

Lluís Medir*
Universidad de Barcelona
Barcelona, España
lluismedir@ub.edu

La descentralización del Estado chileno: una comparación con Francia y España, ilustrada a partir de la política educativa**

*The decentralization of the chilean State : a comparison with
France and Spain illustrated from education policy*

Resumen

Este documento analiza la posición institucional de los gobiernos locales y regionales en Chile y su diseño institucional, a partir de la comparación con el caso español. Se analiza el proceso descentralizador chileno a la luz de la experiencia comparada y con una aproximación fundamentalmente jurídica y politológica para comprender este proceso de la forma más amplia posible. Se enfatiza el peso de la historia y de la tradición para comprender los actuales diseños institucionales, con una mención especial a las dos dictaduras y posteriores transiciones que marcan profundamente el presente institucional de ambos países. El trabajo toma como ejemplo paradigmático la política educativa a partir del análisis de su municipalización durante la época de la dictadura pinochetista. Este ejemplo demuestra como la puesta en marcha de diseños institucionales a medio camino entre un modelo descentralizado y una estructura centralizada generan una suerte de modelo híbrido que tiene disfunciones graves. Así, se repasa el debate en torno a la necesidad de reorganizar el Estado chileno a partir de dos de las principales propuestas de nueva constitución que se han planteado y como éstas conciben el encaje de los gobiernos locales y el proceso de descentralización del conjunto del sistema.

*Investigador Postdoctoral en la Universitat de Barcelona, Departament de Dret Constitucional y Ciència Política. Contactar en: lluismedir@ub.edu. Grup de Recerca en Estudis Locals (SGR-838) www.ub.edu/grel.

Palabras clave

Gobiernos locales – Diseño institucional – Descentralización – Configuración constitucional de los gobiernos locales – Municipalización de la educación.

**Artículo recibido el 31 de Marzo de 2015 y aceptado para su publicación el 21 de Abril de 2015.

Abstract

This paper analyzes the institutional position of local and regional governments in Chile and its institutional design, based on the comparison with the Spanish case. Chile's decentralization process is analyzed in the light of comparative experience and from a legal and political science approach, to understand this process as widely as possible. The weight of history and tradition is emphasized to understand current institutional designs, with a special mention to the two dictatorships and later transitions, that shape the institutional present in both countries. The work takes as a paradigmatic example the educational policy and its municipalization during Pinochet's dictatorship. This example demonstrates how the implementation of such a hybrid institutional design, between a decentralized and a centralized structure, generates serious dysfunctions. Thus, the debate is reviewed regarding the need to reorganize the Chilean state from two of the main proposals for new constitution that have arisen and the way they conceive the place of local governments and the decentralization process of the whole system.

Key words:

Local governments – Institutional design – Decentralization – Constitutional design of local government – municipalization of education policies.

La estructura y posición de los gobiernos locales en un orden institucional determinado es un aspecto jurídico-político que preocupa a académicos y prácticos del derecho y la política desde la antigüedad y específicamente desde hace, por lo menos, 200 años con la expresión de las revoluciones francesa y americana. Este trabajo analiza la posición institucional de los gobiernos locales y regionales en Chile y su diseño institucional, a partir de la comparación, fundamentalmente, con el caso español. El artículo incluye una reflexión aplicada a la educación que ilustra, mediante un ejemplo concreto, algunas de las reflexiones que se abordan en este trabajo. Finalmente, también se reflexiona sobre algunas de las principales propuestas que se han lanzado recientemente para la reforma constitucional chilena en un sentido de mayor descentralización. El objetivo fundamental es comprender los determinantes del diseño legal y político de los gobiernos locales y regionales en Chile, y analizar de qué manera el estado unitario chileno ha acomodado los procesos de descentralización ya ocurridos, así como las propuestas que se realizan para profundizar en este proceso, por comparación con el caso español.

El artículo se estructura en cuatro apartados y unas breves consideraciones finales. Se comienza con una sucinta referencia a los antecedentes históricos del gobierno local en Chile y en España, seguidamente se analizan las principales características de las configuraciones constitucionales de la organización territorial de ambos países, con especial referencia a los dos procesos de transición política a la democracia. En este punto se efectúa una comparación de los marcos constitucionales y legales existentes, en vista a caracterizar ambos modelos. Posteriormente, analizo algunas características

fundamentales de la municipalización educativa chilena que son un ejemplo magnífico por el debate existente entre la necesidad de profundizar en la descentralización educativa o bien re-centralizar esta política. Finalmente, a modo de discusión final, se reflexiona sobre las propuestas actuales de modificación de las estructuras de ordenación territorial en Chile.

El presente trabajo se sirve de una metodología comparada, puesto que es mediante este procedimiento que se ilustra la posición de ambos modelos de gobierno local y regional. El núcleo de la comparación se basa en los casos chileno y español, pero se utilizan también referencias a Francia y los Estados Unidos. Ambos Estados presentan estructuras institucionales opuestas (Francia de tradición unitaria y centralista y EUA como paradigma de estado federal altamente descentralizado a nivel local y estatal) que permiten ubicar dos polos extremos de un continuum de distribución territorial del poder y que, por consiguiente, permiten situar los modelos español y chileno.

I. La distribución territorial del poder político local: una preocupación de profundas raíces históricas

Tocqueville, al observar *in situ* el sistema político americano, notó que la libertad de los gobiernos locales era una de las principales características que habían permanecido inalterables desde la revolución americana. Después de su largo periplo consideró que los americanos identificaban libertad del gobierno local con libertad individual; así, la libertad de auto-organización de los municipios era un espejo del deseo de libertad individual. Sin embargo, al mismo tiempo que observaba esta realidad en ultramar, en la Francia post-revolucionaria, los jacobinos limitaban los poderes de los más de 41000 municipios creados por la Revolución Francesa mediante un proceso de homogeneización y jerarquización de las estructuras territoriales del Estado. En este sentido, el mismo Tocqueville recuerda que en la revolución francesa se dan dos movimientos simultáneos que afectan a todos los sectores sociales y políticos: uno a favor de la libertad y otro a favor del despotismo. Este doble movimiento ilustra la paradoja que todavía hoy enmarca el diseño institucional de los gobiernos locales y regionales en Francia: la de compaginar un marcado carácter político con voluntad de autogobierno, junto con una limitada capacidad de actuación. En efecto, los sistemas de gobierno local de inspiración francesa, que incluyen el español, diseñan a sus municipios de forma mimética e isomórfica, predeterminándolos institucionalmente por un marco jurídico y político que es esencialmente el mismo para todos ellos, negando precisamente la libertad de auto organización y decisión política que Tocqueville observaba para los EUA.

El interés por las instituciones políticas no es nuevo. Desde Platón a Aristóteles, pasando por Locke o los “Papeles del Federalista”, estudiosos de las manifestaciones políticas han buscado explicar el funcionamiento de las estructuras y formas de gobierno que han permitido tomar decisiones públicas en un marco determinado.

Específicamente en relación con los gobiernos locales, como reconoce Tocqueville, hay que destacar que son instituciones políticas primarias, las que nacen de forma “natural” entre los hombres y que parecen venir de la mano de Dios¹. Ello introduce una de las principales características que se atribuyen a los gobiernos locales: la identificación de la población con un gobierno cercano, alcanzable y que representa genuinamente la voluntad de los vecinos y expresa la participación cívica y local. A pesar de esta “natural” existencia de los gobiernos locales, de nuevo Tocqueville, advierte que se trata del nivel de gobierno más débil y más sometido a las presiones de los demás niveles “superiores”, y que tan sólo una cobertura legal-constitucional fuerte puede garantizar su viabilidad y existencia autónoma².

Sin embargo, a pesar de esta debilidad jurídica ya apuntada por Tocqueville, las instituciones locales son muy resistentes, especialmente al paso del tiempo, y las estructuras persisten mientras los individuos “pasan”. De hecho, buena parte de las plantas municipales³ europeas actuales se configuraron en la Edad Media, sobre la base de las antiguas villas romanas⁴. Y los municipios medievales fueron las principales instituciones sobre las que se construyeron los poderes de los modernos estados-nación europeos, en una lucha entre la creciente soberanía estatal contra los feudos, villas y condados, contruidos sobre de las viejas ciudades medievales⁵.

Complementariamente, existe toda una literatura politológica que da cuenta de esta característica fundamental de las instituciones: su duración el tiempo, su estabilidad y las inercias que generan⁶. En este sentido, los municipios son un excelente ejemplo de esta estabilidad, puesto que las instituciones locales resisten, con mayor o menor fortuna, los diversos diseños constitucionales de distribución vertical del poder. Así encontramos alcaldes electos, consejos municipales electos y administraciones locales en prácticamente todos los Estados democráticos del mundo, independientemente de su carácter unitario o federal. No ocurre lo mismo con las regiones o entidades supra-municipales y subestatales que tienen una evolución mucho más reciente en la mayoría de Estados, excepto en aquellos de cariz netamente federal y diversos culturalmente. Para abordar el estudio de estos procesos de descentralización y las instituciones que los protagonizan hay cuatro elementos fundamentales a tener en cuenta: su estructura

¹ “La comuna es la única asociación que se encuentra de tal modo en la naturaleza, que por doquiera que hay hombres reunidos, se forma por sí misma una comuna. La sociedad comunal existe en todos los pueblos, cualesquiera que sean sus usos y sus leyes; el hombre es quien forma los reinos y crea las Repúblicas; la comuna parece salir directamente de las manos de Dios.” TOCQUEVILLE (2002), p 69.

² “Entre todas las libertades, la de las comunas, que se establece tan difícilmente, es también la más expuesta a las invasiones del poder. Entregadas a sí mismas, las instituciones comunales no podrían casi luchar contra un gobierno emprendedor y fuerte; para defenderse con éxito, es preciso que hayan adquirido todo su desarrollo y que se hallen envueltas en las ideas y en las costumbres nacionales. Así, en tanto que la libertad comunal no ha cristalizado en las costumbres, es fácil destruirla, y no puede entrar en las costumbres sino después de haber subsistido por largo tiempo en las leyes.” TOCQUEVILLE (2002), p 69.

³ La expresión planta local en castellano de España alude al número y características de los municipios existentes, y no tiene nada que ver con el régimen y condiciones de los trabajadores públicos municipales.

⁴ ORDUÑA REBOLLO ET AL. (2003).

⁵ TILLY Y BLOCKMANS (1994) / LE GALÈS (2003).

⁶ PIERSON (2000) / MARCH Y OLSEN (1990) / NORTH (1990).

político-jurídica, su posición relativa en el conjunto del sistema y las relaciones que establecen según su estructura y su posición, además de la tradición histórica jurídica y política en la cual se insertan.

II. Los antecedentes del gobierno local y la descentralización: su configuración en Chile y en España

El debate sobre la organización vertical del poder y la estructura de la distribución territorial del poder político en el territorio es especialmente relevante desde el advenimiento del constitucionalismo moderno, fruto de las revoluciones liberales francesa y americana. Ambas optan por dos modelos completamente distintos de organización: la primera opta por un centralismo uniformador basado en un concepto radical de igualdad, concretamente de igualdad del ciudadano ante la ley; la segunda opta por el camino exactamente contrario, la división del poder político para evitar la concentración de poder en manos de un solo sujeto político⁷. Ambas concepciones buscan la unidad y la permanencia mediante opciones distintas: la experiencia francesa busca la unidad de la nación mediante la homogeneización, mientras que la experiencia americana busca la unidad en el respeto de la diversidad.

Estas dos opciones antagónicas marcan, con matices, los dos grandes argumentos descentralizadores del presente: en el caso americano se trata de una óptima distribución de la decisión política adaptándola económica y políticamente lo mejor posible al individuo y a la diversidad política; por el contrario, los motivos que hacen que el Estado francés se descentralice son básicamente de mejora de los procesos de decisión y de acomodación de las estructuras burocráticas centrales a la cambiante realidad sobre el terreno. En resumen: los estados se descentralizan por motivos diversos, que a veces son complementarios, pero que básicamente se pueden dividir en dos grandes grupos: descentralizaciones basadas en la mejora de los procesos de decisión y en algunos casos con un fuerte componente económico, y descentralizaciones basadas en realidades culturales diversas (acomodo de la pluralidad). Sin embargo, ambas opciones son complementarias y en la realidad no se encuentran claramente tipologías “puras” de estos dos extremos.

Los modelos chileno y español presentan algunas similitudes notables y también algunas diferencias sustanciales en cuanto a la organización territorial del Estado. Ambos países forman parte de un mismo modelo en lo jurídico (derecho continental de tradición positivista francesa) y específicamente forman parte del mismo modelo de gobierno local (modelo napoleónico, como se verá). Cosa bien distinta es para las regiones chilenas y las comunidades autónomas españolas (en adelante CCAA). La explicación a estas similitudes y divergencias las hallamos en la historia constitucional de ambas naciones.

⁷ JIMÉNEZ ASENSIO (2005) / SCHATTSCHNEIDER (1988) / BROUARD ET AL (2009).

La arquitectura institucional chilena, como la de buena parte de América Latina es heredera de la tradición castellana que se instauró durante la colonización, en clara contraposición con las colonias británicas de América del Norte, que se configuraron como una “tabula rasa” donde los pueblos se desarrollaron con una relativa libertad y sin la imposición de factores externos⁸. La tendencia centralista de América Latina está apoyada y fortalecida precisamente por una tradición política que ha sido siempre centralista y sólo excepcionalmente se ha apartado de ese camino. En las Indias la corona de Castilla pudo construir sin mayores impedimentos una estructura política centralizada sin el lastre de las tradiciones feudales y la oposición de las baronías periféricas que sí tenía en la península ibérica. La consolidación e institucionalización del control imperial fue acompañada por la emergencia de un estilo político centralista, cívico, burocrático y legalista del cual ni las indias imperiales ni las repúblicas independientes después se han apartado jamás con gran éxito⁹.

Esta pulsión centralista se comprende en toda su amplitud cuando se repasa la historia constitucional chilena desde la independencia hasta nuestros días. Cristi Y Ruiz-Tagle constatan la existencia de cinco periodos constitucionales, donde la principal línea de tensión histórica del diseño constitucional se construye alrededor de fracturas relacionadas con la concepción de los derechos y de los distintos órganos constitucionales, más concretamente en torno a la forma de gobierno (parlamentarismo vs presidencialismo), la protección y extensión de los derechos, la tensión democracia-autocracia y algo menos en relación con la forma de Estado (donde el modelo republicano ha sido claramente predominante). Nótese que no es objeto de gran tensión constitucional el encaje de los gobiernos locales ni el debate sobre la distribución territorial del poder, excepto en los conflictos regionales de mediados del siglo XIX, y algo en la Constitución de 1925¹⁰. En efecto, en la primera república influye poderosamente la constitución liberal española de 1812. La independencia de 1818 no supuso una revolución en lo que se refiere al sistema legal, más bien sólo se limitó a cambiar el centralismo metropolitano y el sistema de control de la corona por uno criollo¹¹. Los mismos autores reconocen que algunos segmentos del liberalismo chileno simpatizaban con las ideas del federalismo, pero sin mucha fortuna. La segunda república 1833-1871 coloca en un lugar preeminente al titular de la función ejecutiva y generó un sistema autocrático que restauró el centralismo hispánico. Posteriormente, la tercera república recupera un lugar predominante para el parlamento, y se identifica espiritualmente con Francia¹², siendo Chile el primer país de Suramérica que reforma la legislación española vigente desde la Colonia, manteniendo la estructura española de derecho continental y de codificación de tipo napoleónico -de primitivo origen francés. La cuarta república (surge después del golpe de 1924) y consigue la estabilidad gubernamental en 1932, reforzando de nuevo la función ejecutiva, sometiendo los demás órganos a la figura del

⁸ VÉLIZ (1984)

⁹ VÉLIZ (1984) / VÉLIZ (1980).

¹⁰ PRESSACCO (2009)

¹¹ CRISTI y RUIZ-TAGLE (2006).

¹² IBÍD.

Presidente y ampliando notablemente el haz de derechos fundamentales en un sentido más social¹³. Sin embargo, el golpe de Estado pinochetista instaura del 11/9/1973 al 11/3/1990 una nueva concepción constitucional antirrepublicana que asignaba a los militares una función política no subordinada al poder civil, donde se institucionaliza una concepción neoliberal y autoritaria de la política y el derecho, que inicia un fuerte proceso de cambio institucional que regionaliza y municipaliza profundamente el Estado unitario chileno.

Específicamente las municipalidades, como instituciones políticas, son hijas directas de la colonización española¹⁴. También como en Europa, la construcción del Estado centralizado se acompañó de un constante proceso de expropiación y cercenamiento del aparato local¹⁵. De él se transfirió la autonomía y el poder comunal al contexto nacional y se fortalecieron los poderes centrales de la clase política dominante, exactamente como ocurrió en Europa pero un par de siglos después y a toda velocidad.

En España, la historia constitucional moderna siempre ha reflejado tensiones territoriales notables, a pesar de que el centralismo también ha sido predominante como resultado de la organización territorial del poder¹⁶. En las ocho constituciones precedentes a la actual de 1978 la cuestión de la distribución territorial del poder ha sido fundamental para entender los principales retos a los que se tuvo que confrontar el proceso de construcción del actual Estado Nación español. Efectivamente, los tres grandes ejes de conflicto histórico en relación con la organización del Estado en España siempre han oscilado de forma pendular entre las dicotomías: Monarquía - República¹⁷, laicidad - catolicismo y Estado unitario - Estado compuesto, con predominio histórico de la monarquía, el catolicismo y el centralismo.

En relación a este último apartado, la historia de la Península Ibérica muestra la coexistencia conflictiva de distintos reinos y condados separados por una notable variedad de culturas, idiomas, costumbres y fueros que tras la unión de las coronas de Castilla y Aragón se agudizan. En España, la burguesía no consiguió liderar una auténtica revolución liberal que modernizara un país donde la unidad político-institucional, ya cristalizada, no se correspondía con una identidad nacional suficientemente homogénea. La constitución de Cádiz de 1812, a pesar de establecer la forma de estado unitaria, fue el mayor intento liberal y más avanzado hasta la Constitución de la II República en 1931 y fue seguida de la tentativa federal republicana de 1873 y la propuesta de

¹³ *Ibíd.*

¹⁴ SOTO ARAYA (1992).

¹⁵ En la misma línea CASTRO (2011) destaca que el cabildo chileno primigenio tiene su origen en la institucionalidad española. Los cabildos emergidos en el medioevo e introducidos en América fueron las instituciones cívicas más importantes desde los primeros años de advenimiento español, reproduciendo y ajustando la organización de su antecesor peninsular. Sin embargo, una vez disipada la euforia de la independencia, los gobiernos locales quedaron ahogados bajo el control de los nacientes Estados-nación, cuyos dirigentes invariablemente replicaban la tradición centralista de sus antecesores coloniales

¹⁶ AJA (2003) / APARICIO (1999) / ARBÓS ET AL. (2009)

¹⁷ Que incluye la lucha por la atribución y titularidad de la soberanía, nacional o popular en el modelo republicano, según el momento, y compartida Rey-Cortes en el modelo monárquico.

“Estado integral” de la II República, separadas en el tiempo por el periodo de la restauración monárquica y la dictadura de Primo de Rivera, que expresan intentos fallidos de lograr encauzar democráticamente la diversidad cultural y su significación política. Posteriormente, el conflicto territorial se radicaliza, y la guerra civil precede a un largo régimen dictatorial, retornando al centralismo homogeneizador y uniformador.

En este marco, así como las comunidades autónomas actuales presentan el máximo nivel de descentralización del Estado español desde la homogeneización borbónica de 1714, los municipios en España se han mantenido relativamente inalterados en cuanto a sus funciones y estructura político-jurídica durante toda la historia constitucional. Esto es: hermanos de las instituciones francesas y de su estructura territorial, con abundancia de gobiernos locales de dimensión reducida (fenómeno conocido como minifundismo municipal), con un poder político variable (dependiendo de su carácter electo o no, y en función del sometimiento de los municipios a controles y tutelas, hasta su desaparición formal en la actual Constitución), encabezados por un alcalde y un concejo municipal, y con atribuciones de funciones básicas (aguas, alumbrados públicos, comunicaciones, abastos, urbanismo, impuestos menores...) no bien financiadas en la mayoría de los casos¹⁸.

III. Configuraciones constitucionales actuales de la organización territorial en Chile y en España y sus transiciones democráticas como puntos de ruptura

Tanto en España como en Chile los dos periodos dictatoriales y las posteriores transiciones políticas, tuvieron un impacto político-jurídico notable en los respectivos diseños constitucionales. Vaya por adelantado que los impactos fueron diversos, así mientras el fin de la dictadura de Pinochet “marcó pro futuro las cartas del juego”, el fin de la dictadura franquista representó una oportunidad de cambio con el pasado más inmediato.

La Constitución española de 1978 (en adelante, CE) representó un giro copernicano en lo que a la organización territorial se refiere: se pasó de la uniformidad y homogeneidad de las provincias franquistas a la eclosión de las CCAA, configurando al Estado español prácticamente como un Estado federal, y se pasó de gobiernos locales raquíticos y capitidismos a gobiernos electos y plenamente democráticos. Sin embargo, así como las CCAA representan una ruptura radical, la planta local continuó inalterada en sus atributos básicos. La Constitución española optó por un modelo de Estado descentralizado y compuesto que nace del complejísimo art. 2 CE¹⁹, y que desarrolla

¹⁸ ORDUÑA REBOLLO ET AL. (2003) / RODRÍGUEZ ÁLVAREZ (2011).

¹⁹ El art. 2 es el principal exponente del difícil consenso que generó la descentralización territorial española, ante la secular tradición centralista castellana: “La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas”.

sus bases en el Título VIII CE²⁰. Este modelo se concreta en tres niveles (Estado, CCAA y local), sin predeterminedar el número final de CCAA a constituir, aceptando la plata local existente y atribuyendo autonomía (que no soberanía) a ambos niveles (art. 137 CE)²¹. En efecto, el texto constitucional dejó fuera del consenso constituyente cuantas CCAA y con qué criterios se debían crear²² (CRESPO 2012, 55-64). En cualquier caso, la CE garantiza la existencia necesaria de los municipios y las provincias.

La Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, conforme a lo establecido en el art. 149.1.18 CE es el instrumento normativo mediante el cual el legislador estatal establece un común denominador normativo de la Administración local sobre el que las Comunidades Autónomas tendrán que desarrollar sus competencias²³. En efecto, esta Ley dicta el común mínimo normativo para todas las unidades locales españolas pero, sin embargo, la CE otorga a éstas la competencia exclusiva en gobierno local. Así se llega a una de las principales características de la regulación de los gobiernos locales en España: es su carácter “bifronte”²⁴, por el cual Estado y CCAA comparten capacidad normativa sobre los gobiernos locales. El Estado dicta las bases, de las que las CCAA no se pueden apartar, y éstas tienen competencias fundamentales en lo que a supresión y creación de municipios se refiere.

En este sentido, como describe magistralmente Rodríguez-Álvarez los gobiernos locales no fueron la principal preocupación de la transición política española:

“no puede dejar de constatar un fenómeno que pocas veces se ha subrayado, como es la inexistencia de un poder local democrático en el periodo constituyente, que culminó en la vigente Constitución española de 6 diciembre de 1978. Se trata de una singularidad del proceso de transición política español, un proceso –procede recordarlo– no de ruptura, sino de pacto y de transición legal entre el régimen anterior y el nuevo, fuertemente controlado (la alargada sombra de la Guerra Civil fue determinante en ello), de forma que, cuando se aprobó la Constitución en dicho año –tres después de la muerte del Dictador–, las únicas autoridades elegidas democráticamente eran las del Estado, sin que se eligiesen democráticamente las locales hasta 1979. Esa «anomalía democrática», producto de la visión «gubernativa» del proceso de transición política, tuvo consecuencias en el tratamiento constitucional de la autonomía local,

²⁰ Además de la repartición de competencias, se configura su potestad de autogobierno, que significa que pueden diseñar su propio modelo a partir de los preceptos de la Constitución y de su Estatuto de Autonomía. Tienen capacidad legislativa, lo que significa que tienen un Parlamento con capacidad de aprobación de las propias leyes autonómicas y finalmente disponen de capacidad ejecutiva y por lo tanto poseen poderes y postulados de carácter administrativo y de gestión.

²¹ “El estado se organiza territorialmente en municipios, provincias y en las comunidades autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.”

²² De hecho, una de las principales líneas de propuesta de modificación constitucional en España es la del título VIII, que estaba pensado para guiar un proceso de creación de las autonomías y que carece de todo sentido 35 años después, con un mapa autonómico más que consolidado. Parte de la doctrina aduce que hoy tendría sentido enumerar las CCAA en la CE y darles así verdadera relevancia constitucional.

²³ Y que no ha cambia sustancialmente la estructura de los gobiernos locales respecto del modelo autárquico anterior, excepto en las atribuciones democráticas y el incremento del nivel de autonomía política.

²⁴ MARTÍNEZ-ALONSO (1998) / GALÁN (2012)

agravadas por la evidente preeminencia que, desde el punto de vista de la organización territorial del Estado, tuvo el tratamiento del nivel regional, mediante la regulación de las Comunidades Autónomas. La cuestión local apenas tuvo peso en el proceso constituyente, no hubo un poder local democrático que pudiese ejercer presión en esa crucial etapa, y ello se traduce en la ausencia en una Constitución tan moderna de una reserva competencial mínima a favor de los municipios y de un mecanismo de protección directa de su autonomía y competencias ante el Tribunal Constitucional²⁵.

En definitiva, la profundísima descentralización española se detuvo en el nivel regional, que absorbió gran parte del poder que cedía el Estado, sin llegar a alcanzar a los gobiernos locales. Así que, en cierta manera, en lo que al gobierno local se refiere, se pasa de un centralismo estatal a un centralismo regional²⁶.

Analizando el modelo de organización territorial español parece claro que se sitúa más cercano a un Estado compuesto de tipo federal, que a un estado regional o unitario, y más si tenemos en cuenta la particular característica de los Estatutos de Autonomía de las CCAA²⁷. Para situar el modelo español de gobierno local y sus principales atributos podemos destacar diferentes respuestas para países distintos: Europa del norte desarrolló sistemas de gobierno local con capacidades de bienestar más extensas, mientras que los países del sur de Europa desarrollaron sistemas más centrados en la comunidad, con responsabilidades limitadas pero con relaciones clientelares fluidas con el centro político²⁸. Esta división refleja dos patrones históricos diferentes que reflejan dos opciones políticas distintas de descentralización estatal. Básicamente, las distintas opciones históricas se explican por el papel que los Estados quisieron reconocer a los gobiernos locales y su concepción del Estado central²⁹. En el modelo del norte los municipios son pequeños sistemas políticos en miniatura, donde el self-government reproduce los patrones de comportamiento de niveles de gobierno estatal y los gobiernos locales son expresión del auto organización de los ciudadanos. Por otro lado, la característica principal de los municipios del sur es que los gobiernos locales tan sólo representan los intereses del municipio (en ningún caso los intereses generales), son responsables tan sólo de los temas genuinamente locales y están (o estaban) sometidos a un mayor control político.

Así, los gobiernos locales españoles se sitúan en el modelo llamando de Europa del Sur o Napoleónico. Esta tipología se caracteriza por su reconocimiento constitucional, basado en un principio de competencias generales y responsabilidades básicas, una altísima fragmentación institucional, la existencia de electos locales, la uniformidad institucional y la presencia de una marcada identidad local³⁰. Además este modelo se

²⁵ RODRÍGUEZ-ÁLVAREZ (2011).

²⁶ GALÁN (2012) / LAFFIN (2007) / GALÁN (2001)

²⁷ Se trata de normas políticas pactadas por el Estado y por cada una de las CCAA que no pueden ser modificadas sin el acuerdo conjunto de ambas partes, aspecto que las asimila a normas quasi constitucionales.

²⁸ PAGE y GOLDSMITH (1987).

²⁹ JOHN (2001).

³⁰ JOHN (2001) / BORRAZ (2000) / BRUGUÉ Y GOMÀ (1998) / VALLÈS Y BRUGUÉ (2001).

ha caracterizado por, en lo económico, tener una capacidad limitada, y en lo político, comportarse como una escuela de formación de cuadros políticos nacionales y de nacionalización de los partidos al nivel local³¹. Por otro lado, los modelos de tradición británica, o del norte de Europa, se caracterizan por lo contrario de los anteriores. Los gobiernos locales en este modelo son mucho mayores en términos de población, gestionan una cantidad mucho más elevada de recursos públicos y generalmente tienen reconocidas una amplia carta de servicios asociados (Norton 1991). Sin embargo, acostumbran a tener menor reconocimiento constitucional, las políticas que pueden prestar acostumbran a estar fiscalizadas por niveles de gobierno superiores, la ciudadanía no genera sentimientos de pertenencia al territorio local, estableciendo muchas veces modelos de gobierno de carácter gerencial o técnico.

Para el caso chileno, Cristi y Ruiz-Tagle destacan de la quinta república que en ella pervive el sello neoliberal y autoritario que le impregnó la junta militar. A pesar de la reforma de 2005, se mantienen los principales rasgos estructurales que dificultan la reemergencia del espíritu republicano, y donde el régimen actual todavía centraliza y concentra el poder en Santiago, a pesar de la retórica gubernamental de descentralización. Según estos autores, subsiste la lógica de la transición inconclusa: se mantienen formas de dominación que son propias de la desigualdad económica y social y la carta fundamental se conceptualiza como una “constitución gatopardo” porque a pesar de todos los cambios permanece igual en sus rasgos dogmáticos y en sus principios neoliberales y autoritarios.

Así, las reformas municipalizadoras y regionalistas de la dictadura pinochetista marcan profundamente los contornos fundamentales de la actual descentralización que, en parte como en el caso español, ha optado en primer lugar en democratizar las estructuras existentes, más que modificarlas o repensarlas con criterios democráticos y funcionales nuevos. En otras palabras, la forma básica y los contornos fundamentales de la organización territorial pinochetista siguen vigentes. En concreto los gobiernos locales hasta 1973 eran democráticos pero estaban limitados en su eficacia y potencialidad por la escasez de recursos, atribuciones, personal calificado y poder de injerencia del Estado en los servicios locales. En cambio, tras las reformas implementadas por el régimen militar fueron dotados de recursos, funciones, atribuciones, capacidad técnica y poder para administrar servicios locales, mutando profundamente su histórica configuración político-jurídica³². Algo parecido pasó con la regionalización chilena, puesto que fue el régimen de Pinochet quien diseñó las actuales regiones y no ha sido hasta la Ley núm. 20.678, que establece la elección directa de los consejeros regionales. Además el art. 3 de la Constitución chilena no deja margen alguno para interpretar una posible autonomía, entendida como capacidad de autogobierno, de municipios y regiones, que refuerza el carácter centralista del Estado.

³¹ CAPO (1991) / CAPO (1988) / MAGRE Y BERTRANA (2005) / BOTELLA (1992)

³² PRESSACCO (2012)

En cualquier caso, el modelo chileno de gobiernos locales se corresponde claramente con el modelo Napoleónico (aludido anteriormente) y, por lo tanto, los sistemas de gobierno local español y chileno adolecen, a día de hoy, prácticamente de las mismas carencias y limitaciones³³. En efecto, igual que para el caso español, la descentralización “post transicional” no ha logrado solucionar un conjunto de problemas que afectan de la misma manera a los gobiernos locales y su autonomía: la diversidad de tamaños, riquezas y necesidades de la actual división político-administrativa, las fuertes y generalizadas brechas entre las fuentes propias de ingresos y los gastos necesarios para la prestación de servicios básicos, los problemas en las capacidades de gestión de la mayoría de los municipios pequeños y de escasos recursos, junto a otros obstáculos propios de la intromisión de niveles gubernamentales superiores en la administración local, que conforman los principales problemas de la autonomía municipal. En la medida que los municipios no logren contar con un mínimo grado de autonomía efectiva, la descentralización municipal seguirá siendo precaria³⁴. Desde el enfoque de la prestación de servicios públicos, la planta municipal actual española también acusa notables deficiencias y, precisamente, por el elevado número de municipios y su heterogeneidad, conviven ejemplos de prestación eficiente de servicios públicos, con otros claramente ineficientes en la utilización de los recursos públicos³⁵.

Es especialmente interesante observar como ambas regulaciones legales parten de un mismo criterio: uniformidad institucional. En relación con las competencias locales, por ejemplo, el modelo competencial español no ha experimentado cambios sustanciales y articula un sistema que muta según el incremento de población. Tanto con la dictadura franquista como en el régimen democrático, encontramos el siguiente esquema esencial:

a) Un conjunto de servicios reservados a los municipios y de prestación obligatoria, que se incrementa en función de la población del municipio de acuerdo con ciertos escalones. Esos servicios son, esencialmente, servicios e infraestructuras básicas necesarias para la existencia de los núcleos de población, pero nunca incluyen responsabilidades significativas en los servicios básicos del Estado del bienestar (educación y sanidad), que simplemente están estatalizados durante la Dictadura y son completamente descentralizados en su gestión en las Comunidades Autónomas entre los años ochenta y noventa.

b) Un segundo grupo de funciones les viene asignado a los municipios por diversas leyes sectoriales, antes estatales, y ahora, después de la constitución de las Comunidades Autónomas, estatales y autonómicas, según la distribución constitucional y estatutaria de competencias, que asegura una participación a los municipios en cerca

³³ Incluso para el caso chileno de forma más acusada, puesto que su autonomía política no tiene reconocimiento constitucional, que si opera en el caso español.

³⁴ PRESSACCO (2012).

³⁵ El problema fundamental de la planta local en España reside en el elevado número de pequeños municipios, donde no se cuestiona su componente participativo, pero si se discute sobre su funcionalidad y capacidad de prestar servicios de forma eficiente. Su incapacidad funcional los convierte en dependientes de otras administraciones con el consiguiente debilitamiento de su autonomía. CRESPO (2012).

de cuarenta materias. Lo que ocurre es que esa participación varía en grado sumo, y a veces es realmente residual, como ocurre en materia educativa y sanitaria, y en otras es muy relevante, como sucede en materia de urbanismo (incluyendo el planeamiento, la gestión y la disciplina urbanística) y la ordenación del tráfico en las localidades, siendo las policías locales un instrumento esencial de la gestión municipal para ésta y otras funciones de policía administrativa y de proximidad.

c) Una competencia general para desarrollar todo tipo de actividades y prestar todo tipo de servicios que beneficien a la comunidad vecinal, siempre que no se trate de competencias exclusivas de otras Administraciones públicas. Precisamente, esa capacidad general ha permitido a los municipios españoles –cuando han tenido recursos para ello y ha existido una fuerte demanda– hacer frente a nuevas actividades generadas por los cambios económicos y sociales, aun cuando no estuviesen previstas en ninguna legislación³⁶.

Prácticamente de forma mimética, la Ley Orgánica Constitucional de municipalidades de 1992 rige las competencias y obligaciones de las municipalidades chilenas en los art 3 a 10, diferenciando entre competencias privativas (art. 3), esenciales (art. 5) y una suerte de cláusula general de competencia (art. 4). También para el caso chileno, las adaptaciones normativas a las características propias de cada municipalidad (sociodemográficas, económicas, culturales) son mínimas, como en el caso español.

En razón del análisis normativo y competencial se pueden identificar algunos puntos conflictivos que afectan a la autonomía municipal, y en consecuencia, el nivel de descentralización de ambos estados. Básicamente, la escasa capacidad real del municipio para administrar los asuntos que influyen en la sociedad local, las dificultades de los gobiernos locales para articular sus posturas frente las decisiones de niveles de gobierno territorialmente superiores (para los casos de competencias compartidas y sobre todo para la implementación de políticas públicas estatales o regionales)³⁷. A estos problemas competenciales se les suman los problemas de la infradotación económica y la dependencia de los traspasos provenientes de otros niveles de gobierno, que configuran instituciones con graves problemas financieros. El reverso más preocupante de esta realidad es la tensión entre legitimación democrática de los electos locales y su capacidad de procesar las demandas de sus electores. En otras palabras, la invasión competencial y la incapacidad de gestionar los problemas locales genera una pérdida de legitimidad del municipio, al cual se le atribuye la responsabilidad primera, incluidos los que no son de su competencia pero gestionan ellos.

Finalmente, como último eslabón del carácter estatal centralizado, cabe destacar la gestión tributaria y la capacidad fiscal de las entidades subestatales. Efectivamente, la capacidad fiscal local es muy menor en ambos casos. Las cifras muestran que para el caso chileno los municipios representan aproximadamente un 12.2% del gasto del

³⁶ RODRÍGUEZ ÁLVAREZ (2011), p. 635.

³⁷ En realidad las competencias realmente asumidas y las políticas prestadas dependen fundamentalmente para ambos sistemas locales del estatus de la comuna, de su capacidad de financiación (esto es la riqueza de sus habitantes), de su composición social y de la importancia política que tengan tanto ella como sus autoridades.

gobierno en las últimas dos décadas³⁸, mientras que el gasto público que gestionan los gobiernos españoles es del 16% del total, pero tan sólo recaudan alrededor del 5% del mismo. Ambas situaciones provocan la aparición de gran cantidad de transferencias condicionadas para cumplir efectivamente sus funciones, la dependencia de los proyectos diseñados por el centro político y que no tienen por qué responder a las necesidades locales, el diseño de las pocas capacidades fiscales propias escapa a su decisión. En lo referente al aspecto fiscal de las regiones y CCAA sí que se observan diferencias importantes. Las CCAA españolas, en una configuración excepcional en la historia constitucional española, pueden establecer sus propios tributos y participar de los tributos del Estado con los límites que establezca la Ley (del Estado)³⁹. Las CCAA españolas tienen una autonomía financiera que supone, según ha interpretado el Tribunal Constitucional, la capacidad de determinar ingresos y gastos en relación con sus competencias y voluntad política, habiendo conseguido gestionar alrededor del 40% del total del gasto público. En Chile, sin embargo, el proceso de regionalización se ha realizado profundamente marcado por un estado unitario que condiciona el traspaso de competencias, funciones y atribuciones, y que con su carácter fuertemente presidencialista limita la dispersión del poder político y la adquisición de poderes fiscales. Entonces, ¿cómo es posible que encontremos en Chile un sistema educativo que está fuertemente municipalizado? ¿Qué tensiones centralización-descentralización nos ejemplifica su estudio? ¿Nos ofrece pistas de reflexión para las propuestas actuales?

IV. El ejemplo de la municipalización educativa chilena

La educación es una política muy particular, sin embargo, su ejemplo es muy ilustrativo del debate general que implica la descentralización. Hasta los años 80, en la mayor parte de los países de la OCDE, la escuela obligatoria estaba fundada bajo la lógica de Estado-Nación, culturalmente único, territorialmente homogéneo y pedagógicamente indiferenciado⁴⁰. Sin embargo, a mediados de los ochenta se invierte la tendencia y el Estado central comienza ceder cierto espacio a otros actores y niveles de gobierno, adaptando la realidad educativa a nuevas lógicas territoriales y rompiendo los tradicionales vínculos jerárquicos y verticales reflejo de la consolidación de los Estados-Nación. Es cierto que los respectivos poderes políticos centrales son todavía determinantes en buena medida de todo lo relativo al control de la agenda política, la decisión y la implementación de las políticas educativas; pero también es cierto que los poderes centrales se ven cada vez más obligados a establecer procesos de negociación y acuerdo entre los diversos niveles político-territoriales para adaptar mejor la prestación

³⁸ Pressacco (2012)

³⁹ El art. 156 CE reúne los principios esenciales relativos a la autonomía financiera de las CCAA. Éste reconoce expresamente esa autonomía pero también establece dos límites (coordinación y solidaridad) que encorsetan su autonomía financiera. Este artículo se ha desarropado por la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas y sus sucesivas modificaciones.

⁴⁰ MONS (2007)

del servicio educativo. En la política educativa las tradiciones administrativas, normas y valores, junto con la percepción social de la educación son factores que influyen en la decisión política. Así la división entre descentralización y centralización se basa en cuestiones históricas, opciones institucionales y tradiciones y valores de cada país. Vaya ya por adelantado que la municipalización educativa realizada bajo el gobierno de Pinochet –que sigue vigente en sus rasgos fundamentales– se puede calificar como contraria a la tradición chilena y al diseño del conjunto del sistema administrativo y gubernativo, mucho más centralizado⁴¹. Como reconoce Pressaco: “el proceso de descentralización educativo se desencadenó con la dictadura militar de 1973 aunque con un carácter de desconcentración administrativa de tipo autoritario. La justificación del fortalecimiento del municipio fue tanto ideológica como política”. Se trata sin duda de un cambio radical donde los elementos de una pretendida racionalidad económica y una libertad de elección de los padres pasan a ser prioritarios sobre aspectos clave como la igualdad de oportunidades y la democratización del aprendizaje entendido como propulsor de una reducción de las desigualdades sociales.

En términos generales, la descentralización se puede definir como la transferencia de responsabilidades en la planificación, gestión, obtención y distribución de recursos desde el gobierno central y sus agencias hacia las unidades territoriales del gobierno, autoridades o corporaciones públicas o semiautónomas, autoridades regionales o funcionales u organizaciones no gubernamentales privadas y voluntarias⁴². Generalmente, el objetivo final de la descentralización educativa es reducir las competencias del gobierno central en la gestión de los sistemas educativos, para dar poder (competencias y capacidades) a otros niveles territoriales que anteriormente no lo tenían. Sin embargo este no parece exactamente el caso chileno, puesto que como bien reconoce Mac-Clure: “La regulación jurídica de la gestión escolar suele entenderse como portadora de la ‘municipalización’ de la educación pública, pero eso es un error. Esta regulación establece una difusión de competencias de decisión (y por tanto, de responsabilidades) entre varios agentes públicos o privados, dentro de lo cual se incluyen no solamente las municipalidades o los directores de escuelas, sino también profesores, apoderados y el Ministerio de Educación⁴³”

En cualquier caso los argumentos en favor de la descentralización educativa se dividen fundamentalmente en dos grandes aspectos: la mejora de los resultados educativos y una mejora en la gestión del servicio. Respecto de la mejora de la gestión del servicio se argumenta que la centralización tiende a la sobrerregulación, mientras que un sistema descentralizado reduce la burocracia, aumenta el conocimiento de los funcionarios de los problemas locales y sus sensibilidad respecto de los mismos, presenta una mejor capacidad gestora a nivel local y una administración mucho más flexible, innovadora, creativa y más eficaz⁴⁴. La descentralización también introduce la lógica política del

⁴¹ CORREA Y RUIZ-TAGLE (2006) / RUIZ-TAGLE (2013).

⁴² RONDINELLI, ET AL. (1984).

⁴³ MAC-CLURE (2010), P. 123.

⁴⁴ ANDERSSON ET AL. (2008) / HUTCHCROFT (2001).

“voto con los pies”, que es aquella que establece que la gestión descentralizada permite la mejora constante de las prestaciones locales, a través de la relación “impuestos locales-servicios locales”. Según la lógica de Tiebout, la provisión de servicios públicos más ajustada en términos de presión fiscal produce la competición entre municipios y el consiguiente movimiento de ciudadanos. Según este autor, los ciudadanos cambian de residencia buscando la mejor relación impuestos-bienes públicos ofertados por el municipio, de forma que se genera una competición que teóricamente impulsa los servicios hacia arriba (más y mejores) y los impuestos hacia abajo (bajando impuestos para ser más atractivo). La idea central de los defensores de la descentralización educativa es, en último término, simple: cuanto más se acerca la decisión (educativa) del usuario final (alumno), mejor será a provisión del servicio⁴⁵. Todo ello se justifica en la mayoría de casos por una mejora en el rendimiento académico de los estudiantes⁴⁶.

Es interesante constatar que los diagnósticos de las disfunciones suelen ser comunes entre las dos grandes opciones (libertad local o control estatal), a pesar de que las respuestas acostumbran a implicar diseños institucionales opuestos. La literatura norteamericana parece coincidir en que, básicamente, el problema es de diseño, más que de gasto educativo o de nivel académico de los alumnos o profesores. Las dos grandes corrientes de reforma institucional que pretenden paliar las ineficiencias se corresponden en cierta medida con dos posturas ideológicas contrapuestas. Los partidarios de una mayor descentralización educativa se identifican con aproximaciones ideológicas neoliberales⁴⁷. Se trata de aproximaciones a modelos de mercado, donde las unidades de gobierno “compiten entre ellas” para ofrecer el mejor servicio al precio más bajo. En esta lógica, hay que otorgar el máximo poder a los directores de los centros, a los padres, e incluso a los alumnos, hay que garantizar la libre elección de centro, alejar toda tentativa de control estatal o federal de la educación y flexibilizar las estructuras internas de decisión. Se podría resumir su postura mediante tres verbos: desregular, descentralizar y despolitizar la educación⁴⁸. Por el contrario, los partidarios de políticas educativas más centralizadas abogan por un mayor control político de los distritos escolares. Estos autores pretenden vincular el control ciudadano a niveles de gobierno más inteligibles para el votante⁴⁹. En otras palabras, son partidarios de ligar los distritos escolares con algún nivel de gobierno “general”, sea municipal o estatal, de forma que se logre una prestación homogénea del servicio y una mayor rendición de cuentas y transparencia en la toma de decisiones. También son partidarios de una

⁴⁵ MONS (2007) / CHUBB y MOE (1991).

⁴⁶ En este punto, sin embargo, no existe consenso alguno. Algunos autores consideran que la gestión descentralizada mejora el rendimiento escolar: CHUBB y MOE (1991); PEDRÓ (2007); PEDRÓ (2009); CHUBB y MOE (1988); UZZEL (2005); BIER, ET AL. (2010), sin embargo muchos otros opinan que no es una relación evidente, por todos ver: MONS (2007); Niemiec y Walberg (1993) .

⁴⁷ En buena parte se recogen en el proyecto educativo de Pinochet, que tanto ha marcado el sistema actual.

⁴⁸ BOLICK (2004).

⁴⁹ BERKMAN y PLUTZER (2005) / HENIG y RICH (2004) / HOLYOKE (2009) / HENIG (2009) / SAIGER (2007).

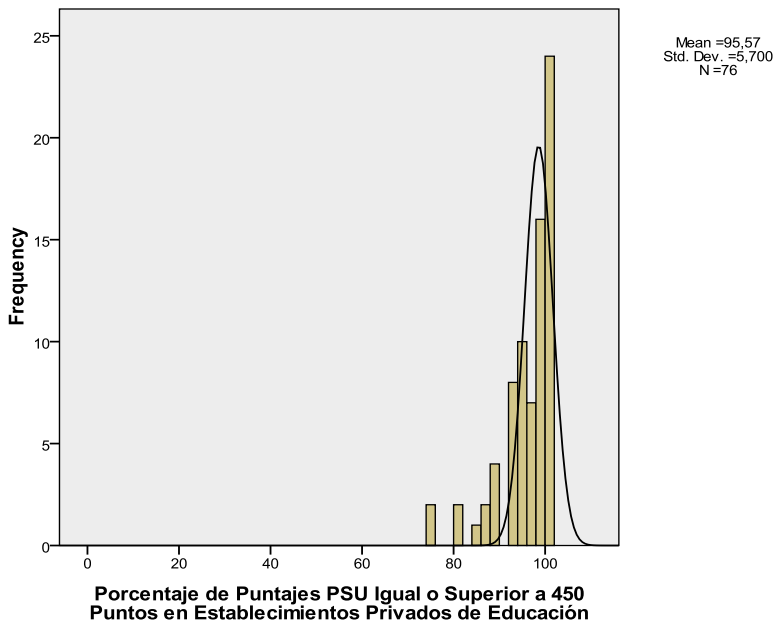
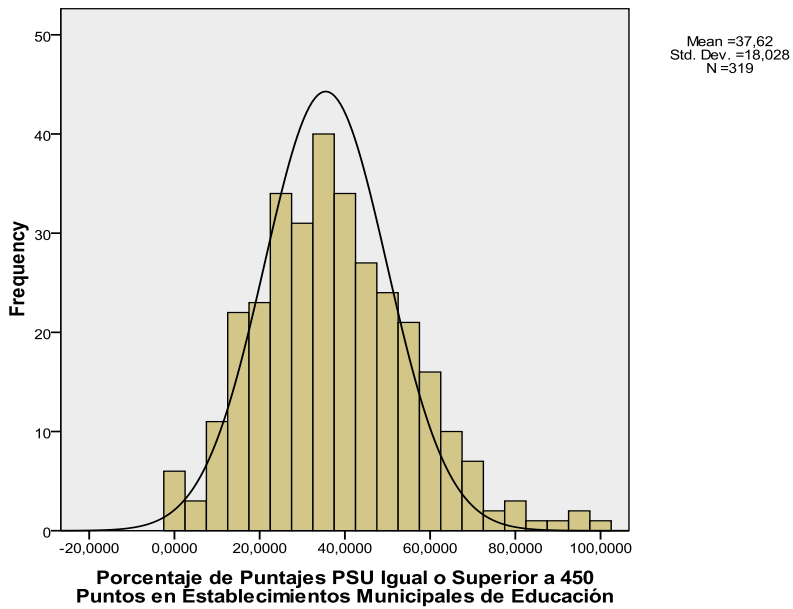
cierta homogenización curricular y económica, como la mejor garantía de igualdad y reequilibrio social.

En cualquier caso, el actual debate chileno se inserta de pleno en este replanteamiento del nivel adecuado de prestación de la política educativa. Muchos de los problemas actuales tienen su origen en la imposición del proceso descentralizador sin diagnóstico previo. Algunos de los principales problemas que relacionan diseño institucional y prestación de la política educativa tienen que ver con:

- a) La dimensión municipal (n° habitantes) determina en buena medida la capacidad de prestar el servicio en las mejores condiciones.
- b) La heterogeneidad municipal no se corresponde con la homogeneidad de la regulación legal (característica fundamental de los modelos napoleónicos anteriormente aludidos).
- c) Dependencia real de la financiación del MINEDUC.
- d) El tipo de escuela (pública, privada pagada o privada) y el entorno socio-económico son determinantes para el rendimiento educativo.
- e) Ausencia de co-decisión real en los asuntos educativos fundamentales (currículo, edades de escolarización, condiciones de los funcionarios...).

De hecho, un breve análisis de los resultados educativos chilenos (PSU) analizados en función de la titularidad de los centros a los que pertenecen los estudiantes en 2012, arroja algunos efectos claramente segregadores. Los dos gráficos siguientes muestran la distribución según centros educativos privados y públicos de los resultados PSU iguales o superiores a 450. Como se puede observar claramente, los establecimientos privados concentran sus resultados alrededor del 100 de puntajes iguales o superiores a 450% (concretamente el 95.57%), mientras que los públicos tan sólo consiguen igualar o superar ese puntaje en el 37% de los casos.

Gráficos. Puntajes iguales o superiores a 450, según titularidad del centro educativo.



Fuente: MINEDUC 2012

Como en los Estados Unidos de América, parecería que las municipalidades más acaudaladas y con mejores condiciones socio-económicas que tienen presencia de centros privados, tienen estudiantes con más probabilidad de acabar sus estudios con buenas perspectivas, que los de los municipios con más dificultades. En este escenario las críticas a la descentralización se refieren a que la desigualdad de partida social se puede reproducir en la escuela, cuando precisamente un sistema público debería luchar por igualar a todos los estudiantes y tener combatir la exclusión social independientemente del lugar de nacimiento. A pesar de todo ello, la combinación óptima para el sector educativo parece decantarse por una doble competencia política: autoridad de nivel inferior que cubra un área con sentimiento de comunidad y una autoridad centralizada general para ofrecer de forma eficiente el servicio educativo. El diseño educativo chileno es de espíritu neoliberal, pero que convive con un alma centralista... y ello explica en buena medida el debate de reconfiguración de este servicio público, ofreciendo además problemáticas comunes a todo proceso de descentralización que resultan especialmente ilustrativas.

Algunas de las disfunciones apuntadas para la descentralización educativa chilena se pueden observar también para el caso español. Efectivamente, la evolución histórica del sistema de enseñanza español está marcada por la inhibición secular del Estado en el terreno educativo y su dejación en manos de asociaciones privadas, particularmente la Iglesia Católica. Comparativamente con otros estados europeos, se puede afirmar que la verdadera “política educativa” de estado, sólo se garantiza de forma efectiva a partir del establecimiento de la actual Constitución de 1978. En ésta, las diversas posiciones ideológicas se establecen en la redacción del art. 27 CE —que recoge el papel de la Iglesia Católica en la creación de centros y el papel de la religión— y se complementan con las disposiciones sobre la descentralización territorial del Estado en el título VIII CE —que blinda la descentralización educativa en manos de las CCAA. Se recogen así dos de los clivajes históricos más profundos en España: el religioso y el territorial. Este doble eje del diseño (ideológico y territorial) genera una estructura institucional extremadamente compleja y descentralizada.

El título VIII CE, se decanta por una provisión descentralizada del servicio educativo, aspecto muy ligado a la existencia y enseñanza de las lenguas propias cooficiales de los diversos territorios. Así, los partidarios de un sistema más descentralizado se identifican también con una mayor capacidad de decisión de las CCAA, haciendo el sistema más heterogéneo desde el punto de vista de los currículos educativos. Por el contrario, los partidarios de un sistema más centralizado abogan por una homogeneización y control centrales de los contenidos. En este sentido, se utiliza de forma creciente el recurso jurídico contra las decisiones de los poderes públicos, a falta de capacidad política de modificar el conjunto del sistema constitucionalmente establecido. El principal ejemplo de esta problemática nacida del diseño institucional son los aspectos morales (el estatuto de la religión en los currículos educativos) y los derechos lingüísticos de los alumnos⁵⁰.

⁵⁰ Por ejemplo, en Catalunya rige el modelo llamado de inmersión lingüística, por el que la Comunidad Autónoma Catalana utiliza de forma vehicular y preferente el catalán en las escuelas públicas. Este modelo ha sido reconocido por múltiples sentencias del Tribunal Constitucional, que también reconocía la obligación de establecer una

V. Aspectos claves de los procesos de descentralización

Las disfunciones ilustradas mediante la política educativa en Chile, y brevemente en España, muestran la necesidad de analizar modelos cercanos en términos de estructuras institucionales. Los casos español y francés son dos excelentes casos de análisis, porque ambos son magníficos ejemplos de Estado centralizado que, en un momento dado, deciden descentralizarse. Son un buen ejemplo porque son dos casos muy distintos en su configuración institucional final, pero que han sido contruidos sobre mimbres muy parecidos, y que son fundamentalmente los mismos que para el caso chileno.

El caso francés es el ejemplo de un Estado hipercentralizado que decide empezar un proceso lento, pausado y polietápico de redistribución del poder político. El histórico presidente Mitterand dijo en 1981 “La France a eu besoin d’un pouvoir fort et centralisé pour se faire, elle a aujourd’hui besoin d’un pouvoir décentralisé pour ne pas se défaire” y ello simbolizó el inicio de un proceso de reforma gradual, en lugar de un proceso en bloque que se podría haber desarrollado globalmente mediante la toma de decisiones centrales⁵¹. En su lugar, 30 años después, la descentralización francesa se ha mostrado como un proceso en avance constante, también con algún retroceso, concretamente el reciente intento de recentralización del ex Presidente Sarkozy⁵² y del actual Hollande. En Francia se ha generado un modelo donde se han multiplicado los entes territoriales menores en forma de: regiones, provincias, todo tipo de agrupaciones municipales voluntarias y municipios (no se ha suprimido-fusionado prácticamente ningún municipio) y casi todos ellos funcionando con electos (directa o indirectamente) y con competencias específicas y diferenciadas, pero dependientes de la financiación del Estado.

En España el proceso descentralizador, a pesar de su constante evolución, se fraguó de forma muy rápida: en 1978 se aprueba la CE y en 1983 ya estaba completamente establecido el mapa de las actuales 17 CCAA⁵³. Al contrario que en Chile, la transición a la democracia se caracterizó por tener como uno de los principales ejes de conflicto político el encaje de Cataluña, País Vasco y Galicia, consideradas nacionalidades históricas, y por querer dar respuesta política específica a estas realidades de forma “satisfactoria y definitiva”. Desde 1983 el diseño institucional de las CCAA no ha sufrido

proporción mínima de enseñanza en castellano. La normativa catalana, no recogiendo de forma directa esta proporción, garantiza el dominio de ambas lenguas. Sin embargo, la utilización de la judicialización para luchar contra la inmersión lingüística ha llegado al extremo de conseguir una declaración judicial obligando a la administración educativa a establecer un % mínimo de enseñanza en castellano –con una clara intromisión del poder judicial sobre el poder legislativo, e incluso la obligación de cambiar la lengua vehicular de toda una clase al castellano (y no la de todas las demás clases del mismo centro) tan sólo a petición de los padres de un alumno. En cualquier caso, el poder político de las CCAA en materia de ejecución de la política educativa derivado del diseño constitucional hace que, incluso estos mandatos judiciales, tengan dificultades para cumplirse.

⁵¹ THOENIG (1992).

⁵² NÉGRIER Y NICOLAS (2011).

⁵³ Aunque en un sentido estricto, la constitución de las CCAA se hizo efectiva a partir de la voluntariedad y desde un principio dispositivo, ya que la CE no configura el mapa político del país. El resultado es que desde 1983 la totalidad del territorio español está organizado en CCAA, y la organización que se completó en 1995 con la aprobación de los Estatutos Ceuta y Melilla.

grandes cambios, pero sí ha evolucionado competencialmente de forma notable⁵⁴. La evolución del modelo siempre ha venido determinada por la dinámica de competición política asociada a la dimensión territorial, que genera incentivos electorales que dificultan sobremanera la estabilidad institucional⁵⁵. En efecto, por la configuración del sistema electoral general, el peso de los partidos políticos no estatales (esto es, los partidos regionalistas de las CCAA) es fundamental para la gobernabilidad del Estado. Básicamente esto es relevante para los casos catalán y vasco, puesto que cuando los dos grandes partidos estatales no consiguen mayorías absolutas en el Congreso de los Diputados, son los pequeños partidos de las CCAA históricas los que garantizan la estabilidad del gobierno (conseguido fundamentalmente mediante el intercambio de estabilidad parlamentaria a cambio de incrementos competenciales o financieros).

En Chile no existe tan claramente la tensión derivada de la diversidad cultural española (a excepción del pueblo Mapuche), ni la presión demográfica y territorial del Estado francés, y por ello se corre el riesgo de diseñar una descentralización de marcado cariz económico o funcional (como ya se hizo en dictadura), olvidando el potencial democrático y legitimador del conjunto del sistema político que tiene el acercar la decisión política al ciudadano. Si se empieza un debate constituyente, la discusión del modelo tiene que partir obligatoriamente de unos principios de diseño concretos. Más que construir sobre lo ya existente, quizás sería más provechoso intentar generar un debate alrededor de las grandes orientaciones de diseño institucional para llegar a acuerdos que permitan la posterior deliberación y confrontación política en relación a objetivos a conseguir. Los clásicos han destacado siempre que las decisiones se deben tomar en el nivel de gobierno que se encuentre en mejores circunstancias para responder a las demandas, que tenga suficiente competencia técnica y que pueda ser eficiente en la prestación del servicio⁵⁶, destacando también la mejora en la rendición de cuentas y en la adecuación de las necesidades al criterio local. La descentralización, en este sentido, puede comportar beneficios al establecer vínculos más estrechos entre decisores y ciudadanos⁵⁷. Por ello, puede ser más útil proponer algunas grandes líneas y no tanto argumentos concretos que bloqueen la deliberación democrática.

El gobierno centralizado cada vez está menos preparado para acomodar la diversidad, y surgen aproximaciones teóricas que permiten establecer criterios de diseño institucional fundamentales del máximo interés en este debate constituyente. HOOGHE y MARKS han creado dos modelos explicativos. El primer modelo se relaciona con una cierta idea federal de los sistemas de gobierno (Tipo I) y se caracteriza por presentar niveles de gobierno de ámbito general relativamente limitados en número,

⁵⁴ El Estatuto de cada CCAA configura y desarrolla tanto el marco institucional propio como el sistema de atribución de competencias. De forma esquemática, existen cuatro tipos de materias: las que corresponden en exclusiva al Estado; aquellas en las que el Estado legisla y las Comunidades Autónomas ejecutan esta legislación; las que corresponde al Estado aprobar la legislación básica, mientras que su desarrollo legislativo y ejecución corresponde a las CCAA; y las competencias prácticamente exclusivas de las CCAA.

⁵⁵ AMAT (2012).

⁵⁶ DAHL (1994) / DAHL (1961) / DAHL (1990).

⁵⁷ PIERRE y PETERS (2000) / PETERS y WRIGHT (2001).

que no comparten competencias y que configuran estructuras institucionales estables. El segundo modelo (Tipo II) se fundamenta en postulados basados en los economistas neo-clásicos, puesto que los niveles de gobierno están especializados temáticamente, pueden compartir competencias entre niveles, existe una gran diversidad institucional y las estructuras son flexibles y maleables, más que rígidas⁵⁸.

Para crear esta doble tipología, HOOGHE y MARKS se basan en cuatro grandes ejes institucionales. La conceptualización de sus ejes busca comprender los criterios fundamentales para la formación de nuevas instituciones, y ofrecer así pistas de análisis del diseño institucional implementado. El primer eje se refiere a la oposición “territorial” con “sectorial” y se refiere al hecho de que la institución creada responda a necesidades con base territorial concreta, o por el contrario que se fundamente en sectores de actividad concretos. El segundo eje expresa el criterio “general” contra “específico” y trata de determinar si los contenidos que deben dotar de fuerza y de capacidad las instituciones deben responder a capacidades de tipo transversal, o bien si las competencias (y por tanto las actuaciones) deben ser específicas y centradas exclusivamente en un espacio material concreto. El tercer eje institucional se manifiesta en forma de oposición entre “centralización” y “descentralización”. Sin duda es ésta una de las claves de todo el sistema de relaciones intergubernamentales. Si centralizamos, limitamos el número de unidades de gobierno, por el contrario, si descentralizamos, permitimos la entrada de muy diversas instituciones, haciendo mucho más complejo el sistema. Finalmente, el último eje se refiere a la oposición entre “instituciones de carácter permanente” o “instituciones de carácter limitado en el tiempo”.

VI. Discusión de las propuestas existentes en materia de reforma constitucional chilena

Si es cierto que la estrella solitaria de la bandera chilena representa el Estado unitario, la tarea descentralizadora se vuelve un proceso extremadamente complejo. ¿Está el país realmente preparado para una verdadera descentralización política? ¿Puede aceptar introducir elementos de diversidad, de diferencia, de “desigualdad”, después de 200 años de funcionamiento unitario? Si la respuesta es positiva, ¿Cómo debe ser el proceso? ¿gradual o brusco? ¿generalizado para el conjunto del territorio o específico en función de características socio-económicas territoriales? ¿partiendo de las bases existentes o sobre nuevos principios? ¿Los entes descentralizados deberían disponer de capacidad legislativa o similar? ¿Qué controles deben quedar en manos del Estado central: políticos y de oportunidad o sencillamente de legalidad? ¿Cómo se reparten las competencias entre niveles? ¿Qué núcleo indisponible de competencias se reserva para el Estado? ¿Qué acceso y de qué naturaleza se da a los entes políticos subestatales a las decisiones centrales? ¿Se crean unidades con lógica competitiva o colaborativa?

⁵⁸ HOOGHE Y MARKS (2001a) / HOOGHE Y MARKS (2001b) / HOOGHE Y MARKS (2003).

¿Se crea un órgano jurisdiccional que resuelva los conflictos o lo dejamos a la justicia ordinaria? Desde un punto de vista teórico, la descentralización siempre ofrece una doble vertiente: es política y administrativa; y el principal dilema al que tienen que enfrentarse los Estados que se quieren descentralizar es como promover al mismo tiempo una gobernanza local y territorial efectiva con la consecución de objetivos nacionales claros.

Algunas de las últimas propuestas de reforma constitucional chilena dedican un espacio relevante a la reorganización territorial del Estado, lo que denominan “descentralización” del Estado. Sin embargo, alguna de ellas opta en realidad por una desconcentración de pátina democrática, más que un verdadero empoderamiento cívico y una aceptación de la pluralidad y la diversidad y, en cualquier caso, no es posible pensar estas reformas sin un replanteamiento en profundidad de otros aspectos fundamentales que acompañen el modelo de descentralización. A saber, y sin ánimo de exhaustividad: la forma de gobierno (un presidencialismo fuerte puede dificultar la dispersión del poder político en el territorio), un Senado territorial (¿con qué funciones “territoriales”?), el Tribunal Constitucional (arbitro de los conflictos territoriales existentes o no), el sistema de elección de los políticos territoriales (y la posibilidad de acumular mandatos), el sistema electoral general, la previsión de principios de relación entre niveles de gobierno democráticos (deber de colaboración, por ejemplo), la capacidad tributaria de los entes territoriales (capacidad o no de generar tributos propios)...

De las dos principales propuestas hasta el momento, la constitución del bicentenario⁵⁹ y la propuesta del comité de expertos efectuada para Michelle Bachelet⁶⁰, hay que destacar su distinta aproximación al fenómeno de la descentralización. En términos generales, el documento del bicentenario se muestra mucho más abierto y más favorable a una descentralización política profunda, mientras que el documento de Bachelet rezuma centralismo y desconcentración, más que verdadero empoderamiento político, de orientación muy afrancesada.

En efecto, si bien las intenciones en el documento de Bachelet son “retomar la tradición municipalista” y una “mayor regionalización y menor provincialización”, el documento de Bachelet, establece: “El Estado regional supone la máxima transferencia de las funciones y potestades administrativas al Gobierno Regional”, y también “una nueva distribución territorial del poder político, que profundice el proceso de regionalización y que concrete la anhelada descentralización administrativa del país... (...) Para concretar lo anterior, es indispensable separar las funciones de Gobierno-Administración en la Región, quedando el Intendente circunscrito, exclusivamente, al campo gubernativo y el Gobierno Regional al campo de las funciones y potestades

⁵⁹ Hecha pública en 2008 por el entonces candidato presidencial de la Concertación, Senador Eduardo Frei Ruiz-Tagle, y consultable en línea en <http://www.elmostrador.cl/doc/propuestaconstitucionfrei.pdf> [consultado el 17/09/2013].

⁶⁰ Se trata de la comisión conformada de nueve juristas de reconocido prestigio que se unió para proponer un texto de refundación de la Constitución de 1980, a propuesta de la entonces candidata Michelle Bachelet. [El texto de las bases se puede consultar en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/8/3719/14.pdf>. Consultado por última vez el 15/08/2014].

administrativas ordenadas al desarrollo y participación regional” (p 10-11). Como se puede leer, en todo momento la referencia es a la desconcentración administrativa y no a una verdadera descentralización. También puede ser de interés el reconocimiento de los derechos de los pueblos originarios, básicamente por si se contempla como opción la posibilidad de proteger especialmente estos derechos de forma territorializada (pensando en zonas donde se concentren un mayor número de estos pueblos originarios y que tengan un especial reconocimiento y protección). Estos principios se desarrollan en las páginas 34 a 39, que muestran una constante “voluntad” de acercar el poder al territorio pero también de “controlarlo” de cerca. Este doble juego un tanto complejo se observa claramente cuando se establece una suerte de bicefalia en la gestión de la política regional, donde coexisten un intendente sin legitimidad democrática directa nombrado por el Presidente de la República con un Presidente y un Consejo Regional, estos sí electos democráticamente: “En el ámbito regional, se propone la organización estatal en dos niveles: por un lado, una organización desconcentrada del nivel central radicada en intendentes regionales encargadas de la transmisión y ejecución de las políticas nacionales en la región y del gobierno interior; por otro, una organización descentralizada del nivel central configurada en gobiernos regionales, órganos autónomos con personalidad jurídica propia, los que asumirán plenamente la administración superior de la región y el desarrollo de todas las políticas, planes y programas de impacto territorial” (p 43). Sin duda este es un ejemplo de desconfianza hacia el poder político regional, por un lado se le reconoce y legitima democráticamente, pero al mismo tiempo se le ubica al mismo nivel un organismo paralelo que también será encargado de prestar políticas a nivel regional (mostrando potenciales problemas de inteligibilidad de las decisiones). Además, para la determinación de las competencias regionales se hace una remisión a la Ley, sin dar rango constitucional a determinadas materias, materias que tampoco queda claro cómo se van a desarrollar desde las regiones, si no se identifica el rango de su potestad normativa. Además se prevé un mecanismo algo particular para habilitar al Presidente de la República para que, “previa solicitud del Gobierno Regional respectivo, vía decreto supremo, disponga la transferencia de servicios públicos, competencias y recursos a éste”. Según el texto “Esto supondrá la existencia de transferencias diferenciadas por región, atendida las prioridades y especificidades de cada una de ellas” (p 44), generando una suerte de competición un tanto absurda (y arbitraria). Si realmente las transferencias de funciones anunciadas realmente llevan aparejados los recursos financieros para hacerles frente... ¿Qué hace pensar que unos políticos regionales las querrán y otros no? Más bien en este caso se fomentaría una especie de “todos quieren todo”... Si se quiere dar opción a adquirir más servicios, ¿no resultaría más operativo y justo prever un sistema de traspasos y transferencias de las materias en función de determinados indicadores objetivos regionales (población, renta, características socio-económicas...), más que la “voluntad” política regional?

Respecto de la financiación regional el documento es un tanto ambiguo puesto que parece reconocer la capacidad tributaria de las regiones, pero sin embargo prevé un

fondo regional común (parecido al existente FCM municipal) que tan sólo generaría dependencia respecto del Estado central puesto que, a pesar de la autonomía de disposición, la región dependería de éste para prestar tal o cual política.

En relación a las municipalidades no se aprecian cambios mayores en relación con lo ya existente, en la lógica del proceso histórico que se ha descrito en este trabajo. Reproduce exactamente el modelo ya existente: “La ley deberá establecer las normas de organización y funcionamiento de las municipalidades, la que incluirá las unidades administrativas que podrán considerar, las materias sobre las que tendrán competencia exclusiva y aquellas en que será compartida con otros órganos y las fuentes de financiamiento dispuestas para su funcionamiento” (pp 45), sin enfrentar ninguno de los problemas de los gobiernos locales que se han anunciado anteriormente⁶¹. Sin embargo, aparece como interesante la conceptualización del área metropolitana, a pesar de que no está excesivamente desarrollada.

Mención aparte merece el Senado. Se le conceptualiza como “una cámara eminentemente territorial en el marco de un Estado regional”, y se pretende con esto poner “fin a un antiguo problema de inserción de la estructura bicameral del Parlamento o Congreso Nacional en un Estado unitario; en que dicho bicameralismo o es superfluo o derechamente un resabio oligárquico” (p 47). Pues bien, la única regionalización del Senado se hace por ser las regiones las circunscripciones de elección de los senadores. No se prevé ni una participación de los gobiernos regionales ni sus presidentes en su actividad legislativa, ni una especial competencia del Senado en las materias regionales, ni una especial capacidad de veto o iniciación de asuntos de interés regional... Además, en la misma línea, no se prevén tampoco mecanismos de acceso de las regiones o municipios a los procedimientos constitucionales que se arbitren ante el Tribunal Constitucional y puedan ser de interés regional o municipal.

Finalmente, en las conclusiones, se hacen desaparecer a las provincias sin explicación previa alguna al respecto: “La decisión fundamental por el Estado Regional como forma jurídica de Estado debe proyectarse en la organización territorial del poder político, que se propone sea estructurada en dos unidades territoriales básicas, a saber, regiones y comunas” (p 67), y se enfatiza el papel del intendente como “autoridad política o gubernativa, desconcentrada del Presidente de la República y de su exclusiva confianza”, mostrando precisamente la desconfianza hacia los entes descentralizados⁶².

⁶¹ Especialmente en lo relativo a la homogenización de las competencias de los gobiernos locales, mientras que las competencias “originarias o exclusivas” son de total responsabilidad de los Gobiernos locales, las de “delegación o compartidas” pueden conllevar importantes restricciones de su autonomía por la capacidad de control y supervisión del nivel o de los niveles superiores. En relación con el control, la distinción entre competencias “originarias” y “delegadas” es crucial, por cuanto la supervisión de las primeras debe ceñirse a un mero control de “legalidad”, mientras que la supervisión de las segundas puede conllevar un control de “oportunidad política”. Si la distinción está clara, ambos niveles tendrán incentivos para transferir más competencias “delegadas”, porque, a través del control de oportunidad, los dos niveles superiores de Gobierno retienen un importante poder de supervisión.

⁶² En Francia sus equivalentes, los *Préfets*, han quedado limitados a funciones de seguridad y policía, de coordinación de los servicios del Estado y de control de legalidad a posteriori de los actos de las regiones.

Por otro lado, la propuesta del bicentenario apuesta por una “descentralización de verdad” que pasa por aprovechar el momento constituyente para cambiar la estructura de responsabilidades y derechos de las regiones. Nótese que los términos de esta propuesta son mucho más ambiciosos: responsabilidades y derechos, que efectivamente conducen a nociones mucho más políticas y menos administrativas. También liga este proceso de forma clara y evidente a “cerrar la transición a la democracia”. Es interesante que establezca un horizonte temporal de 10 años para “dar atribuciones políticas y económicas a las regiones” e igualar las condiciones de vida de los chilenos en todo el territorio (p 6-7). Esta propuesta mantiene la figura del intendente nombrado por el Presidente de la República y lo coloca como presidente de la asamblea regional, pero incluye la posibilidad de un plebiscito ciudadano para revocarlo. Sin embargo, puestos a democratizar el cargo de Intendente quizá fuera más interesante hacer también pender su confianza de la asamblea regional, estableciendo una suerte de moción de censura o revocación también regional. Sin duda se trataría de una solución “a la chilena” que matizaría y democratizaría el papel del Intendente sobre el territorio y que garantizaría una colaboración entre poderes (Presidencial y Regional) muy interesante y novedosa. Esta propuesta pretende descentralizar con más vigor puesto que “Se propone atribuir más competencias y autonomía desde el gobierno central al regional, y de este último, al comunal, al menos para el diseño y ejecución de políticas públicas” (p 7), propugnando una clara “federalización” del Estado “El gobierno regional (...) tendrá atribuciones políticas para resolver sus materias propias, que excederá el ámbito de las atribuciones administrativas deslocalizadas, descentralizadas o desconcentradas como sucede hasta ahora. Las potestades políticas (...) pueden implicar celebrar sesiones en forma similar al Congreso Nacional, intervenir en nombramientos de funcionarios a nivel regional, crear o fusionar municipalidades en su región, autorizar los presupuestos y el uso del total de los recursos públicos regionales, crear un plan regional de desarrollo, dar cuenta del estado agrícola, industrial y económico de la región, recoger y publicar estadísticas, y amplias atribuciones en materias de salud, transporte, medio ambiente, educación, cultura y deportes a nivel regional. Existirá un servicio civil con ministerios y servicios a nivel regional”. El gobierno local, sin embargo, no sufriría grandes cambios, una vez más.

VII. Consideraciones finales

Para concluir, en cualquier caso, la opción políticamente más viable parecería ser una opción relacionada con retomar lo antiguo para modernizarlo de forma progresiva (a la francesa); la opción agresiva sería construir una verdadera descentralización política sobre bases nuevas y racionalidades democráticas distintas, aprovechando el momento constituyente (modelo español). Ambas opciones tienen pros y contras evidentes para el caso chileno.

La primera vía de reforma apuntada parece ser la que subyace en el proyecto de Bachelet. Éste trazaría un objetivo en un horizonte lejano de desconcentración y de delegación

de funciones. El principal riesgo de esta forma de proceder es que, en el día a día, dejaría reverdecer los aspectos más centralistas del modelo administrativo que lleva funcionando 200 años. Además, si tomamos el ejemplo de la municipalización de la educación de Pinochet, podremos observar claramente las disfunciones que provoca una descentralización “a medias”, inserta en una lógica de Estado centralista. Esta reforma es timorata en cuanto al empoderamiento político real de los chilenos y en cuanto a la aceptación de la diversidad política. Además, requiere, como lo demuestra el caso francés, una cultura política muy particular (de negociación constante) puesto que las relaciones central-local aparecerían como un nuevo eje de conflicto y serían necesarias unas elites socio-políticas nacionales y regionales preparadas para la colaboración y el acuerdo. Sin duda, la propuesta de Bachelet bebe del modelo francés de evolución lenta y poco transparente, dirigida por el centro político. Precisamente por ello su principal ventaja es, sin duda, que no enfrenta realmente el centralismo estatal y, por lo tanto, es una reforma que puede obtener grandes apoyos transversales y de las élites burocráticas de Santiago, que se podría realizar de forma “poco traumática”.

La propuesta del bicentenario está mucho más en la línea de una reforma realmente profunda del Estado unitario chileno y parecería optar más por un cambio inspirado en el modelo español. Como ventajas de este proceder encontramos que realmente se concibe una descentralización política real, con competencias y obligaciones para cada nivel de gobierno (y no sólo transferencias de capacidades administrativas). Esta arquitectura crearía un Estado parecido al español, a medio camino entre una federación y un estado regional como el italiano, que parecería una opción “posible y plausible” (aunque compleja) atendida la configuración institucional actual. Los principales problemas de este modelo se dirigen a la manera, el proceso político necesario, para realizar una reforma tan profunda sin un momento de verdadera y fuerte tensión institucional (la transición española fue un momento histórico único). Mejor o peor, el actual sistema funciona y los cambios en profundidad nunca son ni fáciles ni bienvenidos por las personas, grupos y partidos políticos que tienen que aplicarlos y “padecerlos”, y menos si no tienen incentivos para hacerlo⁶³. El principal problema de esta reforma puede ser sin duda la falta de argumentos lo suficientemente potentes como para justificar un cambio tan profundo y generar un verdadero proceso constituyente, así como las dificultades de generar una cultura política que se acomode al juego de las relaciones intergubernamentales de naturaleza política que se configuraría.

En cualquier caso, sea una reforma gradual o súbita, si se quiere una verdadera descentralización del Estado chileno, son necesarios cambios profundos, que naveguen contra la secular centralización, y no tan sólo modificaciones de forma, como lo prueba el diseño municipalizado de la política educativa durante la época de Pinochet que pervive hoy en día. Así, si los cambios no son profundos y dirigidos a las raíces democráticas y funcionales del nuevo modelo, nos encontraremos ante una descentralización incompleta, por imposible.

⁶³ AMAT, ET AL. (2009).

VIII. Referencias bibliográficas.

- AJA, ELISEO (2003): *El estado autonómico: Federalismo y hechos diferenciales*. 2a ed. Alianza, Madrid.
- AMAT, FRANCESC (2012): “Identidad y cambio institucional: Los efectos de la competición política”, en: *Laboratorio De Alternativas* 05.
- AMAT, FRANCESC, JURADO, IGNACIO y LEÓN, SANDRA (2009). “A political theory of decentralization dynamics”, en: *Estudios/Working Papers Centro De Estudios Avanzados En Ciencias Sociales, Vol 248*.
- ANDERSSON P. KRISTER, y ELINOR OSTROM (2008). “Analyzing decentralized resource regimes from a polycentric perspective”, en: *Policy Sci* 41: 71-93.
- APARICIO, MIGUEL A. (1999): *La descentralización y el federalismo. Nuevos modelos de autonomía política: España, Bélgica, Canadá, Italia y Reino Unido*. Cedecs, Barcelona.
- ARBÓS, XAVIER, COLINO CÁMARA, CÉSAR, GARCÍA MORALES, MARÍA JESÚS y PARRADO DÍEZ, SALVADOR (2009): *Las relaciones intergubernamentales en el estado autonómico: La posición de los actores*. Col·lecció institut d'estudis autonòmics. Vol. 64. Generalitat de Catalunya. Departament d'Interior. Relacions Institucionals i Participació. Institut d'Estudis Autònomic, Barcelona.
- BERKMAN, MICHAEL B. y PLUTZER, ERIC (2005): *Ten thousand democracies: Politics and public opinion in america's school districts*. Georgetown University Press, Washington, DC, USA.
- BIER, BERNARD, CHAMBON, ANDRE y DE QUEIROZ, JEAN-MANUEL (2010): *Mutations territoriales et éducation. de la forme scolaire vers la forme éducative?*. ESF éditeur, Issy-les-Moulineaux.
- BOLICK, CLINT (2004): *Leviathan. the growth of local government and the erosion of liberty*. Stanford University, Hoover Institution Press, California.
- BORRAZ, OLIVIER (2000): Le gouvernement municipal en france. un modèle d'intégration en recomposition. en: *Pôle Sud* 13 (1): 11-26.
- BOTELLA, JOAN (1992): “La galaxia local en el sistema político español”, en: *Revista De Estudios Políticos* 76 : 145-60.
- BROUARD, SYLVAIN, APPLETON, ANDREW M. y MAZUR, AMY G. (2009): *The french fifth republic at fifty: Beyond stereotypes. The french fifth republic at fifty : Beyond stereotypes*. Palgrave MacMillan, New York.
- BRUGUÉ, QUIM y GOMÀ, RICARD (1998): “Gobierno local: De la nacionalización al localismo y de la gerencialización a la repolitización”, en: *Gobiernos locales y políticas públicas. bienestar social, promoción económica y territorio.*, eds. Quim Brugué, Ricard Gomà, 15-23. Ariel, Barcelona.
- CAPO GIOL, JORDI (1991): “Elecciones municipales pero no locales”, en: *Revista Española De Investigaciones Sociológicas* 56 : 143-164.

- CAPO, JORDI, BARAS, MONTSERRAT, BOTELLA, JOAN y COLOMÉ, GABRIEL (1988): “La formación de una elite política local”, en: *Revista De Estudios Políticos* 59.
- CASTRO PAREDES, MOYRA (2011): “Gobiernos locales y educación en Chile en el siglo XIX: Una aproximación histórica”, en: *Revista Historia De La Educación Latinoamericana* (15).
- CHUBB, JOHN E. y TERRY M. MOE (1991): “Politics, markets & America’s schools”, en: *British Journal of Sociology of Education* 12 (3): pp. 381-396.
- CHUBB, JOHN E. y TERRY M. MOE (1988): “Politics, markets, and the organization of schools”, en: *The American Political Science Review* 82 (4) (Dec.): pp. 1065-1087.
- CORREA, SOFÍA y RUIZ-TAGLE VIAL, PABLO (2006): “Reformas al sistema educacional chileno”, *Universidad De Chile*.
- CRESPO, MAYTE SALVADOR (2012): “Retos y oportunidades para el gobierno local en tiempos de crisis”, en: *Revista Cuadernos Manuel Giménez Abad* (4): 55-64.
- CRISTI, RENATO y RUIZ TAGLE, PABLO (2006). *La república en Chile: Teoría y práctica del constitucionalismo republicano*. LOM ediciones, Santiago.
- DAHL, ROBERT (1994): “A democratic dilemma: System effectiveness versus citizen participation”, en: *Political Science Quarterly* 109 (1) (Spring): pp. 23-34.
- DAHL, ROBERT. (1990): *After the revolution? : Authority in a good society*. Rev ed.: Yale University Press, New Haven.
- DAHL, ROBERT (1961): “The behavioral approach in political science: Epitaph for a monument to a successful protest”, en: *The American Political Science Review* 55: 763-772.
- GALÁN GALÁN, ALFREDO (2001): *La potestad normativa autónoma local*. Serie mayor. Atelier, Barcelona.
- GALÁN GALÁN, ALFREDO (2012): *La reordenación de las competencias locales: Duplicidad de administraciones y competencias impropias*. Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona.
- HENIG, JEFFREY R. (2009): “Mayors, governors, and presidents: The new education executives and the end of educational exceptionalism”, en: *Peabody Journal of Education (0161956X)* 84 (3) (07): 283-99.
- HENIG, JEFFREY R. y RICH, WILBUR C. (2004): *Mayors in the middle. politics, race, and mayoral control of urban schools*. Princeton University Press, New Jersey.
- HOLYOKE, T. THOMAS, HENIG, JEFFREY R., BROWN, HEATH y LACIRENO-PAQUET, NATALIE (2009): “Policy dynamics and the evolution of state charter school laws”, en: *Policy Sci* 42 : 33-55.
- HOOGHE, LIESBET y MARKS, GARY (2001): “Types of multilevel governance”, en: *European Integration Online Papers (EIoP)*. 5 (11).
- HOOGHE, LIESBET y MARKS, GARY (2003): “Unraveling the central state, but how? types of multi-level governance”, en: *The American Political Science Review* 97 (2) (May): 233-243.

- HOOGHE, LIESBET y MARKS, GARY (2001): *Multi-level governance and european integration*. Rowman & Littlefield, Lanham etc.
- HUTCHCROFT, PAUL D. (2001): "Centralization and decentralization in administration and politics: Assessing territorial dimensions of authority and power", en: *Governance* 14 (1): 23-53.
- JIMÉNEZ ASENSIO, RAFAEL (2005): *El constitucionalismo: Proceso de formación y fundamentos del derecho constitucional*. Manuales universitarios. 3a ed. Marcial Pons, Madrid.
- JOHN, PETER (2001): *Local governance in western europe*. Thousand Oaks, Calif.: Sage, London.
- LAFFIN, MARTIN (2007): "Comparative british central-local relations: Regional centralism, governance and intergovernmental relations", en: *Public Policy and Administration* 22 (1): 74-91.
- LE GALES, PATRICK (2003): *Le retour des villes européennes : Sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance*. Presses de Sciences Po, Paris.
- MAC-CLURE, LUCAS (2010): «Quién está a cargo de la gestión de la educación pública escolar?: Un análisis de la regulación legal de las escuelas» municipales, en: *Estudios Públicos*(120): 107-23.
- MAGRE, JAUME y XAVIER, BERTRANA (2005): "Municipal presidentialism and democratic consolidation in Spain", en: *Transforming local political leadership.*, eds. Rikke Berg, Nirmala Rao, 73-84. Basingstocke: Palgrave Mc Millan.
- MARCH, JAMES G. y OLSEN, JOHAN P. (1990): *Rediscovering institutions :The organizational basis of politics*. The Free Press, New York.
- MARTÍNEZ-ALONSO CAMPS, JOSÉ LUIS (1998): "L'organització territorial i els governs locals a catalunya", en: *El sistema polític de catalunya.*, eds. Miquel Caminal i Badia, Jordi Matas. Tecnos, Barcelona.
- MONS, NATHALIE (2007): *Les nouvelles politiques éducatives. la france fait-elle les bons choix?*. Presses Universitaires de la France, Paris.
- NEGRIER, EMMANUEL y NICOLAS, FABIEN (2011): "France", en: *The second tier of local government in europe :Provinces, counties, départements and landkreise in comparison.*, eds. Hubert Heinelt, Xavier Bertrana, 73-90. Routledge, New York.
- NIEMIEC, RICHARD P. y WALBERG, HERBERT J. (1993): *Evaluating chicago school reform*, Jossey-Bas.
- NORTH, DOUGLASS CECIL (1990): *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge University Press, Cambridge.
- NORTON, ALAN (1991): Western european local government in comparative perspective. In *Local government in europe :Trends and developments.*, eds. Richard Batley, Gerry Stoker. Macmillan, Hampshire.

- ORDUÑA REBOLLO, ENRIQUE y PAREJO ALFONSO, LUCIANO (2003): *Municipios y provincias: Historia de la organización territorial española*. Federación Española de Municipios y Provincias, Madrid.
- PAGE, EDWARD y GOLDSMITH, MICHAEL (1987): *Central and local government relations: A comparative analysis of west european unitary states*. Sage, London.
- PEDRÓ I GARCIA, FRANCESC (2009): *Descentralització i municipalització de l'educació als països de l'OCDE*. Diputació de Barcelona, Barcelona.
- PEDRÓ I GARCIA, FRANCESC (2007): “De la municipalización de la enseñanza al gobierno multinivel: Evidencias internacionales”, en: *La ciudad educa. aportaciones para una política educativa local.*, 31. Ediciones del Serbal, Barcelona.
- PETERS, B. GUY y WRIGHT, VINCENT (2001): “Administración y políticas públicas, lo viejo y lo nuevo”, en: *Nuevo manual de ciencia política.*, eds. Robert E. Goodin, Hans-Dieter Klingemann. Vol. 165. Istmo, Madrid.
- PIERRE, JON y PETERS, B. GUY (2000): *Governance, politics and the state*. Mac-Millan Press, London.
- PIERSON, PAUL (2000): “Increasing returns, path dependence, and the study of politics”, en: *American Political Science Review* 94 (2): 251-267.
- PRESSACCO, CARLOS FABIÁN (2012): *Los gobiernos locales en américa latina*, ed. Carlos Fabián Pressacco. Vol. 14. RIL Editorias, Santiago.
- PRESSACCO, CARLOS FABIÁN (2009): “El proceso de descentralización regional chileno: Avances y ‘asignaturas pendientes’ “, en: *Papel Político* 14 (2): 409-29.
- RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, JOSÉ MANUEL (2011): “El gobierno local en España desde mediados del siglo XX: Continuidades y cambios”, en: *La administración pública entre dos siglos: Ciencia de la administración, ciencia política y derecho administrativo : Homenaje a Mariano Baena del Alcázar.*, ed. MANUEL ARENILLA SÁEZ. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid.
- RONDINELLI, DENNIS A., NELLIS, JOHN R. y CHEEMA, SHABIR (1984): *Decentralization in developing countries: A review of recent experiences*. World Bank, Washington DC.
- RUIZ-TAGLE VIAL, PABLO (2013): El derecho a la educación en Chile. *Tribuna*: 6-7.
- SAIGER, AARON (2007): “School choice and states’ duty to support “public” schools”, en: *Boston College Law Review* 48: 909-69.
- SCHATTSCHEIDER, E. E. (1988). *The semisovereign people: A realist’s view of democracy in america*. Wadsworth Thomson Learning, Australia.
- SOTO ARAYA, ALEJANDRO (1992): *La municipalidad*. Editorial Jurídica de Chile, Santiago.
- TOCQUEVILLE, ALEXIS (2002): *La Democracia en América*. Alianza, Madrid.
- THOENIG, JEAN-CLAUDE (1992): “La décentralisation dix ans après”, en: *Pouvoirs* 60 (1992): 5-16.
- TILLY, CHARLES y BLOCKMANS, WILLEM PIETER (1994): *Cities and the rise of states in europe, a.d. 1000 to 1800*. Westview, Boulder Colo.

- UZZEL, A. LAWRENCE (2005): “No child left behind the dangers of centralized education policy”, en: *Policy Analysis* 544 (May, 31).
- VALLÈS, JOSEP M. y BRUGUÉ, QUIM (2001): “El gobierno local”, en: *Política y gobierno en España.*, eds. ALCÁNTARA, MANUEL y MARTÍNEZ, ANTONIA 267-302. Tirant lo Blanch, Valencia.
- VÉLIZ, CLAUDIO (1980): “La tradición centralista en América latina”, en: *Estudios Internacionales* 13 (50): 151-62.
- VÉLIZ, CLAUDIO (1984); *La tradición centralista de América latina*. Ariel, Barcelona.

Normas Citadas

Constitución Chilena.

Constitución Española.

Ley 7/1985, de 2 de abril, de bases del régimen local.

Texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley nº 18.695, orgánica constitucional de municipalidades.

Ley núm. 20.678, que establece la elección directa de los consejeros regionales.