

El proceso de descentralización regional chileno: avances y "asignaturas pendientes"*

Regional decentralizing chilean: progress and "remaining subjects"

*Carlos Fabián Pressacco***

Recibido: 20/08/09

Aprobado evaluador interno: 30/09/09

Aprobado evaluador externo: 18/09/09

Resumen

El proceso de descentralización regional en Chile muestra avances significativos que han moderado el tradicional carácter centralista del sistema político. Sin embargo, dichas reformas son evaluadas como insuficientes por los actores relevantes del proceso, evidencia que es confirmada cuando se las contrasta con los resultados de dos experiencias internacionales: la de los departamentos colombianos y la de las regiones francesas.

Palabras clave autor

Descentralización, Chile, regiones, actores políticos.

Palabras clave descriptor

Descentralización Administrativa, Chile, estudio de casos.

Abstract

The process of regional decentralization in Chile shows that significant advances have eased the traditional centrality of the political system. However, these reforms are evaluated as insufficient by the relevant actors involved, evidence that is confirmed when the contrasts with the results of two international experiences: that of the Colombian provinces and the French regions.

Key word author

Decentralization, Chile – regions – political actors.

Key word plus

Decentralization in government, Chile, Decentralization in government, Case studies.

* Artículo de reflexión sobre el avance del proceso de descentralización en Chile.

** Doctor en Ciencia Política. Licenciado en Ciencia Política de la Universidad Católica de Córdoba. Magíster en Ciencias Sociales, ILADES/Universidad Alberto Hurtado. Director del Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de La Universidad Alberto Hurtado-Chile. Correo electrónico: fpressac@uahurtado.cl

1. La dimensión teórica

Desde un punto de vista conceptual, el debate sobre la descentralización se inserta en el contexto de uno más amplio sobre la forma jurídica del Estado. Ello tradicionalmente, ha significado situar el análisis entre dos extremos claramente diferenciados: el Estado unitario y el Estado federal.

Sin embargo, la claridad con que se pretende distinguir ambas opciones se aleja de la realidad, en donde el federalismo y el unitarismo se presentan matizados por al menos dos datos propios del proceso político. Por un lado, los Estados federales han experimentado durante gran parte del siglo XX procesos de centralización que han debilitado la autonomía política y administrativa de los gobiernos subnacionales, proceso éste claramente observable en aquellos sistemas políticos que avanzaron en la construcción del Estado de bienestar. Por otro lado, los Estados unitarios, incluso aquellos altamente centralizados, han conservado un espacio de autonomía al menos en el nivel del gobierno municipal.

De todas maneras, las diferencias existen. El Estado federal se caracteriza por contar con un régimen político que asegura la participación de sus estados miembros en las instituciones del gobierno central, al tiempo que un espacio de autonomía para resolver sobre los asuntos que la Constitución define como propios. De los múltiples argumentos a los que se puede recurrir para precisar el elemento que distingue al Estado federal, son tres los que marcan la diferencia: la inexistencia de controles de tutela, la existencia de órganos jurisdiccionales autónomos y la existencia de mecanismos de colaboración que garantizan la participación de los poderes subnacionales en los poderes nacionales, por medio de una cámara donde estén representados paritariamente los estados miembros de la federación (por ejemplo, el Senado estadounidense).

Complementariamente, los Estados federales se caracterizan por:

- a) Distribución constitucional de competencias que define con precisión el “espacio” del gobierno federal dejando un amplio espacio para el despliegue de la autonomía estadual.
- b) Existencia de un ordenamiento constitucional que reconoce la existencia de poderes autónomos en el ámbito judicial, legislativo y ejecutivo de los estados miembros.
- c) Definición de mecanismos o instancias judiciales que puedan resolver las contiendas entre el Estado federal y los estados miembros.

Por el contrario, los Estados unitarios son considerados “simples” en la medida que no es posible distinguir una multiplicidad de entidades políticas y administrativas y sólo existe un único centro importante de toma de decisiones que reconoce, en la mayoría de los casos, solamente a entes locales con un grado relativo de autonomía administrativa.

Ahora bien, en la medida que la sociedad y la política se han complejizado, las posibilidades de asegurar una gobernabilidad democrática desde un esquema tan simple se han ido deteriorando. Estas y otras razones, como las relacionadas con la crisis fiscal, y las interpretaciones que se elaboran desde la "tesis de la sobrecarga" del Estado de bienestar europeo o del Estado desarrollista latinoamericano —y que están en la base de las orientaciones neoliberales y neoconservadoras— han presionado por impulsar procesos de reordenamiento del esquema de distribución territorial del poder.

En tal sentido, los sistemas políticos han avanzado en el fortalecimiento y/o creación de gobiernos subnacionales (en algunos casos, donde se verifica un grado elevado de fraccionamiento municipal, esto ha sido acompañado por un proceso de agrupación de municipios) por medio del desarrollo combinado de procesos de descentralización y desconcentración.

Si bien no encontramos procesos "puros" de descentralización o de desconcentración, es importante fijar las distinciones conceptuales para luego analizar los procesos concretos. Desde el punto de vista conceptual, la descentralización corresponde a un proceso en donde se traspasan competencias desde el nivel central a los niveles subnacionales dotados (o dotándolos) de autarquía y de personalidad jurídica y patrimonio propio. Esta descentralización de carácter administrativo se distingue de la descentralización política ya que ésta supone, adicionalmente, una redistribución vertical del poder en el sentido de fortalecer los entes subnacionales, la generación de las autoridades mediante algún procedimiento considerado democrático y la posibilidad de desarrollar funciones normativas de carácter obligatorio.

El concepto central en el proceso de descentralización política es el de autonomía, noción que alude a la capacidad de los entes subnacionales descentralizados políticamente de generar sus propias normas, las cuales son reconocidas por el gobierno central.

Al contrario de la descentralización (en cualquiera de sus variantes), la desconcentración es un proceso exclusivamente administrativo mediante el cual se trasladan funciones desde la cúspide de una organización hacia su base con el objetivo de acercar la realización de las tareas del gobierno a los ciudadanos-usuarios de los servicios públicos. El concepto central es el de delegación, ya que al existir una relación jerárquica, el órgano delegante conserva la responsabilidad sobre las decisiones que tome el órgano desconcentrado.

Esta claridad conceptual se diluye cuando analizamos los procesos de reforma de las relaciones intergubernamentales. Allí conviven componentes descentralizadores de tipo administrativo y político con elementos desconcentradores, tal como podemos observar en el proceso de descentralización regional en Chile.

El proceso de reformas descentralizadoras llevado a cabo en Chile, teniendo especificidades propias, comparte al mismo tiempo un debate más global sobre el espacio de la política, el rol del mercado y las articulaciones entre lo local y lo global. Este debate, predominantemente leído desde la tesis del debilitamiento del Estado nacional es, desde la perspectiva de los poderes subnacionales, una oportunidad de fortalecimiento y de repensar los límites de la democracia.

Desde este punto de vista, en las últimas tres décadas se han desarrollado procesos de reformas descentralizadoras que han tenido como uno de sus ejes centrales la creación y/o fortalecimiento de los gobiernos intermedios. En casi todos los países de la región, especialmente aquellos con estructuras estatales unitarias, se han modificado las competencias, funciones, regímenes políticos de las regiones, provincias o departamentos, lo cual ha sido paralelo a una creciente valoración positiva ciudadana del rol de los poderes locales.

Este proceso se inserta en otro de alcance más global que implica la reforma del Estado y una transformación profunda de las relaciones entre Estado y sociedad. Si bien el principal referente de este proceso de reforma ha sido el modelo neoliberal implementado en la década de los 80, y cuyas principales características son la privatización de los asuntos públicos, el predominio del mercado como mecanismo regulador de conflictos sociales y la apertura de la economía, existe toda una línea de reflexión que evita la ecuación “Estado-mercado” para dar paso al fortalecimiento de espacios públicos no-estatales en lo que se denomina “tercer sector”.

2. El proceso de reforma regional en Chile

El debate sobre la forma de Estado ha sido parte de la construcción del Estado nacional. Chile no fue una excepción. A lo largo de su historia, la preocupación por la estructura territorial del poder estatal ha estado presente con distinta intensidad. Los conflictos regionales (1851-52 y 1859), la Ley de la Comuna Autónoma (1891) que modifica la Ley Orgánica de Municipalidades de 1854, así como la aprobación de la Constitución de 1925, que el debate sobre la descentralización deja de estar focalizado en el ámbito municipal para incorporar el nivel provincial, son una muestra de ello.

En el último cuarto del siglo XX, y en el contexto del régimen autoritario, reaparece el tema en la agenda de reformas, el cual quedará plasmado en la nueva Constitución de 1980: se configura una nueva división territorial, con trece nuevas regiones y 54 provincias; se establece la estructura, funciones y competencias del gobierno regional y se define un intendente designado por la Presidencia de la República, así como un Consejo Regional de Desarrollo (Corede) que instalaba una estructura de participación ciudadana de tipo estamental con exclusión de los partidos políticos.

Recuperada la democracia (1990), la preocupación del primer gobierno de la Concertación en esta materia fue redemocratizar el gobierno local, tal como ya lo había propuesto, entre otros, el "Grupo de los 24". Ello condujo a la reforma de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades (n.º 18.695) que además de reestablecer la elección democrática de alcaldes y concejales, consagraba dos mecanismos o instancias de participación ciudadana, los plebiscitos comunales y el Consejo Económico y Social Comunal (CESCO).

Pero la reforma municipal significó, dada la presión de la oposición, abrir el debate al ámbito regional, asunto que inicialmente no estaba en los planes del gobierno de Aylwin. El resultado fue que la reforma constitucional incluyó modificaciones al capítulo XIII de la Constitución Política y la posterior sanción de la Ley Orgánica sobre Gobierno y Administración Regional (n.º 19.175) en 1991.

En ella se establece que el Consejo Regional será presidido por el Intendente (que desde este punto de vista, es el presidente del Consejo Regional) y será integrado por consejeros elegidos por los concejales municipales de los municipios de cada provincia. Se elegirán dos consejeros por provincia. En las regiones que tengan menos de un millón de habitantes se elegirán 10 consejeros adicionales, y las que tengan más de un millón, 14, distribuidos proporcionalmente en función de la población de cada provincia.

Se destaca también el establecimiento de la planta de funcionarios, así como nuevos instrumentos de gestión y de inversión como los convenios de programación, Inversión Sectorial de Asignación Regional (ISAR) e Inversión Regional de Asignación Local (IRAL). Es esta plataforma la que permitirá notables avances en materia de inversión de decisión regional, la cual se incrementó de 13,7% en 1990 a 54,3% en 2007. El notable incremento de los recursos de decisión regional se contrapone a las limitaciones del régimen político regional, cuya legitimidad se ve restringida por el proceso de constitución del Consejo Regional.

A partir de la década de los 90 la descentralización —entendida ahora como forma de organizar la administración del Estado, hacer más eficiente el alcance de políticas, planes y programas y de acercar el Estado a las personas— se ha manifestado en un conjunto de reformas legales y en la creación de diversos instrumentos descentralizadores, que han ido conformando un cierto marco general el que, no obstante, se encuentra condicionado por los siguientes aspectos:

- a) En términos político-culturales, el planteamiento del Estado unitario como marco inamovible del proceso descentralizador condiciona el traspaso de competencias, funciones, atribuciones y recursos desde el nivel central hacia los organismos subnacionales.

- b) El carácter fuertemente presidencialista del régimen político delimita la dispersión del poder político; la cultura centralista se resiste en distintas esferas a avanzar en procesos de descentralización.
- c) La estructura centralizada de los partidos políticos y el sistema binominal de elecciones marcan la tendencia hacia la creación de dos bloques políticos, lo que entorpece el diseño de escenarios político-partidistas que sean un efectivo reflejo de la realidad de los territorios.
- d) En términos normativos, nuestro cuerpo legal distingue entre los conceptos de gobierno y administración del Estado, en donde la facultad de gobernar sólo puede desconcentrarse y es la administración del Estado la que se descentraliza.

Con todo, es posible argumentar que a partir de los 90 el proceso ha sido gradual y selectivo, sin una referencia explícita a un modelo particular de descentralización. Ello significa que el marco general expresado más arriba es el resultado de iniciativas que han sido capaces de plasmarse en reformas bajo particulares condiciones favorables; en efecto, uno de grandes hitos en materia de descentralización, cual es la creación de los gobiernos regionales, surge como una reforma legal complementaria a la original que deseaba democratizar a través de elecciones directas las autoridades al nivel municipal.

El proceso de descentralización en Chile en la última década surge entonces desde un anhelo por mayor eficiencia, por mayor democracia y participación, anhelos todos que enfrentan el desafío de avanzar en un Estado unitario, pero descentralizado. La imagen país que el documento de política pública¹ intentó plasmar era el de un país moderno, eficaz y transparente, capaz de interpretar las aspiraciones de desarrollo de cada una de sus regiones y comunas, contribuyendo efectivamente a su realización. Es decir, el debate que reposiciona a los Estados nacionales como conductores de desarrollo, agentes de gobernabilidad y cultura cívica sirve también de fundamento a este proceso.

La descentralización fiscal, entendida como la forma de asignar recursos públicos por parte de los niveles subnacionales es un factor crítico para el avance del proceso de descentralización. En Chile ha tomado la forma de la asignación de recursos por parte del nivel nacional hacia el regional a través de transferencias.

Desde la propia creación del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), el modelo ha optado por una descentralización del gasto, en donde la premisa ha sido que éste sea ejecutado en el nivel más cercano a las preferencias de las personas, lo que se traduce en que son los ministerios quienes entregan sus recursos a las regiones para gastarlos en función de sus intereses.

¹ Nos referimos al libro publicado por la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (dependiente del Ministerio del Interior), *El Chile descentralizado que queremos* (2002).

Con todo, los esfuerzos más significativos en materia de aumento de la descentralización fiscal en los últimos 15 años han apuntado a fortalecer el instrumento Inversión de Decisión Regional (IDR),² para que sean las regiones las que mayormente participen en el destino de los recursos previstos en sus presupuestos.

La IDR ha crecido en el período comprendido entre los años 1990 y 2007 pasando de 13,7 a 54,3% de la inversión estatal. Si bien es cierto que tanto los instrumentos medidos por este concepto, como los montos asociados a los mismos han aumentado en el período mencionado, existen discrepancias respecto a su efectivo impacto. Uno de los argumentos indica que en su medición se incorporan los montos aprobados en la Ley de Presupuesto de la Nación, no ajustándose posteriormente a los cambios que ésta tiene en su período de aplicación. Otro aspecto que rescata la discusión es que los niveles de decisión respecto a los montos de los componentes de la IDR son muy variables; en efecto, la decisión sobre proyectos de inversión del FNDR son de libre disposición, sin embargo, un importante porcentaje corresponde a proyectos de inversión que se encuentran condicionados por el sector que origina dichos recursos. Numerosos estudios de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo afirman que la decisión de inversión de los gobiernos regionales es significativamente alta respecto a proyectos específicos.

Por lo anterior, variadas reflexiones apuntan a generar nuevos instrumentos que fortalezcan efectivamente el proceso de descentralización fiscal. Entre ellos destacan los Anteprogramas Regionales de Inversión (ARI) y los Programas Públicos de Inversión en la Región (Propir); ambos representan el conjunto posible de inversión en una región y es en el gobierno regional en donde se discuten como anteproyectos de inversión.

El mecanismo a través del cual se llega a distinguir la IDR comienza naturalmente en el proceso de elaboración presupuestaria en cada región, la que se inicia durante el primer trimestre de cada año con la formulación del anteproyecto de inversión regional para la formulación presupuestaria y de actividades para el año siguiente. Este anteproyecto de inversión regional constituye una verdadera carta de navegación presupuestaria; en su diseño, y a partir de las definiciones estratégicas de las estrategias de desarrollo regional, participan representantes del consejo regional, de los secretarios regionales ministeriales y de las direcciones regionales de los servicios que operan en la región. De esta manera, son los propios ministerios los que, a partir de este detalle, deben hacer llegar la información requerida para su sector, siendo esta instancia el mecanismo de comunicación entre lo que un sector estima en términos de planes, programas y recursos

² La IDR corresponde a: la inversión de los gobiernos regionales, la inversión de asignación regional, la inversión regional de asignación local, los convenios de programación y otros proyectos y programas que pueden variar anualmente. Se calcula mediante la siguiente expresión: (Inversión regionalizada / Inversión pública nacional) * 100.

para una región y lo que la propia región le representa como necesidad. Producto de este trabajo se elabora un proyecto de presupuesto lo más ajustado posible a las necesidades de la región, el que es remitido finalmente a los respectivos ministerios para que se consideren en la formulación de sus propios presupuestos.

3. Balance del proceso de descentralización regional en Chile³

El proceso de descentralización regional en Chile muestra avances en materia política, administrativa y fiscal. Las reformas introducidas han cambiado la configuración administrativa y política del país ampliando la capacidad de las sociedades regionales de incidir en el proceso de toma de decisiones. Estos avances son especialmente significativos si se compara la situación actual con su punto de partida del proceso hace más de dos décadas. Sin embargo, las innovaciones introducidas son menos relevantes si se comparan las transformaciones logradas con las expectativas de los actores relevantes del sistema político.

En términos generales, los avances en materia de descentralización son escasos y más bien nos encontramos frente a hitos como la creación de los gobiernos regionales y algunos avances en materia fiscal, pero el énfasis ha estado en el ámbito local y no en el regional. Ello ha generado que la incorporación de la descentralización regional en la agenda política haya estado guiada por el predominio de aspectos formales y/o institucionales en materia de descentralización. Dicho de otra manera: hay un amplio consenso en cuanto a la necesidad y los beneficios que tiene para el país profundizar dicho proceso (todo los actores políticos y sociales destacan las bondades de la descentralización y que dicho proceso mejora el proceso de toma de decisiones, haciéndolas más eficientes, efectivas y pertinentes), pero escasa concreción en materia de atribuciones, recursos y autonomía.

A la valoración de este cambio institucional contribuyen dos argumentos: en primer lugar, la trayectoria fuertemente centralista del país provoca que cambios que pudieran ser menores en otros contextos, sean valorados como pasos significativos. Se señala, y con razón, que Chile constituye un país con un Estado tempranamente organizado y

³ Uno de los objetivos de este documento es detectar, por medio de la aplicación de metodologías cualitativas (específicamente, aplicación de entrevistas semiestructuradas), potenciales obstáculos a la profundización y perfeccionamiento del proceso de descentralización regional, especialmente cuando la agenda legislativa incluye uno de los puntos centrales sobre los cuales hay un amplio consenso, pero sobre el que ha sido muy costoso avanzar: el régimen político del gobierno regional. El análisis de las entrevistas realizadas se desarrolla a partir de las siguientes dimensiones: descentralización como proceso, en términos fiscales y en el ámbito político; cada una de las dimensiones tiene un primer acercamiento relativo a las reflexiones expresadas por los entrevistados y luego se establecen los desafíos mencionados para cada una de ellas.

que parte de esa organización se vincula con capacidad de resolver las tensiones entre la capital y "las provincias" con mucha más anticipación que algunos de sus vecinos enfrascados en largas guerras civiles. En tal sentido, la creación de los gobiernos regionales es un paso muy importante:

Lo que se hace en el año 93 con el envío de la Ley 19175, es crear una figura completamente novedosa en la legislación chilena, que son los Gobiernos Regionales; que son gobiernos y a la vez administración. Don Arturo Aylwin dice que los Gobiernos regionales tienen mucho de administración y nada de gobierno, lo que efectivamente es así, pero la figura es gobierno y administración. ¿Qué es lo importante de esta figura? Que por ser una figura jurídica, entrega personalidad jurídica propia, es decir, ninguno de los gobiernos regionales actúa bajo la personalidad jurídica de otra entidad pública. Por lo tanto tiene plena potestad de su responsabilidad jurídica administrativa, para efectos del gobierno y la administración regional. Para efectos de gobierno interior depende bajo la figura jurídica del Ministerio del Interior a través de la Subsecretaría de Interior. Pero en tanto y cuánto gobierno y administración tienen una personalidad jurídica y patrimonio propio. (Ex jefe de servicio Subdere).

En segundo lugar, se trata de un cambio significativo porque se hace sobre las reformas introducidas desde 1974 por el régimen autoritario. La regionalización es un tema del cual se apropia el gobierno militar y que es visto con desconfianza por parte importante de la Concertación que asume el gobierno en marzo de 1990, especialmente si se considera que el esquema de gobierno y administración regional consagrado en la Constitución del 80 era corporativista y autoritario.

Finalmente, los avances no son menores si se considera que el gobierno instalado en 1990 enfrenta desafíos centrales propios de un proceso de transición pactada que conserva elementos de continuidad institucional y, a juicio de los actores de la época, posibilidades ciertas de regresión autoritaria.

En estos juicios positivos hay consenso en el conjunto de los entrevistados, pero al mismo tiempo emerge una valoración negativa sobre la velocidad del proceso que es relativamente más fuerte en el caso de los entrevistados de la Alianza.

No habido real voluntad política de avanzar en esta materia (...) sólo se ha avanzado en temas de desconcentración, porque la descentralización es dotar de autonomía y poder de decisión a los territorios y eso no ha ocurrido (...) No es posible hablar de autoridades regionales, hoy las autoridades tales como el intendente y seremis son designadas por el presidente de la República. (Senador de la Alianza).

Estas críticas apuntan, por supuesto, al régimen político (las atribuciones y forma de elección de intendente y consejo regional), pero también a la debilidad de la autonomía fiscal y presupuestaria y a las carencias de la sociedad civil y los partidos políticos.

Claramente los entrevistados coinciden en que hace falta mayor decisión en esta materia para avanzar en la mejora de la gestión regional, y aun cuando “el tema está instalado” es necesario dotar a los gobiernos regionales de mayores recursos, competencias y personal idóneo para ejercer la labor de liderar el desarrollo en las regiones del país.

pienso que en algún punto vamos a llegar a una descentralización mayor porque es políticamente correcto, pero no porque la gente esté plenamente convencida. Si eso hubiera pasado, te aseguro que ya habríamos logrado una descentralización mucho mayor. (Ex intendente).

También existe una opinión compartida de que el gobierno regional no es una institución de gobierno, sino sólo de administración, y el eslabón más débil lo constituye el CORE, porque además de no estar legitimado por una elección directa, cuenta con una capacidad excesiva para incidir en el proceso de toma de decisiones sobre la asignación de los recursos.

Tanto el diputado como el senador de la Alianza están de acuerdo en dos aspectos con sus pares de la Concertación:

Que la autoridad política surja de la región, con votación directa de consejeros regionales, con base electoral en la provincia; la provincia es el territorio que cuenta con más identidad en el territorio y ello hay que reconocerlo al menos en la elección de los consejeros regionales y que de entre sus miembros elijan al presidente del Consejo Regional. (Diputado Alianza) Transferir competencias desde el nivel central, con el respectivo financiamiento, y que dichas transferencias lleguen a “servicios públicos regionales”. La petición de estas transferencias desde la región al nivel central debería tener el respaldo de 2/3 del Consejo Regional; si la decisión no es tomada a tiempo en el nivel central, debe definir el Senado su traspaso. En cualquier caso deberían ser competencias claras y precisas, por lo que los servicios públicos regionales deben también tener funciones específicas. (Senador Alianza)

Por lo tanto, el desafío está en cómo definir el equilibrio en la gestión de un Estado unitario descentralizado, puesto que para todos los entrevistados el traspaso de poder real tiene que ver con el traspaso de recursos hacia las regiones, y ninguno cuestiona la necesidad de seguir avanzando en materia de descentralización.

Ya que la capacidad técnica y de gestión, tanto del gobierno regional como del Consejo Regional, es el aspecto que más dificulta avanzar en descentralización existe

el reconocimiento de que ciertos instrumentos y/o instancias de gestión están siendo subutilizadas; tal es el caso de la estrategia de desarrollo regional:

no se valora y/o utiliza de manera adecuada (...) la estrategia es a la región lo que la partitura es a una orquesta sinfónica (...) por ejemplo, si a mí me aumentaban el FNDR en un 20%, que era imposible, o en un 100% (más imposible), no se resolvían los temas, pero si yo, como lo hice, organizaba una mesa presupuestaria en que el FNDR, a través mío venía como un afluente de un río más grande pero también se sentaban, obras públicas, agricultura, educación, salud... (Ex intendente)

3.1. La dimensión fiscal

En general, existe coincidencia en señalar la importancia de la creación de instrumentos de inversión y de decisión del gasto que incrementan el protagonismo de las regiones. Desde este punto de vista, la creación del FNDR y el aumento de los recursos por esta vía distribuidos a las regiones, así como el porcentaje de Inversión de Decisión Regional (IDR), muestra incrementos que lo sitúan en la actualidad en más del 50% de los recursos invertidos en las regiones.

Una cuestión importante es la creación de otros instrumentos de asignación regional, como las inversiones sectoriales de asignación regional, las inversiones regionales de asignación local. Hay muchos instrumentos que antes no existían. (Ex subsecretario de Desarrollo Regional)

Sin embargo, estos porcentajes que tienden a crear la percepción de un importante volumen de recursos decididos regionalmente, tiene mucho de espejismo. Por un lado, y si bien los convenios de programación crean incentivos para que los gobiernos regionales y los ministerios actúen de manera cooperativa, dicha negociación se desarrolla en un marco de asimetría en donde el ministerio tiene mayor capacidad de, finalmente, imponer su criterio.

Es que mira, yo te diría lo siguiente, son dos cosas, una son los convenios de programación, que hoy día existen, que son difíciles, pero que son para mí fundamentales, un tema no sólo por sacar adelante las grandes obras, sino porque eso le da una dignidad a la región respecto del nivel central muy importante. Yo te pongo y el que pone la plata pone la música. Pero lo otro que me parece muy significativo es que habiendo recursos en el nivel central, no puedan aplicarse en una región, sin estar previamente concordado con la región. (Ex intendente)

Por otro lado, se trata de un proceso que conserva una serie de resguardos que garantizan y refuerzan el poder del ejecutivo central:

Contra el proceso de descentralización financiera, actúa Hacienda. O sea, una cosa está en el discurso, pero parte del aumento, es un aumento sumamente digitado, controlado por presupuesto, por la DIPRES, por Hacienda. Dicho en estricto rigor, de todas las platas, que te permiten hablar de éste 58%, la plata verdaderamente descentralizada, en el sentido que es una plata disponible, para que la autoridad regional y su consejo regional dispongan de ella a su arbitrio, es sólo el FNDR. Todo lo demás, claro, es de aplicación regional, es de decisión regional en un ámbito más estrecho. (Ex subsecretario de Desarrollo Regional)

Otro aspecto relevante por considerar son los nulos avances en materia de descentralización fiscal, especialmente si se comparan el nivel regional y el nivel municipal. Los municipios tienen y pueden generar ingresos propios, lo cual marca una diferencia en su cuota de poder respecto al nivel regional.

La descentralización fiscal, si bien aparece como un aspecto clave para avanzar en el proceso de descentralización, se aprecia como estancada, tanto en lo relativo al traspaso de recursos de libre disposición al gobierno regional, como en la posibilidad de instalar algún instrumento que le permita generar recursos propios a los gobiernos regionales.

El destino del FNDR es más local que regional y por tanto es un instrumento ineficiente. De acuerdo con Orpis, uno de los principales desafíos, y que también fue objeto de estudio del senador, fue el relativo a la composición y forma de gasto del FNDR.

Hoy el 70% de los proyectos que financia el FNDR son locales, y el ítem que integra los 'otros tipos de gastos' cada día crece más (...) el FNDR tiene escaso impacto directo en la inversión netamente regional, conformando un fondo capturado por los intereses de los municipios y de los sectores en el componente provisiones, por lo tanto no financia efectivamente inversiones regionales. (Senador de la Alianza)

Otro representante de la Alianza va más allá y plantea derechamente que sería mejor traspasarlo directamente a los municipios. En cualquier caso, existe consenso entre los entrevistados en destacar que los avances que se puedan producir en materia de régimen político o de descentralización fiscal y presupuestaria deben ir acompañados de una mejora sustancial en la capacidad técnica de las plantas regionales y de los consejos regionales. Sin esa capacidad técnica, no será posible avanzar en un adecuado uso de los recursos asignados y esas ineficiencias justifican el no avanzar en el proceso de descentralización regional.

Es imprescindible, por otra parte, mejorar las plantas de personal de los gobiernos regionales. En el momento de su constitución

... los Ministerios aprovecharon la ocasión para sacarse de encima a aquellos funcionarios y funcionarias que no les interesaba mucho mantener. (Ex jefe de división Subdere)

La dimensión fiscal tiene, finalmente, otra dimensión: la de los límites de la autonomía regional y el rol del Estado. Es claro, como sostiene el teorema de la descentralización fiscal, que el escenario óptimo es aquel en el que la sociedad que habita un territorio específico tenga la posibilidad y capacidad para generar los recursos que financien la producción de los bienes públicos que se consideran fundamentales para una vida digna y respetuosa de los derechos humanos.

Sin embargo, este óptimo es imposible de lograr en la mayoría de los territorios. Si esto es así en las regiones y municipios de los países desarrollados, más aún lo es en países como los nuestros atravesados por profundas desigualdades territoriales. En tal sentido, se debe repensar el rol del Estado en materia de compensación y subsidio a la producción de bienes públicos en regiones con carencias tales que les impiden generar los recursos básicos.

Y de intervención directa del Estado en esos territorios. Lo que se presupone hoy es que los gobiernos regionales deben hacerse cargo de eso, de territorios extremos y aislados. Lo que pasa es que por población y por importancia, pasan a la cuenta de los líos de la región, porque hay que priorizar los recursos y los recursos se destinan a donde hay más población, en donde hay más necesidades, en donde hay más demanda y hay más capacidad de protesta por último. Lo que se proponía ahí era que hubiera un mínimo garantizado para todos los chilenos que habitan el territorio nacional, respecto a servicios y a un mínimo de vida de calidad, y eso garantizado por el Estado. Eso independiente de lo que hiciera la comuna o la región. (Ex jefe de división Subdere).

Este último punto abre un debate acerca de una de las características del proceso de descentralización chileno tanto en lo local como en lo regional: su excesiva homogeneidad y rigidez. Otros procesos de descentralización son más flexibles en la práctica (el caso francés) o en las normas que regulan el proceso de construcción de las regiones. El caso español, uno de los más claros en este segundo ejemplo, define un punto de llegada que potencialmente puede ser igual para todas las comunidades autónomas, pero los avances de cada una de ellas dependerá de sus posibilidades y del resultado de las negociaciones entre el gobierno central y el gobierno autonómico. Eso es lo que genera que las diversas comunidades autónomas tengan distintas competencias.

Por el contrario, en el proceso chileno, no hay diversidad en el marco normativo e institucional (o muy mínimas) con lo que algunas regiones son sobrepasadas por las

competencias asignadas por la ley y otras perciben que dicho marco es insuficiente de acuerdo con sus capacidades.

3.2. La dimensión política

En términos de descentralización política, y si bien se comprende que era tal vez la mejor fórmula en el contexto del proceso de transición, de la desconfianza que el tema generaba en la Concertación y la falta de experiencia en la materia, destaca la necesidad por parte de todos los sectores de cambiar la forma de elección de los consejeros regionales.

Se reconoce, además, que ello tiene directa relación con las competencias, la eficiencia y transparencia que tienen los consejos regionales para asignar recursos. El problema de los consejos regionales radica en la forma en que son electos, problema que aún no ha sido resuelto por el legislador, que ve en el consejo regional electo directa y democráticamente por la ciudadanía a un futuro competidor por un sillón en el Parlamento.

... ellos, entregan obras, lo cual constituye una clara competencia para los parlamentarios, quienes no están dispuestos a legislar a favor de una nueva autoridad que luego le compita en las elecciones. En consecuencia, no hay elección directa de consejero regional, porque para el mundo parlamentario que ha debido legislar, al tener un consejo regional elegido directamente por la ciudadanía, incluso en un ámbito provincial como colegio electoral, es un tipo claramente, pero claramente, competencia del parlamentario (...) en mi opinión la única fortaleza de legitimidad es la elección directa (...) (lo cual) está súper acotado (...) lo acotaron por la vía de la inhabilidad". (Ex subsecretario Subdere)

Tú comprenderás que una región que escoja directamente a sus consejeros regionales por ejemplo, perfectamente puede ocurrir que un consejero regional tenga más votos que un diputado y más votos que un senador, lo mismo ocurre con la elección de un presidente regional. Por lo tanto la importancia política de un Consejero o de un Intendente o un ejecutivo del gobierno regional, pasa a tener un rol preponderantes versus el parlamentario de la región. (Ex jefe de división Subdere)

Si bien la elección directa de consejero regional es percibida como una necesidad fundamental, una reforma de este tipo no asegura cambios en el rol del consejo regional tal como está definido hasta este momento. Resulta interesante que ninguno de los entrevistados haya reparado en el hecho de que los parlamentarios son de la República y por tanto autoridades nacionales, no territoriales y que dicha labor se encuentra fuera del ámbito de competencia que le ha dispuesto la ley. Por lo que la labor de *lobby* que hoy puede generar un core que convive con autoridades regionales es superior a la de un parlamentario, pero más importante que eso, es legítima.

Por eso se ha dado muchas veces la garantía o se ha pedido la garantía que esto sea limitado por circunscripciones o modelos de circunscripciones, y eso es un estudio que nosotros hicimos, porque nos parecía que lo importante era elegir y no poner en riesgo el liderazgo de nadie y se buscó una estructura de elección, de electores que no se superpusiera ni a las circunscripciones ni a los distritos, y se jugó por una lógica provincial, en una lógica provincial cuando tú los eliges por provincias no corresponde ni a una región ni a un distrito, y muchas veces en una provincia hay dos o más distritos. Solamente en dos casos en Chile coinciden provincia y distrito, por tanto ese argumento se caía en contra de los consejeros regionales, porque la configuración era distinta. (Ex jefe de división Subdere)

Aun cuando existe consenso en que es necesario avanzar hacia una mayor descentralización, hay dos límites que contienen el proceso: la idea del Estado unitario y la disciplina fiscal. En la fortaleza de ambos aspectos contribuye la experiencia comparada de América Latina en donde (aunque sobre este punto cabe señalar que el diagnóstico sobre el cual se basa el análisis requiere más detalles) países federales (como Argentina) han enfrentado profundas y reiteradas crisis económicas e institucionales, o como Colombia que para el caso del nivel municipal constituye un ejemplo de las consecuencias de la falta de responsabilidad fiscal por la vía del endeudamiento.

La fortaleza del centralismo se explica por muchos en que ha sido uno de los componentes centrales de nuestra vida republicana.

... de alguna manera, hasta el más crítico de este centralismo, encuentra que en algún punto Chile ha sido ordenado, de alguna manera a partir de ese control fuerte central. (Ex intendente)

Es por ello que la reforma de la forma jurídica para dejar de lado el Estado unitario y constituir un estado federal no es parte de la agenda. Sobre este punto hay una cierta controversia. Para algunos, avanzar en la profundización de la autonomía regional no es obstáculo para mantener una estructura descentralizada representada por los intendentes. Para otros,

... la expresión de una real descentralización tiene un punto decisivo y definitivo: que la elección de los intendentes sea por la ciudadanía en la región correspondiente y no sean desconcentrados del poder central (Ex intendente)

Hay dos aspectos adicionales que tenemos que considerar para explicar las dificultades del proceso. En primer término, el proceso de descentralización no es una prioridad

para la sociedad chilena (ni siquiera para las sociedades regionales), y ello tiene una posible explicación en la debilidad de la sociedad civil.

Muy débil, ha sido muy débil, porque podemos hablar de la sociedad civil en su conjunto, pero eso sí es algo mucho más de fondo. Tiene que ver con un modelo que tiene una cierta dimensión hacia la conducta personal y es más bien de la sociología o de la psicología social. Pero en lo concreto no hay fuerza. El CORE, en términos de presión, tiene más fuerza en regiones que en Santiago, pero no hay fuerza, salvo en unas zonas del país con tradición de mayor autonomía o de mayor identidad, en el caso concreto Concepción, Valdivia, Magallanes por su aislamiento. Valdivia es un ejemplo cuya materialización es la región. Ellos pelearon desde los ochentas, yo noté ahí una identidad evidente, fuerte, que además se construía sobre la rivalidad con Osorno, la rivalidad con Puerto Montt, pero finalmente resultó. (Ex subsecretario Subdere)

La debilidad de las sociedades civiles regionales explica la falta de cumplimiento de compromisos políticos orientados a profundizar la descentralización, pero que nunca se cumplen.

Entonces ahí yo creo que hay un proceso que falta, que es el que la ciudadanía empiece a exigir los compromisos políticos que se toman. Porque el compromiso de los parlamentarios fue amplio a favor de una agenda completa de descentralización. Hasta ahí quedamos y este gobierno, yo diría, tenía como la puerta abierta a un proceso que ya tenía valor de construcción de proceso y tenía valor ciudadano agregado y había sido discutido en todo el país, que traía organizaciones detrás de esto, tenías un ablandamiento de la clase política. (Ex jefe de división Subdere)

Pero tampoco es una prioridad para los partidos políticos. Se podría pensar que en un contexto de tan amplia centralización y de “presidencialización” de la política, los partidos de oposición y de la denominada izquierda extraparlamentaria serían los más interesados en multiplicar los espacios democráticos del sistema político y, con ellos, sus posibilidades de ampliar sus oportunidades de obtener espacios de representación. Sin embargo, predomina, a juicio de los entrevistados, una dinámica de “todo o nada”. Incluso, algunos opinan que más allá de los partidos debiera ser rol de los parlamentarios regionales instalar el asunto en la agenda pública.

El escaso protagonismo de los partidos políticos y de los parlamentarios en el debate sobre el proceso de descentralización tiene, a juicio de uno de los entrevistados, raíces más profundas que apuntan al deterioro de la política chilena y el debilitamiento de lo que podríamos denominar su capacidad de crear proyectos de país.

Desde este punto de vista, las carencias de los partidos y de los parlamentarios en lo relativo a la descentralización, tienen su origen no sólo en los cálculos de corto plazo, sino también en la ausencia de un proyecto y un discurso político que integre en el plano del modelo de país que se quiere construir, una nueva relación entre la capital y las regiones. En definitiva, se trata de entender que el proceso de descentralización regional avanzará en la medida que la sociedad y los partidos políticos constituyan un nuevo sentido.

En el marco de un proceso en donde se observan importantes avances, y más allá del déficit en materia de régimen político y de descentralización fiscal, hay también rezagos importantes que es urgente abordar:

- a) La gestión de las zonas especiales, lo cual implica una redefinición del rol del Estado central.
- b) Un mecanismo de diseño de la división política del país más flexible que vaya más allá de la consideración del tamaño del territorio y que tenga en cuenta otras variables tales como la capacidad económica y productiva y la dimensión identitaria.
- c) La gestión de las áreas metropolitanas.
- d) El ordenamiento territorial como factor crítico del desarrollo en el territorio.
- e) La creación de servicios públicos regionales dependientes del gobierno regional.

4. Conclusiones

Es posible argumentar que el proceso de descentralización en Chile se encuentra en permanente actividad, y es que a partir del nuevo escenario democrático de principios de los 90 nuestro país ha realizado innumerables esfuerzos por profundizar un proceso de descentralización enmarcado en primera instancia en la modernización del Estado y en el ajuste institucional después. Con todo, a partir del análisis de las entrevistas a los actores claves del presente estudio, aún resta mucho para dar un paso significativo que dote de efectivo poder a los gobiernos regionales y a los municipios, les entregue mayor capacidad de gestión y aumente su autonomía fiscal, lo anterior, en la convicción de que la descentralización, además de ser un proceso "políticamente correcto", se entiende como una herramienta eficaz para alcanzar el desarrollo equitativo de los territorios del país; ello si se analizan las reformas introducidas en el proceso de descentralización regional chileno con dos procesos que constituyen importantes referencias a nivel mundial: el colombiano, en el plano de los departamentos, y el francés.

Al observar la experiencia colombiana en materia de descentralización, específicamente a partir de la reforma de su Constitución Política en 1991, ya la propia envergadura legal del marco que determina un nuevo "pacto social" da cuenta de una profunda intención de dotar de mayor credibilidad a las instituciones, aumentar la participación

de la comunidad en el proceso de toma de decisiones y hacer más eficiente la gestión pública. A partir del análisis de los avances y la experiencia colombiana resalta el hecho de que contar con un marco legal constitucional permite profundizar efectivamente un modelo descentralizador que transfiere competencias desde el nivel central al subnacional y legitima tanto en términos de gestión como de participación su estructura institucional subnacional; en efecto, los departamentos, los distritos, los municipios y distritos indígenas —unidades político-administrativas en la cuales se divide el territorio— tienen derecho de gobernarse por autoridades propias, ejercer las competencias que le correspondan, administrar sus recursos, establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y participar en las rentas nacionales.

El caso colombiano resulta particularmente interesante ya que muestra avances en materias que todavía no se resuelven en el proceso chileno de descentralización regional. Entre ellos:

- a) El mayor logro a nivel de descentralización política ha sido la elección popular de alcaldes y gobernadores, que sin lugar a dudas entrega a los ciudadanos, bajo criterios democráticos, la posibilidad de elegir según sus intereses.
- b) Aunque en la práctica hayan sido pocos los mecanismos de participación materializados, la inserción de ellos en la Constitución de 1991 abre un espacio real y bastante ambicioso para el ejercicio democrático por ser desarrollado en el campo jurídico, más allá del político, frente a la incapacidad del Estado para garantizarlos. La revocatoria al mandato de los gobernadores, aunque no se ha concretado, ya tiene varios ejercicios donde la iniciativa ciudadana ha sido de vital impulso.
- c) Es evidente dentro de este proceso la aparición lenta sobre la escena política territorial de nuevos partidos de izquierda y movimientos sociales al margen de los partidos políticos tradicionales, los cuales tienen una fuerte vinculación con la comunidad y refuerzan los procesos de participación.
- d) Los sistemas de transferencias por regalías y de cofinanciación, pese a ser tan inequitativamente redistribuidos, ser botines electorales y no estar articulados, han logrado contribuir en cierta medida a la creación de una infraestructura de servicios necesaria para promover el desarrollo territorial.

Comparativamente, el caso colombiano difiere del chileno y constituye un potencial referente básicamente por los siguientes factores: marco constitucional que consagra una serie de principios descentralizadores que dan cuenta de un modelo por alcanzar; elección democrática directa y popular de todas las autoridades del nivel departamental —símil al nuestro regional—; rol del nivel departamental como intermedio entre el

gobierno central y el municipio, subsidiario y complementario del accionar del nivel local; por último, el amplio espectro de controles de la gestión pública.

El proceso de descentralización francés, por su parte ha superado las rigideces tanto del sistema antiguo como de aquellas resultantes del nuevo ordenamiento administrativo regional, por medio de la creación de nuevas formas organizativas basadas en la coordinación (algunas novedosas y otras antiguas) como las diversas comunidades, sindicatos, entidades de coordinación o los países de proyecto. La reforma introdujo un fuerte dinamismo en el sistema administrativo; la regionalización impulsó mejoras en los resultados de servicios traspasados como en educación, urbanismo vivienda y desarrollo económico, mejorando la imagen ciudadana del Estado por la vía de los buenos resultados de las colectividades territoriales; así mismo, la combinación, en el plano de las responsabilidades fiscales, de autonomía impositiva con impuestos propios para las colectividades territoriales y márgenes para incrementar los impuestos que permanecen en manos del Estado central, con la mantención de un conjunto de fondos que provienen del nivel central orientados a asegurar equidad interterritorial.

Este principio resulta referente al observarlo desde la experiencia chilena, en donde el conjunto de iniciativas en esta materia está lejos de unir la estrategia institucional con la autonomía fiscal. Tal relación claramente establecida en el modelo francés evita superposiciones, asumiendo eficientemente tanto los principios de subsidiariedad como el de proximidad en la gestión subnacional.

Otro aspecto por considerar es el hecho de que en Francia la apuesta por el desarrollo tiene una mirada supraregional: los múltiples modelos asociativos intentan superar la rigidez burocrática y apuestan por la subsidiariedad y la coparticipación, en tanto que en Chile el desafío por llevar hacia el desarrollo territorios deprimidos ha sido exactamente el contrario: modificando la división político-administrativa se crean comunas y regiones, en respuesta a la heterogénea composición competitiva de nuestros territorios.

Finalmente, un aspecto relevante que potencialmente puede dinamizar el proceso de regionalización en Francia es la constitución del Comité de las Regiones, tal como lo establece el artículo 263 del Tratado de la Comunidad Europea (Maastricht, 1992), órgano de carácter consultivo y con miembros proporcionales a la cantidad de habitantes de cada país y que ha ido fortaleciendo su rol en el sentido de aumentar los asuntos sobre los cuales emite dictámenes prescriptivos y sobre los cuales se le debe consultar, así como el reconocimiento del derecho de las colectividades territoriales a recurrir al Tribunal de Justicia Europeo en defensa de sus atribuciones y del principio de subsidiariedad en aquellas materias que requieren la consulta del Comité de las Regiones.

Sobre la base de lo expuesto en los capítulos de este estudio, el proceso de descentralización en Chile enfrenta un escenario institucional subnacional deficitario, tanto

en términos de competencias como de gestión, en donde la falta de autonomía fiscal, de legitimidad política del nivel regional y de demanda ciudadana desde las regiones por más descentralización hace más lenta la instalación de iniciativas que intentan llevar el proceso un paso más allá. Si a lo anterior se suma la aún no clara, pero necesaria, reforma del Estado a partir de la crisis económica global, nuestro país enfrenta el desafío de decidir un nuevo acuerdo en esta materia.

Referencias bibliográficas

- Arocena, J. (1997). *El desarrollo local. Un desafío para América Latina*. Caracas: Nueva Sociedad/Fundación F. Ebert.
- Asociación Chilena de Municipalidades. (2004). *Historia del gobierno local en Chile: 1541-2004*. Santiago: ACHM.
- Borja, J., et al. (1987). *Descentralización del Estado. Movimiento social y gestión local*. Santiago: ICI/FLACSO/CLACSO.
- Bossier, S. (1990). *Territorio, Estado y sociedad*. Santiago: Pehuén.
- Boisier, S. (2000). Chile: la vocación regionalista del gobierno militar. *Revista EURE*, 26 (77), 81-107.
- Brugué, Q., y Gomá, R. (Comps.) (1998). *Gobiernos locales y políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Cohen, J., y Arato, A. (2000). *Sociedad civil y teoría política*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Coraggio, J. L. (1997). *La descentralización, el día después...* Buenos Aires: UBA.
- Cunill, N. (1997). *Repensando lo público a través de la sociedad*. Caracas: CLAD-Nueva Sociedad. p. 48.
- Cunill, N. (1992). *Participación ciudadana*. Caracas: CLAD.
- Cunill, N., y Bresser Pereira, C. (1998). *Lo público no estatal en la reforma del Estado*. Buenos Aires: CLAD/Paidós.
- Fernández, J., y Jara, J. (2008). *Evolución y análisis de la inversión de decisión regional (IDR) 1990-2007*. Santiago: Subdere.
- Huerta, M., Pressacco, F., et al. (2000). *Descentralización, municipio y participación ciudadana: Chile, Colombia y Guatemala*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Irarrázaval, I. (Ed.). (1993). *Desafíos de la descentralización*. Santiago: CEP.

- Jordana, J. (2001). *Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina: una perspectiva Institucional*. Washington: INDES.
- Kliksberg, B. (Comp.). (1994). *El rediseño del Estado*. México: INAP/FCE.
- Lira, L., y Marinovic, F. (1999). Estructuras participativas y descentralización: el caso de los Consejo Regionales en Chile. En VV.AA, *Instituciones y actores de desarrollo territorial en el marco de la globalización*. Talcahuano: ILPES/CEPAL-Universidad del Bío-Bío.
- Muñoz, O. (Ed.). (1992). *Hacia el Estado regulador*. Santiago: CIEPLAN.
- Nogueira, H. (s/f). *El gobierno regional en Chile y la experiencia comparativa*. Santiago: UNAB.
- Raczynski, D., y Serrano, C. (Eds.). (2001). *Descentralización: nudos críticos*. Santiago: CIEPLAN/Asearías para el Desarrollo.
- Salazar, G. (Comp.). (1998). *Autonomía, espacio y gestión*. Santiago: LOM.
- Subdere. (2008). *Evolución y análisis de la Inversión de Decisión Regional (IDR), 1990-2007*. Santiago: Autor.
- Subdere. (2001). *Descentralización y desarrollo regional*. Santiago: Gobierno de Chile.
- Subdere. (2002). *El Chile descentralizado que queremos*. Santiago: Autor.
- Tomassini, L., y Kliksberg, B. (Comps.). (2000). *Capital social y cultura: claves estratégicas para el desarrollo*. Buenos Aires: FCE-BID.
- Vallés, J. (2007). *Ciencia política*. Barcelona: Ariel.
- Vandelli, L. (1992). *El poder local*. Madrid: MAP.