

EL PROCESO DE DESCENTRALIZACION EN CHILE

Presentación en Seminario de la Corporación de Promoción Universitaria y
del ICHEH,
12 de Junio de 2009

Amigas y amigos,

gustoso concurro a este encuentro a que nos invita la C.P.U. y el ICHEH sobre el proceso de Descentralización en Chile. Convencido de la trascendencia del tema para el desarrollo nacional, participo en este encuentro con el mayor interés.

Hace casi doce años, intervine en un Seminario en Valparaíso sobre este mismo tema. Permítanme aportar a este encuentro lo que entonces dije, que es lo que sigo pensando sobre el tema.

I.- CRITERIOS ORIENTADORES:

- 1.- La descentralización territorial importa un proceso de transferencia y generación de competencias y recursos en materia de administración del país, del Gobierno Central hacia las regiones, provincias y comunas, con miras a un desarrollo nacional equilibrado, justo y democrático.

La descentralización es mucho más que un proceso meramente administrativo, porque atañe a la realidad política, económica, social y cultural de la nación.

- 2.- Chile ha sido, a lo largo de su historia, un país fuertemente centralizado, tanto en su organización política y administrativa, como en la cultura de su gente. La descentralización exige cambios no sólo de naturaleza jurídica, administrativa y financiera, sino de la mentalidad centralista de las autoridades -tanto nacionales como regionales, provinciales y locales- y de las propias comunidades territoriales, acostumbradas a esperar la solución de todos sus problemas desde la capital.

- 3.- En el Programa de Gobierno que la Concertación de Partidos por la Democracia sometió al veredicto popular en las elecciones de Diciembre de 1989, se expresó la necesidad de llevar a cabo reformas constitucionales y legales para la "democratización del poder comunal" y para la "descentralización efectiva de la Administración del Estado, dotando de autonomía, dentro de los límites de un Estado unitario, a las Regiones y Comunas". Se planteó en ese documento la necesidad de llevar a cabo una política que persiguiera simultáneamente dos objetivos: 1) la democratización del aparato estatal, que supondría la elección popular de las autoridades municipales y la participación de la ciudadanía en las distintas instancias del poder regional y local, y 2) la descentralización de la Administración del Estado, dotando a las autoridades regionales y comunales de la autonomía institucional, financiera y técnica necesaria. Y entre otros criterios para llevar a cabo ese proceso, se expresó que tendría un carácter gradual y que el Gobierno Regional estaría compuesto por el Intendente y por un Consejo Regional.

La reforma constitucional sobre Régimen Municipal y Regional, promulgada por la Ley N° 19.097 de 12 de noviembre de 1991, las consiguientes reformas a la Ley Orgánica de Municipalidad por la Ley N°19.030 de 19 de Marzo de 1992 y la posterior aprobación de la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, N° 19.175, de 11 de Noviembre de 1992, no hicieron más que dar cumplimiento a nuestro compromiso con el pueblo de Chile.

- 4.- El proceso de descentralización regional y local es parte de la gran tarea de fortalecer y profundizar la democracia. Ella se funda en la afirmación de la libertad y de los derechos individuales y sociales de la persona humana, pero también supone la participación de la gente en la promoción y gestión del

bien común. Y los niveles más próximos y naturales en que la participación puede darse son, precisamente, el de la comuna donde vive y los de la provincia y región de que esa comuna forma parte.

La descentralización es un desafío no sólo político institucional, administrativo y financiero, sino fundamentalmente cultural, de disposición, voluntad y capacidad de la gente para implementarlo.

La transición hacia esquemas más descentralizados supone un cambio de tipo cultural donde cada persona debe hacerse responsable de aquellas decisiones que están dentro de su ámbito de control. Como pocas veces se requiere valorar el concepto de ciudadanía.

La descentralización no es para que la intendencia tenga más poder o para que lo tenga el gobierno regional o las municipalidades. Es para que las personas, los ciudadanos, decidan más en la región (que es más que la intendencia) y en la comuna (que es más que el municipio).

- 5.- En la etapa inicial en que nuestro proceso de descentralización se encuentra, uno de los mayores desafíos es compatibilizar el desarrollo equilibrado del territorio nacional, en todas sus regiones, provincias y comunas, con el carácter unitario del Estado chileno. Ello exige estimular la generación en las regiones, provincias y comunas de iniciativas, voluntades y acciones concertadas para, de verdad, lograr un desarrollo más equilibrado del territorio nacional. Por lo mismo, los próximos pasos de este proceso, expresados en las políticas descentralizadoras del Estado central, deben ser armonizados con las expectativas y objetivos de las regiones y comunas dentro de un estado unitario, lo cual supone comunidades regionales y locales organizadas en torno a objetivos, estrategias y proyectos

comunes.

- 6.- La descentralización es un doble proceso donde convergen el Estado central a través de la transferencia de facultades y recursos por una parte, con las iniciativas de la comunidad regional y local por alcanzar su propio desarrollo, por otra. Sin perjuicio de las tareas pendientes del Estado Central, la estrategia descentralizadora futura debería concentrarse decididamente en potenciar las fuerzas propias de las regiones y comunas, fortaleciendo el desarrollo endógeno de las mismas.

Entendemos por desarrollo "endógeno" el que se funda más en el rol protagónico que asuman los propios actores regionales o locales que en la oferta de recursos, facultades o instrumentos desde el Estado central. Ello requiere que la comunidad regional o local se identifique con un proyecto territorial común y con una estrategia para su cumplimiento. Lo determinante para lograrlo es la capacidad y calidad de los recursos humanos disponibles, tanto para ejercer su liderazgo como para la gestión del desarrollo regional o local.

El desarrollo regional requiere, simultáneamente, potenciar los recursos endógenos de una región y maximizar su capacidad para influenciar los recursos exógenos. De hecho, alrededor del 80% de la inversión en Chile es privada. ¿Cómo atraer esos recursos hacia la propia región?, es una de las preguntas claves a la hora de articular y diseñar un plan de desarrollo regional.

La región que sólo administra los recursos que le entregan no lo está haciendo bien.

- 7.- El gobierno nacional ha fijado como objetivo el duplicar la proporción de inversión pública por regiones, provincias y comunas. Este será, sin duda, un avance significativo. Pero hay que considerar, además, que actualmente, la inversión pública es

parte minoritaria en la inversión total del país. Ello exige poner el esfuerzo regional en competir por atraer inversión privada.

- 8.- La descentralización requiere un manejo profesional de los asuntos transferidos a las instancias regionales y locales; si no se logra, será ineficiente. Sin embargo, se observa un esfuerzo insuficiente del Estado para "profesionalizar" los cuadros técnicos de la administración territorial (10.000 personas más o menos), aprovechando su potencial innovativo. Importancia especial reviste el entrenamiento en desarrollo regional del núcleo técnico relevante (entre ellos, intendentes, alcaldes y Serplac).
- 9.- La descentralización es un requerimiento de la democracia; pero también de las nuevas condiciones generadas por las transformaciones socioeconómicas y espaciales que al país ocasiona su inserción internacional. La política de apertura al exterior, en un contexto de dinámica globalización, introduce importantes modificaciones en la estructura territorial del país: tiende a especializarse la estructura productiva regional, aparecen tendencias a la concentración demográfica y productiva intraregional, se acentúa la metropolización, se desterritorializa el poder económico. Esto debe ser entendido y aceptado como un "dato duro" del proceso de transformación socioeconómica espacial que está experimentando el país.
- 10.- La descentralización es consistente con el enfoque programático del Gobierno de la Concertación en términos de crear oportunidades para la gente. Esto significa:
 - a) Que los frutos del crecimiento y las modernizaciones sean verdaderamente accesibles a todos los ciudadanos;
 - b) Que las personas sean "habilitadas" (sus capacidades fortalecidas) para que puedan aprovechar las nuevas oportunidades. El instrumento básico es aquí la "capacidad de emprender";

- c) Que se establezca un nuevo estilo de relación entre la gente (usuarios) y los servicios públicos; y
- d) Que los ciudadanos participen activamente en las decisiones.

La descentralización es por ello una precondition para la eficacia y cobertura de las políticas públicas y un medio para viabilizar el objetivo nacional de equidad e igualdad de oportunidades con el crecimiento y la sustentabilidad del desarrollo. De hecho, hay políticas públicas que sólo pueden alcanzar sus objetivos si se ejecutan descentralizadamente; tal es el caso de la modernización del Estado y de la gestión pública, del combate contra la pobreza, del fomento productivo y de la política medioambiental.

II.- OBJETIVOS Y MEDIOS DEL DESARROLLO REGIONAL.

La comunidad regional debe asumir gradualmente nuevas responsabilidades y funciones en la conducción de su propio desarrollo. Es la región la que se pone el ritmo.

Para ello la comunidad regional debería primeramente determinar y consensuar los objetivos específicos en torno a los cuales construirá su proyecto (socioeconómico y político) regional, objetivos que le permitirán mejorar sus condiciones de vida. La región no está sola ni dispone de todo el tiempo.

Es posible que en este empeño encuentre dificultades u obstáculos provenientes de la propia institucionalidad, pero ellos no pueden servir de pretexto para justificar que no se avance en ámbitos tan fundamentales como el desarrollo de la conciencia de la identidad regional y local, sus posibilidades y limitaciones, la concertación de inversiones para desarrollo local o regional específico, la gestión urbana participativa y muchos otros.

Los objetivos genéricos que deben cumplir las regiones están

ciertamente ligados al carácter de las tendencias territoriales de la inserción global, a la disminución del rol protagónico del Estado central, pero además al desplazamiento al espacio regional de parte de los objetivos nacionales de desarrollo. Estos objetivos se plantean como una agenda abierta de requerimientos a cumplir diferenciadamente por cada región según su propia realidad y capacidades.

Tales son, por ejemplo:

a) Mejorar la inserción de la región en las relaciones económicas internacionales que enmarcan la estrategia nacional de desarrollo. ¿Son adecuados los proyectos regionales de inversión actualmente en carpeta? ¿Hay una estrategia de estímulo a las inversiones? ¿Hay una carpeta de iniciativas para convenios de programación consistente con la estrategia regional de desarrollo?

b) Ampliar los espacios de participación de la ciudadanía en la región, tanto en el nivel de administración propiamente regional, como en los niveles provinciales y comunales (cabildos, foros, consejos ambientales, agrupaciones vecinales y asociaciones de carácter regional).

c) Mejorar la gestión de los servicios públicos y con ello la modernización del Estado a nivel regional y local. Aquí cabe preguntarse si en la región se han aprovechado todos los instrumentos existentes (CROIT, CROT, COREMA, comisiones intersectoriales ad hoc, asociaciones municipales, etc.) Cabe la pregunta sobre la modalidad de administración (estructura y organización) que es posible dada la especificidad de cada región ¿Sería factible organizar el funcionamiento del gobierno regional con una estructura ad hoc a las necesidades locales, por ejemplo agrupando SEREMIS conforme una coordinación programática, o integrando los municipios en microregiones?

d) Un mayor equilibrio territorial intraregional. La pregunta aquí es si la descentralización está contribuyendo a evitar impulsos de concentración espacial dentro de la región.

¿Cuál es la relevancia del desarrollo rural en los instrumentos de planificación de la región? ¿Se han desarrollado instrumentos (p. ej. proyectos localizados en áreas deprimidas con efecto laboral) para regular las migraciones? ¿Se han formulado políticas de equidad intraregionales vía provisión, por ejemplo, de servicios públicos a localidades apartadas (Telefonía rural, equipamiento social básico, etc.)?

e) Mejorar la calidad de vida, la preservación de los Recursos Naturales y el medio ambiente regional y local. ¿Existen proyectos ambientales participativos generados en la propia región (plazas, áreas verdes, rellenos, etc.)? ¿Cuentan los municipios (particularmente los de territorios ambientalmente vulnerables) con una instancia ambiental propia, con planes y personas capacitadas? ¿Cómo se han apoyado complementariamente la institucionalidad ambiental (CONAMA, COREMA) con la institucionalidad regional - local (Gobierno Regional, SEREMI, Municipalidades)? ¿Hay planes estratégicos de gestión ambiental regional o microregionales? ¿Se han desarrollado acciones de sensibilización y/o apoyo a la comunidad local potencialmente afectada por conflictos ambientales?

Estas preguntas señalan aspectos claves que permiten evaluar si estamos avanzando -y a qué ritmo- en el proceso de descentralización. En el futuro cercano se deben escoger los indicadores más efectivos que den cuenta de avances o estancamientos. Todo ello debe ser público.

En todo caso, en términos generales, el desarrollo de cada región será juzgado con un doble criterio, a saber:

- 1.- Según cuanto haya logrado que los actores sociales y políticos colaboren entre sí para conseguir ese desarrollo, y

- 2.- Según cuán capacitado se muestre, comparativamente, en la potencialidad de competir con sus pares, demostrando que usa mejor los recursos que tiene y atrae aquellos de que carece en un principio.

En una palabra, de lo que se trata es de conseguir simultáneamente respaldo político a la gestión del desarrollo regional, representatividad social de las políticas implementadas en la región y eficiencia técnica en la ejecución y evaluación de los planes y programas de desarrollo.

III.- PROPUESTAS PARA PROFUNDIZAR LA DESCENTRALIZACION.

Nos atrevemos a proponer las siguientes:

- 1.- Mayor flexibilidad y coordinación entre los niveles de la administración pública.

Es necesario introducir flexibilidad y autodeterminación en el arreglo regional actual. Se puede introducir el trabajo simultáneo con el establecimiento de **macroregiones** (algunas regiones) **meso y microregiones** (algunas provincias y algunas regiones), para un mejor posicionamiento internacional y articulación entre distintos niveles de gobierno y administración.

Un ejemplo de lo anterior es la experiencia iniciada hace un tiempo en la VI Región con las denominadas "áreas de desarrollo", llamadas también microáreas de desarrollo solidario, que consisten en promover la unión de dos o más comunas que cuenten con recursos limitados, con la finalidad de permitir el acceso a servicios de la población en la distancia más corta posible (por ejemplo, un hospital). Esto posibilita también que los municipios contraten profesionales en común, lo que a estos mismos genera un incentivo mayor por radicarse allí, ya que tienen una zona completa de la cual ocuparse.

Para avanzar en este camino, la relación ha de establecerse entre

el gobierno regional y los alcaldes y concejales de las distintas comunas involucradas. En el caso de la VI Región se establecieron diez microáreas de desarrollo, cada una con su "micro capital".

- 2.- Fuerte promoción de las asociaciones municipales y de las acciones asociadas entre municipios.
En ciudades con varias comunas ¿no sería aconsejable que varios asuntos se manejaran conjuntamente por grupos de comunas, pese a que tengan que ponerse de acuerdo entre ellas porque cada una tiene la facultad de decidir? Del mismo modo ¿no se debe reconocer como mejor solución para comunas pequeñas o pobres el sumar fuerzas para contratar en conjunto buenos profesionales o alcanzar una mejor administración escolar, ganando eficiencia, economía de escala, etc.?
- 3.- Mejor definición de las competencias de los niveles de la administración pública.
Existe la necesidad de un reparto fundado de las competencias privativas, compartidas, etc. entre los diversos niveles de gobierno, definiendo claramente los ámbitos de competencia de los Gobiernos Regionales, Provinciales y Municipales.
- 4.- Pleno reconocimiento del aporte de los municipios al fortalecimiento de la región.
Las mejores relaciones entre el gobierno regional y las municipalidades parten de concebir a estos últimos en su doble papel de estructuras prestadoras de servicios y de fomento del desarrollo local. Además, representan muy acertadamente los deseos y necesidades de los habitantes de las comunas.
- 5.- Esfuerzo prioritario para lograr la preparación adecuada de los recursos humanos de la administración descentralizada.
En relación a los recursos humanos, hay que tener presente la responsabilidad del Estado chileno en la preparación de los

cuadros técnicos de la administración desconcentrada y descentralizada. En este sentido, es una necesidad prioritaria establecer algún sistema nacional de adiestramiento.

- 6.- Buscar manera de comprometer más a las municipalidades en las definiciones y programas de desarrollo regional.
La necesidad de fortalecer ese compromiso, plantea serias dudas sobre la conveniencia de mantener las incompatibilidades actualmente existentes entre los roles de los consejeros regionales, alcaldes y concejales. Los Consejos Regionales y los consejeros bien podrían emanar -e incluso ser coincidentes al menos en parte- con las autoridades comunales y actuar de acuerdo con ellas, pues de otro modo se puede tender a un divorcio entre gobierno regional y municipalidades que debilite la descentralización y la unidad misma del Estado.
- 7.- Promover la participación ciudadana en la toma de decisiones relevantes, no sólo a nivel local sino -a lo menos- subregional.
Se puede pensar en establecer mecanismos de participación en la toma de decisiones, de modo de considerar los deseos de la ciudadanía con ocasión de asignaciones relevantes para producir bienes de interés público y/o cuando se quiera cambiar normas de convivencia importantes.
- 8.- Promoción de acuerdos región-gobierno.
Tal como ha sido recogido en los seminarios precedentes -y con mucha fuerza en la IV Región- se debe dedicar una atención especial "en la construcción de acuerdos entre los Gobiernos regionales y el Gobierno Central para radicar las decisiones públicas en las regiones, utilizando el actual marco normativo"¹
Armonizar expectativas y objetivos de las regiones y comunas con las políticas descentralizadoras del gobierno -tal como ya lo

¹ Exposición del SEREMI de Gobierno, Luis Moncayo, en el seminario de La Serena.

hemos dicho- es de vital importancia en esta etapa del proceso de descentralización al incentivar la formulación de proyectos políticos regionales (o Estrategia Regional de Desarrollo) y la explicitación, con visión de conjunto, del desarrollo de las regiones por parte del gobierno.

De este modo sería posible identificar obras y acciones conjuntas o compartidas, que darían paso a convenios de programación, o a inversiones de procedencia regional o central en los casos en que las prioridades no sean compartidas. Mediante este procedimiento se podría garantizar de mejor forma "la pertinencia y adecuación de las políticas públicas a las realidades regionales y locales"²

Un procedimiento en distinta escala, puede ser seguido dentro de la región, de modo de compatibilizar verdaderos planes de desarrollo comunales con la estrategia regional de desarrollo, como un modo de identificar las acciones financiadas por el municipio, el gobierno regional o aquellas de carácter conjunto.

IV.- CONCLUSIONES

Un juicio equitativo del estado en que se halla el proceso de descentralización en nuestro país, conduce -en mi concepto- a las siguientes conclusiones:

- 1.- Es justo y necesario reconocer los avances importantes que ha logrado el proceso de descentralización en Chile.
Hace más de 15 años se establecieron los gobiernos regionales con personalidad jurídica y patrimonio propio y se democratizó el sistema regional a través de los Consejos Regionales.
En este corto lapso se ha fortalecido substancialmente el Fondo

² Idem

Nacional de Desarrollo Regional, se han conformado las plantas de funcionarios regionales, se ha llevado a cabo una creciente delegación de facultades desde los Ministerios hacia los órganos regionales y se ha generalizado en las regiones, provincias y comunas una creciente conciencia sobre la importancia del proceso descentralizador.

- 2.- Es claro, sin embargo, que estamos recién en los comienzos. Ha habido fallas, tropiezos, inseguridades, ineficiencias. En muchas regiones no se ha logrado la necesaria complementación y entendimiento entre el Intendente y el Consejo Regional. Tampoco se ha logrado la adecuada participación de la instancia provincial, generándose una especie de centralismo regional. Y sin duda está muy lejos de lograrse la necesaria coordinación entre los Gobiernos Regionales con los servicios dependientes del Poder Central, por una parte, y por otra, con las Municipalidades de la Región.

Falta, sin duda, mucho por hacer, especialmente en cuanto a la plena utilización, por los gobiernos regionales y por las municipalidades, de los instrumentos que la institucionalidad vigente les otorga y en el fortalecimiento, en las comunidades regionales, provinciales y comunales, de la indispensable conciencia colectiva de su propia responsabilidad en el desarrollo de su respectiva región, provincia o comuna.

- 3.- La descentralización no debe establecerse como un proceso aislado, sino como parte del conjunto de políticas que buscan el desarrollo sustentable, el crecimiento económico, la equidad social y la gobernabilidad democrática. Estos objetivos serán más accesibles en la medida en que se comprometan en su logro, dentro de la esfera de sus respectivas competencias, tanto el gobierno central como los gobiernos regionales y las municipalidades.

4.- En este esfuerzo común, cada cual ha de contribuir dentro del ámbito de sus respectivas competencias:

a) al Gobierno Central, además del aporte de recursos vía Fondo de Desarrollo Regional, Inversiones Sectoriales Regionales y Convenios de Desarrollo Regional, mediante el traspaso de competencias y recursos que estén a cargo de organismos o servicios de la administración central o funcionalmente descentralizada, conforme al art. 67 de la L.O.C. sobre Gobierno y Administración Regional;

b) sobre los Gobiernos Regionales recae la responsabilidad primordial de hacer funcionar con eficiencia el sistema y utilizar adecuada y plenamente tanto los recursos de que puedan disponer como los diversos instrumentos que la ley pone a su disposición.

En esta materia, es fundamental que se logre una relación de cooperación y apoyo recíproco entre los Intendentes y sus respectivos Consejos Regionales, como asimismo con los gobernadores provinciales -indispensable para evitar los riesgos de centralismo regional- y con las Municipalidades de la Región; y

c) la participación municipal es de importancia decisiva para lograr que los objetivos del desarrollo regional correspondan a los requerimientos de la gente en cuanto a mejoramiento de la calidad de vida, accesibilidad a los bienes y servicios básicos y mejoramiento de la eficiencia en la gestión de los recursos de las ciudades. Las municipalidades han de integrarse al proceso de desarrollo regional como parte del progreso de su propia comuna.

6.- Sin perjuicio de nuestro criterio adverso a debatir a esta altura reformas substanciales a la institucionalidad regional, pensamos que serían beneficiosas algunas reformas legislativas menores

para: a) suprimir las incompatibilidades entre las funciones de Consejero Regional y las de Alcalde y Concejal; b) suprimir los gobernadores en las provincias cabeceras de región, en las que el propio Intendente debería cumplir las funciones de gobernador; y c) autorizar a los gobiernos regionales, conforme al art. 104 de la Constitución Política, para asociarse con personas naturales o jurídicas a fin de propiciar actividades e iniciativas sin fines de lucro que contribuyan al desarrollo regional.

- 7.- Finalmente, creemos que lo esencial para vigorizar el proceso de descentralización es el compromiso de las comunidades regionales, provinciales y locales con el esfuerzo descentralizador. Este no debe ser concebido como una tarea exclusiva de las autoridades, sino de la comunidad entera, cuyos organismos representativos -universidades, sector privado, trabajadores, deportistas, etc.- se comprometan activamente en el esfuerzo.

El rol de las universidades puede ser trascendental, tanto en la formación de los profesionales adecuados, según las características de cada región, como en la investigación de posibilidades de desarrollo regional y en la prestación de asesoría técnica, mediante convenios, a los respectivos gobiernos regionales.

Permítanme terminar expresando que, contrariamente a las expresiones pesimistas que suelen oírse en cuanto al avance del proceso de descentralización, pienso que en vez de ponernos nerviosos, debemos valorizar los progresos realizados en estos años y perseverar en el esfuerzo, con sentido nacional. No contribuiríamos a ello si lo convertimos en bandera de proselitismos partidistas. Esta es una materia en la cual debiéramos ser capaces de lograr un gran consenso nacional.

