



EURE

ISSN: 0250-7161

eure@eure.cl

Pontificia Universidad Católica de Chile  
Chile

Ábalos K., José Antonio

DESCENTRALIZACION REGIONAL LOCAL: UN BALANCE NECESARIO

EURE, vol. XXIV, núm. 73, diciembre, 1998, p. 0

Pontificia Universidad Católica de Chile

Santiago, Chile

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=19607305>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

## **DESCENTRALIZACION**

### **REGIONAL LOCAL:**

### **UN BALANCE NECESARIO**

**José Antonio Abalos**

#### **CONAMA**

Se ha tornado una actitud recurrente, entre dirigentes políticos y gremiales y los propios medios de comunicación, formular críticas sobre el avance efectivo de la descentralización. Este debate, al igual que aquellos sobre otros temas nacionales, no sólo es deseable, sino que también debe ser estimulado. Para ayudar a una discusión más informada conviene revisar algunos antecedentes, en el entendido de que sólo dan cuenta de algunos aspectos del tema y sin pretender una jerarquización de ellos.

1. El proceso de descentralización ha avanzado significativamente y está generando cambios muy diversos, aunque muchos de ellos imperceptibles en el corto plazo o relativizados en períodos electorarios. Los juicios pesimistas no consideran el punto de partida ni la inercia de varios siglos de centralismo, ponderan sólo superficialmente los logros alcanzados, ni asumen el complejo carácter de este gran desafío nacional, pues el centralismo combina cuestiones territoriales, políticas, administrativas, sociales, económicas y culturales.

Tampoco los críticos adversos hacen referencias a procesos de otros países con los cuales Chile pueda compararse, considerando sistemas político-administrativos marcadamente unitarios, de fuerte presidencialismo y con niveles de primacía y concentración tan acentuados como los que exhibe Santiago en el contexto nacional. En consecuencia la pregunta es obvia ¿respecto de qué otros países Chile ha avanzado lentamente?

2. Una forma clara y relativamente objetiva de evaluar el avance en esta materia es considerar los recursos públicos cuyas decisiones han pasado desde autoridades del nivel central a otras de regiones y comunas. Hasta hace poco tiempo, los municipios eran instancias meramente decorativas y no existían los Gobiernos Regionales. Luego de diversas reformas legales y

decisiones administrativas, hoy vemos que las autoridades regionales, a través del Fondo Nacional de Desarrollo Regional y otros programas (Convenios de Programación de Inversiones suscritos con ministerios, las Inversiones Sectoriales de Asignación Regional, etc.), deciden proyectos que alcanzan al 27% de la inversión pública nacional. El presupuesto para 1998 subió esta cifra al 33,5%, aproximadamente. Por su parte, los municipios con sus propios recursos realizan inversiones en obras materiales que equivalen al 8% del total nacional. Así, en apenas una década y media y partiendo de 0% se ha descentralizado la administración de más del 40% de la inversión pública nacional.

Esto no niega que las normas que regulan las decisiones de las autoridades locales y regionales reducen los márgenes de autonomía, especialmente en el manejo del FNDR, y que la ejecución conjunta de programas de inversiones entre Gobiernos Regionales y ministerios requieren gran flexibilidad y voluntad política entre ambos actores. Sin embargo, esta insuficiencia soberanía no sólo los afecta a ellos, este es el contexto en que todos los actores interactúan hoy día en el mundo cada vez más globalizado e interdependiente.

Finalmente el cumplimiento de la meta presidencial de traspasar nuevos recursos a los gobiernos regionales y el impacto de la reciente reforma a la ley de rentas municipales, debiera traducirse en que hacia el año 2000 alrededor del 50% de la inversión pública nacional será decidido por autoridades locales y regionales, más permeables a las demandas de la comunidad y más próximas a los problemas que deben resolverse. ¿Puede sostenerse que esto es un avance escaso?

3. La descentralización regional y local implica traspasar crecientemente competencias y recursos desde organismos temáticamente especializados: vivienda, salud, minería, agricultura, etc. hacia administraciones regionales y locales, cuya misión es impulsar procesos de desarrollo para comunidades y territorios específicos. Esto significa el paso de un manejo centralizado realizado por pocas personas a otro distinto y donde concurren nuevas energías y capacidades.

En el ámbito político, el reducido número de personas que históricamente decidían los asuntos públicos –Presidente, ministros y subsecretarios, 200

parlamentarios, dirigentes políticos y sociales nacionales– han visto disminuido su poder por la multiplicación de personas que ocupan cargos de decisión política. En efecto, hoy día además de ellos, en la toma de decisiones participan 2.150 concejales y alcaldes, 244 consejeros regionales, 13 intendentes y 50 gobernadores, a los que se agregan nuevas instancias decisionales como los Consejeros de la CONADI y los Consejeros Regionales del Medio Ambiente (COREMA), entre otros.

El traslado de decisiones sobre políticas y recursos hacia regiones y municipios ha implicado la creación de los respectivos equipos técnicos y administrativos encargados de su gestión regular. Esto trajo la incorporación de cientos de técnicos y profesionales que ya no vieron en la emigración a Santiago el camino para su desarrollo profesional y obtener remuneraciones acordes a sus capacidades. Aún más, la creación de nuevos espacios de desarrollo de carreras políticas o cupos más relevantes en la administración pública regional –apoyado en los factores de expulsión de Santiago– ha estimulado un incipiente proceso de emigración de retorno hacia las regiones de recursos humanos altamente calificados. ¿Hubo alguien que años atrás anticipara la emigración de recursos humanos calificados desde el centro a las regiones?

4. Sobre estas nuevas autoridades descentralizadas y sus equipos técnicos de apoyo recae la elaboración de estrategias de desarrollo, planos reguladores, ejecutar políticas y programas diversos y, especialmente, responder a las demandas de sus propias comunidades, que hoy día saben quiénes toman las decisiones, pueden cuestionarlas y ejercer el control ciudadano; como ocurre con los informes trimestrales sobre la marcha del FNDR o la cuenta pública de los municipios.

Sin embargo este cambio, aunque tan deseado, no puede ejecutarse automáticamente ni por decreto. Municipios y Gobiernos Regionales muestran en su gestión las fortalezas y debilidades propias de toda institucionalidad emergente, de las distintas capacidades técnicas de cada uno de sus integrantes, del apoyo que pueden obtener de fundaciones, universidades y de los propios partidos políticos a los que la gran mayoría pertenece. Pasar de la crítica contra el centralismo a asumir la gestión implica generar capacidades humanas, políticas, técnicas y administrativas; desarrollar redes de trabajo,

lenguajes, construir legitimidades y confianzas mutuas. Esto es un complejo proceso de aprendizaje social y cultural que a pesar de la gran heterogeneidad de municipios y gobiernos regionales y los cinco siglos de centralismo cultural, muestra en el caso chileno una consolidación notable.

¿Qué otras cosas pueden hacerse para promover y afianzar las redes de cooperación y trabajo entre actores públicos y privados en cada región?

5. Los programas y proyectos que ejecutan estas instancias han permitido la emergencia de empresas consultoras y constructoras que potencian la economía regional, densifican la estructura técnico-profesional y arraigan a recursos humanos que, sin esos estímulos, optarían por emigrar a los grandes centros nacionales. A su vez, los Gobiernos Regionales y Municipios empiezan a forjar crecientes relaciones de universidades, fundaciones, ONG y otras instituciones lo que enriquece la red de organizaciones y reduce la dependencia de conocimientos y técnicas llevadas al centro. En el caso de las universidades, los Gobiernos Regionales están financiando proyectos generados en el mundo académico que junto con compensar los insuficientes recursos que les aportan fuentes nacionales, como Fondecyt y otros, debiera de afianzar la alianza estratégica que ambos actores deben protagonizar.

6. En el plano estrictamente político también se observa la transición desde un país pensado, analizado y decidido desde un solo lugar, a otro que tiene múltiples centros con capacidad decisional –341 municipios y 13 regiones–, esto no sólo está generando una nueva forma de hacer política, sino que también multiplica los ámbitos desde los cuales se forman y proyectan los liderazgos políticos, sociales y territoriales. La última elección municipal suscitó un interés político no conocido previamente, relativizó las pertenencias partidarias de los candidatos y relevó las cualidades personales de cada uno y, finalmente, situó a varios candidatos a alcaldes como emergentes líderes políticos de carácter local regional, e incluso nacional, situación absolutamente inédita en la historia chilena. Los Consejos Regionales también empiezan a ser valorados por la ciudadanía y vistos como espacios relevantes de acción política. A su vez los Intendentes han ido conquistando en la ciudadanía una trascendencia que, en algunos casos, es mayor que aquella que ostentan diputados y senadores. ¿Previó alguno que al comenzar el siglo XXI uno de los

efectos de la descentralización sería que las principales figuras presidenciales estarían vinculadas a la gestión pública, especialmente autoridades municipales, como los casos de Lavín y Ravinet?

7. Son muchos los elementos favorables que emergerían de una evaluación más detallada del avance del proceso de descentralización, como también numerosos los aspectos que deben ser subsanados, afianzados y profundizados. Sin embargo, una cosa debe quedar meridianamente clara: el proceso de descentralización no se agota en lo que ocurra al interior del sector público, ni puede ser medido únicamente por la promulgación periódica de leyes, instructivos o la creación de fondos para programas o inversiones en infraestructura u otras áreas. Todo eso es necesario pero no suficiente para superar el centralismo nacional. Es todo un país, su sociedad y sus instituciones los que deben ir reflejando e impulsando este proceso, asumido como una política de Estado que trasciende coyunturas políticas.

En el impulso a este proceso una responsabilidad no menor corresponde al Parlamento y a los partidos políticos: también los medios de comunicación, las organizaciones sociales y el sector privado. Todos estos actores tienen pleno derecho a enjuiciar el impulso que da el Gobierno al proceso de descentralización, pero también lo tiene la ciudadanía para demandarles que pasen de la mera observación crítica a un compromiso efectivo.

Para enriquecer este debate y sacarlo de la simple esfera administrativa quisiera plantear unas pocas preguntas: ¿Cuál es el aporte real que hacen los partidos políticos al desarrollo de sus respectivas regiones?; ¿dispone el Parlamento de, a lo menos, oficinas regionales para facilitar el seguimiento y participación de la comunidad en la discusión de las leyes?; ¿qué apoyo relevante dan al proceso de descentralización el empresariado, las universidades y los medios de comunicación?