴ En este trabajo, se hace referencia a la nacionalización en términos espaciales, es decir, la consideración de todo el territorio nacional para una política pública, en vez de una focalización sobre la región metropolitana. No se refiere en ningún caso al régimen de propiedad de la industria del transporte.

Transantiago, que incluye fondos para las regiones. Se trata del primer acto oficial de la “Coalición por el Cambio”, plataforma elaborada por el pre-candidato presidencial Sebastián Piñera (RN). La ocasión elegida señala la trascendencia política que posee el tema. En julio (2009), el propio Piñera se adelanta al ministro Cortázar para anunciar que el gobierno y la oposición llegaron a un acuerdo para una ley de subsidio al transporte público para todo el país. Un mes después, el proyecto, con muy pocas modificaciones respecto al proyecto rechazado en agosto de 2008, es aprobado, y pasa a convertirse en la ley 20.378. Aunque el contenido de la ley es relevante para todo el país, la comunicación del gobierno y -sobre todo- de la oposición, se concentra en el Transantiago. Resulta simbólica la desaparición progresiva del tema regional en este proceso.

Queda por analizar la sustancia misma de estos textos legislativos, y sus implicancias para el fortalecimiento de la institucionalidad regional.

Proyectos aprobados

Independientemente de la discusión sobre la atribución de los fondos por PMU, el primer proyecto tiene un potencial fortalecedor para las regiones. En efecto, los Gobiernos Regionales se encuentran en condición de relativa independencia para decidir sus proyectos. Más aún, los asuntos que estos proyectos pueden tratar han sido ampliados por la intervención de parlamentarios de ambos bloques. Al final, estas materias pueden ser “iniciativas de inversión, incluidos estudios de factibilidad y de diseño, en infraestructura vial, riego, servicios básicos de agua potable y saneamiento rural, de transportes y telecomunicaciones” (ley 20.206).

Para la SUBDERE, esta modalidad representa una mayor cantidad de trabajo. Además, frente al temor de los parlamentarios de ver estos dineros indebidamente ocupados, tiene que rendir una cuenta mensual, preparada junto a la División de Presupuestos (DIPRES). En términos generales, esta ley significa un incremento en la partida presupuestaria de la SUBDERE, lo que puede ser visto como un fortalecimiento de esta institución. Sin embargo, esta conclusión está matizada por el carácter puntual del proyecto, aunque en el momento de los hechos se pueda razonablemente esperar que se perpetúe el mecanismo. Es en este sentido que hablamos de una ventana de oportunidad, como una coyuntura favorable al desarrollo de la institucionalidad regional. Sin ser un cambio decisivo, la ley 20.206 parecía contener las semillas de una inflexión en la política hacia las regiones. Sin embargo, esta inflexión no se confirma en la segunda ley.

En efecto, la ley 20.378 tiene implicancias radicalmente diferentes para la institucionalidad y los equilibrios entre ministerios y sectores de acción pública. No profundiza en la senda abierta por la ley precedente. Al contrario, se construye en una lógica muy distinta, basada en la sectorialización de la materia dentro del ámbito de la política de transporte. Es decir, si en la ley 20.206 había un trabajo conjunto entre Ministerio de Transportes y SUBDERE, en la ley 20.378 la materia pasa a ser primordialmente enfocada como un tema de transporte, cuando otro abordaje podría haber sido el desarrollo regional, o el fortalecimiento de la institucionalidad regional. El movimiento hacia una “nacionalización” de la política del transporte, impulsado por el ministerio de Transportes, marca una clara victoria institucional

de este ministerio sobre la SUBDERE, que no ha podido ganar los arbitrajes en el gabinete, probablemente por el papel protagónico que ha adquirido el ministro René Cortázar.

Como en cualquier materia de acción pública, habrá que esperar la fase de implementación para evaluar los cambios que ha generado. Sin embargo, siguiendo la letra del proyecto, ya es posible constatar que la ley viene a reforzar la red desconcentrada del ministerio de Transporte. En particular, este ministerio adquiere la facultad de entregar subsidios directamente en todo el país, lo que implica un incremento importante de los fondos que maneja. Además, se crea un nuevo cargo de jefe de división, lo que implica la creación de una nueva división, clara señal de una ampliación de las actividades de este ministerio, que logra captar en forma casi exclusiva la implementación del nuevo subsidio.

Por cierto, el texto de la ley deja algún margen de interpretación, en particular en relación a la atribución del “restante” del pago de la subvención al transporte escolar²⁵. Después del pago de este subsidio – cuyo monto total todavía no se conoce- están previstas dos mecanismos que implican ejecución por parte del ministerio de Transportes o de la SUBDERE. Habrá que observar la aplicación concreta de estos dispositivos. Sin embargo, la ascendencia que parece haber tomado el ministerio de Transporte augura que sabrá canalizar estos recursos. Al final, la situación es relativamente concordante con el análisis de Rámirez (2009, este mismo estudio) sobre la evolución del financiamiento de las regiones. Si bien los montos destinados a regiones aumentan, lo hacen mediante el mecanismo de las provisiones, que implican una mayor sujeción al poder central. Cuantitativamente hablando, estamos frente a un proceso favorable para las regiones. Pero en lo cualitativo, es decir, en la manera con la cual están gestionados estos fondos y en términos de fortalecimiento institucional de las unidades subnacionales, el saldo parece ser más bien negativo.

La transición de la “compensación” al “subsidio nacional al transporte”, mediante el mecanismo conceptual de la “nacionalización” del problema, se hace al detrimento de las instituciones regionales descentralizadas (los GORES), para al contrario fortalecer la red de instituciones desconcentradas del ministerio de transporte. En vez de entregar a cada región la posibilidad - y las capacidades necesarias- para definir sus propias prioridades, el nuevo mecanismo privilegia la concentración de la decisión al nivel nacional. Considerado junto a las opiniones negativas sobre la política subnacional expuestas anteriormente, denota el peso de una estructura de oportunidad muy restringida para el desarrollo de una capacidad institucional propia a los niveles subnacionales.

Conclusión

²⁵ La ley establece un monto de \$230.000.000 miles para el subsidio nacional. La mitad se destina a la Región Metropolitana, la otra a las regiones. Para las regiones, una primera parte (no determinada, pero dentro del límite fijado por la ley) de este monto debe financiar una rebaja de la tarifa para los estudiantes. El ministerio de Transporte se encarga de gestionar la entrega de este subsidio.

El restante queda a disposición por un lado para un “Programa de Apoyo al Transporte Regional”, administrado por el Ministerio de Transporte, y por el otro para una provisión especial de la SUBDERE, a incorporarse en los presupuestos de los Gobiernos Regionales. La ley no especifica cómo se definirá la atribución a uno u otro fondo. En todo caso, en comparación con la ley 20.206, es evidente que el impacto para los GORES va a ser mucho menor, por lo cual concluimos a un resultado mucho menos favorable en términos de fortalecimiento institucional de estas instituciones.

La comparación de estos dos textos legislativos y los mecanismos que ponen en marcha, muestran que el espacio para la descentralización, en un contexto de gran centralización, es muy reducido en Chile.

El lanzamiento difícil del Transantiago parece abrir una coyuntura inesperada para fortalecer los GORES, pero tanto la desaparición de la SUBDERE del proceso de negociación como su escasa representación en el proyecto finalmente votado, ilustran la tendencia a privilegiar una desconcentración controlada por sobre un proceso de descentralización. Llama la atención la habilidad estratégica del Ministro de Transporte Cortázar. Rápidamente él entiende que la solución política a sus problemas en Santiago pasa por medidas de alcance nacional. En el proceso, aprovecha para hacer crecer, en términos de fondos gestionados y de desarrollo institucional, el ministerio que preside. La confusión inicial respecto de saber si se trataba de una materia del ámbito del transporte o de la política de desarrollo regional se resuelve a favor de la preponderancia del sector transporte.

Las discusiones en torno a estos proyectos ilustran también la baja calidad del debate público sobre el desarrollo institucional de las unidades sub-nacionales en Chile. La compensación está pensada en términos estrictamente cuantitativos, mecánicos. Para la mayoría de los parlamentarios, se trata más bien de “cumplir” con las regiones. Así, parecen tener una relación instrumental con el tema del desarrollo regional, cuando no se trata de un desprecio por los procesos que tienen lugar a nivel local. No existe una presión política que vaya más allá de las declaraciones de principio. Para todos es positivo ser regionalista, defender su circunscripción, pero son escasos los proyectos de desarrollo territorial, más allá de la petición de fondos.

Esta narrativa evidencia dos problemas que son limitantes importantes para las perspectivas de la descentralización en Chile. Primero es difícil que ocurra un proceso descentralizador sin que haya presión de actores políticos locales, lo que se da en forma escasa actualmente. Segundo, la SUBDERE aparece en este proceso como el depositario de una política sectorial que queda relegada a segundo plano dentro de las negociaciones internas al gabinete. Puestos juntos, estos dos hechos establecen la paradoja de un actor *central* favorable a la descentralización con poco eco en las unidades subnacionales. Mientras no crezca la demanda local por una mayor descentralización, parece difícil que se resuelva esta paradoja.

Anexo: Recapitulativo del proceso de tramitación de ambos proyectos

Materia	Ley 20.206	Ley 20.378
Tramitación	Extremadamente rápida	accidentada
Configuración política	<p>Mayoría Concertación</p> <p>Elecciones municipales en un año</p> <p>Emergencia “espontánea” del tema de la compensación</p>	<p>Pérdida de la mayoría por presencia de independientes</p> <p>Elecciones presidenciales y legislativas en 6 meses</p> <p>Concepto de compensación instalado</p>
Estrategia del gobierno	<p>Trabajo en conjunto entre Transporte, Hacienda y SUBDERE. Inclusión de la compensación para convencer a algunos parlamentarios de regiones.</p> <p>También presencia de Viera-Gallo.</p>	<p>Preponderancia de Ministerio de Transporte, + Hacienda. Ausencia SUBDERE.</p> <p>Insiste en la compensación, sin mucho efecto. Pasa a ser un argumento para tratar de “culpar” a la oposición, y no sólo para conseguir votos.</p> <p>Argumento se usa:</p> <ul style="list-style-type: none"> - cuando gobierno obligado a recurrir a soluciones alternativas - con gira de Cortazar en regiones - por Presidenta
Dinámicas	<p>Negociación con peso de los parlamentarios</p> <p>Rol del senador Bianchi</p>	<p>Nuevos negociadores de la Alianza no sensibles a la argumentación sobre tema regional. Adoptan una estrategia esencialmente política, en miras a las elecciones presidenciales. Controlan el tiempo, imponen su calendario (hasta el anuncio de Sebastián</p>

		Piñera, focalizado en tema Transantiago más que regiones)
Proyecto aprobado	<p>Relativa independencia de los GORES para decidir sus proyectos</p> <p>Ampliación de las materias (con límites) = pesa el contexto electoral, con incentivos contradictorios: todos quieren recuperar fondos para su región, pero también temor de ver el oficialismo aprovechar más. Inserción del tema recurrente del “intervencionismo” electoral (ver episodio PMU)</p>	<p>Focalización aparente sobre transporte</p> <p>Una política nacional de transporte</p> <p>Refuerza la red desconcentrada del ministerio de transporte</p> <p>Creación de una nueva división</p>
Resultados en términos institucionales	SUBDERE fortalecida, en coordinación con MinTrans y Hacienda (DIPRES). Un interlocutor válido para parlamentarios	SUBDERE ausente. Pierde las negociaciones internas. = vuelta a la normalidad