

# CHILE

96



**ANALISIS Y  
OPINIONES**

**Nueva Serie Flacso**

# Indice

<b>PRESENTACIÓN</b>	5
---------------------	---

## INTRODUCCIÓN

<b>Chile: una transición prolongada que busca la modernización y la equidad</b> <i>Francisco Rojas Aravena</i>	7
---	---

## POLÍTICA

<b>La tranquilidad de un gobierno que descansa en la economía</b> <i>Rodrigo Baño Ahumada</i>	19
--	----

<b>Una mirada a 1996, una reflexión sobre 1997</b> <i>Enrique Correa</i>	29
---	----

<b>Los desafíos de la profundización democrática</b> <i>Manuel Antonio Garretón M.</i>	33
---	----

<b>El Chile actual y su secreto</b> <i>Tomás Moulian</i>	41
---	----

## COMUNICACIONES

<b>Comunicación masiva, opinión pública y política</b> <i>José Joaquín Brunner</i>	47
---	----

<b>Qué vieron los chilenos en la agenda televisiva del año 1996</b> <i>Giselle Munizaga</i>	57
--	----

## GÉNERO

<b>Corriendo y describiendo tupidos velos</b> <i>Teresa Valdés y Marisa Weinstein</i>	67
--	----

<b>Acuerdos comerciales, empleo e igualdad de oportunidades. ¿Qué le conviene a Chile?</b> <i>Alicia Frohmann</i>	79
--	----

## MODERNIZACIÓN DEL ESTADO

**Sobre la modernización de la gestión pública en Chile hoy**  
*Jorge Chateau* 91

**El proceso de descentralización: una mirada sociopolítica**  
*Eduardo Morales M.* 99

## RELACIONES EXTERIORES

**Política exterior: ya nos reinsertamos... ¿y ahora qué?**  
*Gabriel Gaspar y Paz Verónica Milet* 107

## POLÍTICAS SOCIALES

**Las políticas sociales en Chile**  
*Clarisa Hardy* 119

**Nuevas formas de integración y conflicto en el campo chileno**  
*Sergio Gómez* 137

**Educación: sinopsis de las iniciativas gubernamentales 1990-1996**  
*Cristián Cox* 151

## RELACIONES CIVILES-MILITARES

**Militares en Chile: ni completa autonomía ni total subordinación**  
*Claudio Fuentes* 165

# El proceso de descentralización: una mirada sociopolítica

*Eduardo Morales M.*

Profesor-Investigador, FLACSO-Chile

Un balance de lo ocurrido con la discusión en torno al proceso de descentralización, durante 1996, arroja como resultado que los dos ejes principales que la articulan son: a) la capacidad de los gobiernos regionales para acercarse a la meta de duplicar en el año 2000 el porcentaje del gasto público de asignación regional (llegando a un 42%) y b) la discusión en torno a las modificaciones de la Ley Orgánica de Municipalidades y los efectos que éstas pueden provocar sobre sus niveles de autonomía, a lo que se agrega la realización de la segunda elección de autoridades locales, la que ratificó la gestión de la mayoría de los alcaldes consagrados en la elección anterior.

Sin embargo, es preciso anotar que, salvo la expectativa que se genera en torno a los eventos electorales, la discusión de carácter más sustantivo respecto al futuro del proceso de descentralización sólo queda reducida, las más de las veces, a parte del aparato político y aquellas instancias académicas interesadas en el tema. En este sentido, los municipios agrupados en una asociación nacional, son quienes han demandado una real transferencia de atribuciones y recursos acompañado de capacidad de decisión (descentralización) que supere la situación de "brazos operativos" de políticas y programas decididos y orientados centralmente (desconcentración).

## El papel del Estado

Una primera característica que es preciso subrayar es la estructura centralista que asume nuestro país, desde los comienzos de su institucionalidad. La constitución del Estado-nación no contó con actores sociales con capacidad para prescindir del Estado lo que fue consolidando su orientación centralizadora que, dicho sea de paso, fue uno de los rasgos **progresistas** de la evaluación socio política chilena en la medida que permitió la implementación de políticas "universalistas" (sociales, económicas, culturales) con fuerte capacidad de integración y movilidad social.

Los intentos de descentralización, si bien son identificables a lo largo de nuestra historia y más bien como experiencias desconcentradoras (salud, educación,

etc.) sólo tienden a afianzarse en el pasado reciente y la regionalización no cuenta sino con algunos antecedentes ocurridos en las últimas dos décadas.

En suma, uno de los rasgos que ha caracterizado al proceso de descentralización es que, desde mediados de la década del setenta, ha sido **impulsado desde el centro**. Esta característica se traduce en que el ritmo, intensidad y cobertura del proceso descansa centralmente en la voluntad política que está detrás del Estado.

Tal como se ha sostenido muchas veces, la descentralización no significa-automáticamente- mayor democracia y el ejemplo lo tenemos al examinar lo ocurrido durante la pasada experiencia autoritaria, en la que se implementó una serie de medidas orientadas a traspasar funciones y recursos a las unidades subnacionales, lo que fue acompañado de un férreo control desde la instancia ejecutiva. **El discurso descentralizador del autoritarismo fue acompañado de una máxima concentración del poder.**

Es sólo desde mediados de los ochenta que se intenta implementar, en las regiones, una arquitectura política en sentido estricto, a partir del impulso de una descentralización **pautada y gradual** cuyo protagonismo central lo tiene el gobierno nacional. El establecimiento de los Consejos Regionales de Desarrollo (CODERES) se transformó en el esfuerzo por dotar a la región de un marco jurídico para el ejercicio de la participación ciudadana; los CODERES derivaron en los actuales CORES, a partir de la dictación de un cuerpo legal complementario a la Ley N° 19.175, en 1993.

Dada la juventud del proceso, resulta un ejercicio prematuro y, por lo tanto, inútil intentar realizar una evaluación de la gestión de los gobiernos regionales y su incidencia en los niveles de desarrollo de sus respectivos entornos regionales, lo que no impide identificar algunos problemas que los propios actores regionales señalan como relevantes, en el momento actual.

Teniendo como referente las experiencias de investigación en que hemos estado involucrados en el último tiempo<sup>1</sup>, indicaremos algunas de las preocupaciones y problemas detectados en las diferentes regiones del país.

## **El proceso de descentralización y el centralismo regional**

A partir de la decisión del Gobierno central de implementar, de manera gradual, el traspaso de recursos y atribuciones a los regiones, en éstas existe la imagen que el proceso de descentralización es **insuficiente** y las razones varían desde aquellas que apuntan a la interferencia de las autoridades centrales (caso de la Región Metropolitana) hasta las que aluden a una débil consolidación de la propia institucionalidad regional.

---

<sup>1</sup> PNUD, **Desarrollo Humano en Chile. 1996**, PNUD, Santiago, 1996. "Gobiernos Regionales y actores sociales: experiencias y proyecciones de la gestión del Desarrollo Regional en Chile", documento inédito, FLACSO, 1996. Investigación apoyada por AID- CINDA.

Pero tal vez más preocupante es el fenómeno del **centralismo intrarregional**, que es señalado en todas las regiones del país como problema, en especial referido al sistema de asignación y distribución de los fondos de inversión al interior de la región y su impacto en los grados de armonía del desarrollo territorial.

Este tema remite al precario grado de legitimidad que tiene una institución como el Gobierno Regional, frente a la institucionalidad municipal que tiene una larga historia. El papel que cada escalón institucional de los niveles subnacionales cumple dentro del proceso de descentralización requiere ser evaluado permanentemente para asegurar que su extensión y cobertura no se interrumpa en algunos de ellos.

## **El ejercicio de la democracia en las regiones**

Otro de los temas que se discute es el de los mecanismos de generación de las autoridades regionales, aunque no se advierte un consenso respecto de una opinión mayoritaria en torno a su elección directa.

Sin embargo, lo que es posible advertir es que respecto al mecanismo de elección de los consejeros regionales (son electos de manera indirecta por los concejales municipales de la región, constituidos en colegio electoral por cada una de las provincias de la región) se están desarrollando fundadas críticas en la medida en que éste permite el desarrollo de dos tipos de tendencia corporativas: a) la tendencia a la "corporativización de intereses territoriales", esto es la defensa de los intereses provinciales-municipales por sobre los regionales y b) la tendencia a la "corporativización de intereses económicos", esto es la eventual búsqueda de representación de determinados intereses privados de las regiones en los Consejos Regionales.

Todo esto ha comenzado a preocupar, en especial al gobierno, en la medida en que éstas tendencias puedan lesionar la gestión de los Consejos Regionales los que deben decidir sobre montos de inversión crecientemente mayores (en la actualidad deciden el destino de alrededor de 500 millones de dólares). Así, la elección directa de los Consejeros Regionales emerge como una solución a la situación descrita pero que, para algunos, plantea otros problemas como una eventual disminución del grado de legitimidad del Intendente. El efecto en cadena se completa si, al elegir al Intendente, se cuestiona el sentido de la elección de senadores regionales.

Lo que se quiere enfatizar es el grado creciente de importancia de los Gobiernos Regionales y su papel de conducción del desarrollo, lo que determina la necesidad de definir los mecanismos institucionales más adecuados para tal efecto.

## **Actores regionales débiles**

Es frecuente constatar la carencia de actores sociales con capacidad de propuesta frente a los temas del desarrollo regional. La atomización, bajos niveles de participación y cierres de orden corporativo han tendido a sectorializar las

demandas o instancias de interlocución de los actores frente a los respectivos Gobiernos Regionales y a otorgarles un alto grado de contingencia.

Especialmente notable es el caso del **empresariado**, actor considerado, por el modelo neoliberal, como estratégico en el proceso de desarrollo nacional y regional, cuyo nivel de **centralización** es muy significativo.

Esto es muy claro en lo que respecta al sector empresarial medio y alto. Salvo en algunas regiones, esta situación dificulta los grados de interlocución de dicho empresariado con otros actores regionales y con los Gobiernos Regionales. Distinto es el caso de los pequeños y medianos empresarios, cuya relación con la región es diferente. De todas formas lo que parece evidente es que el gran empresariado no le otorga un grado de legitimidad muy alto a los Gobiernos Regionales y prefiere tomar sus decisiones en interlocución con los agentes del Gobierno central.

Con respecto a las organizaciones sociales tradicionales (sindicatos, organizaciones territoriales, etc.) todas ellas muestran signos de debilidad que se traducen en bajos niveles de influencia respecto del proceso descentralizador. Los movimientos sociales con alguna fortaleza tienden a actuar de manera "instrumental", en torno a demandas específicas cuya resolución va casi siempre acompañada de la disolución de la organización.

Otro actor que es percibido con un alto grado de centralización lo constituyen los **partidos políticos**, hecho que debilita su capacidad para enfrentar los temas del desarrollo regional, a excepción de sus planteos de nivel nacional. El no contar con partidos políticos con capacidad para incidir en el desarrollo regional, debilita la eventual constitución de "sociedades regionales", a pesar de que la mayoría de ellos evidencia una especial preocupación por la representación de intereses de nivel subnacional.

Un párrafo especial merecen las **universidades regionales**, las que pese a sus esfuerzos, aún mantienen características heredadas de una situación anterior: muchas de ellas eran "brazos regionales" de universidades tradicionales y no han logrado convertirse en interlocutores legítimos para acometer los desafíos del desarrollo. Esto tiene como efecto la presencia de una escasa **masa crítica intelectual** que, cuando existe, no logra articularse con el sector privado y el gobierno regional, lesionando los niveles de desarrollo cultural de las regiones.

El **sector público regional** es otro de los actores destacados en el proceso de descentralización. Dada la heterogeneidad del sistema regional su papel es diferencial según la región de que se trate. Es claro que en aquellas regiones apartadas y con baja densidad de población, la gestión pública se transforma en el gran impulsor del desarrollo, situación bastante diferente en aquellas regiones en las cuales los recursos humanos y materiales son más abundantes.

Sin embargo, es posible detectar debilidades, entre las que se destacan: a) inexistencia de una orientación unívoca respecto de lo que se entiende por modernización del Estado; b) percepción de ausencia de **liderazgos regionales**. En general éste se

orienta más a la búsqueda de su personificación, lo que sólo existe a nivel local. En el ámbito regional no parece fácil la constitución de liderazgos más "modernos", esto es, más ligados a condiciones de gestión, articulación y trabajo en equipo; c) asimismo, se evidencian precarios vínculos de articulación de las diferentes instancias de Gobierno. La excesiva sectorialización que muestra el nivel central se tiende a reproducir en la región, con un impacto mayor por un problema de escala.

El actor más visible, en la actualidad, es el **sistema municipal**. Unido a su presencia más que centenaria y con autoridades elegidas, posee una alta influencia en la calidad de vida de los ciudadanos. En la actualidad maneja el 2% del Producto Geográfico Bruto (1300 millones de dólares) y está presente en las más de 340 comunas del país. Sin embargo, muestra una gran heterogeneidad ya que, a modo de ejemplo, más de 250 municipios son de carácter rural, con problemas de pobreza y con débiles estructuras financieras y funcionarias. Ello plantea la necesidad de la flexibilización de sus estructuras internas y del asociativismo horizontal que fortalezca su capacidad de gestión.

## La participación social

Si asumimos la existencia de una estructura de participación social en regiones, esta se distingue en varios niveles:

- a) a nivel regional, los Consejos Regionales, generados por elección indirecta,
- b) a nivel provincial, los Consejos Económico Sociales Provinciales, cuyas atribuciones son escasas,
- c) a nivel comunal, los Concejales Comunales, elegidos en cada comuna por votación directa. El concejo comunal cumple el objetivo de hacer posible la participación efectiva de la comunidad y cuenta para ello con funciones normativas, resolutivas y fiscalizadoras. En segundo término, los Consejos Económico Sociales Comunales (CESCOS), que intentan estimular la participación de la comunidad local.

A pesar de su corta vida, han demostrado carencias graves, atribuidas, principalmente, a su falta de influencia en las decisiones municipales y al nulo reconocimiento social de su rol. En un estudio realizado en 1994 en 20 comunas representativas del nivel nacional se constataba:

"La evaluación acerca de la adecuación de los CESCOS como mecanismo para la participación social es negativa. La media de los estratos (tipos de agentes entrevistados) en cuanto a la opción "adecuado" es de un 27.6% mientras que las opciones "poco adecuado" y directamente "inadecuado" son de 36.6% y 30.9% respectivamente<sup>2</sup>.

Lo que podemos concluir es que el sistema institucional de participación tiene deficiencias cuya superación es objeto de discusión en el Parlamento. Pero más allá

---

<sup>2</sup> FLACSO/SUBDERE: "Estudio Prospectivo de opiniones en torno a los cambios en la modalidad de gestión y participación municipal", Mimeo. 1994.

del sistema institucional, los niveles de participación en el conjunto de las regiones es evaluado como deficiente o prácticamente inexistente y ello es asumido como una debilidad. Lo que emerge es un tipo de participación más "instrumental" que va más asociada a políticas y programas que a instancias genéricas.

## La identidad regional

Existe un generalizado acuerdo respecto de la importancia de la identidad regional como variable fundamental para el desarrollo de procesos de desarrollo integrales y sustentables. Ya no se trata, solamente, de la preservación de patrimonio e historia común, sino que la experiencia muestra que sólo regiones con fuertes lazos identitarios son capaces de competir en condiciones adecuadas en el mercado mundial.

Pero lo que encontramos, más que identidades regionales propiamente tales, son identidades asociadas a dimensiones territoriales subregionales, esto es localidades, sectores al interior de las ciudades, ciudades propiamente tales, comunas y provincias, lo que nos conduce a la pregunta acerca de si los espacios regionales poseen un correlato en términos de espacios socioculturales. Si la respuesta fuera negativa, la siguiente pregunta sería ¿es posible inducir un proceso de identidad regional?

## Un comentario final

El propósito de esta sintética revisión de algunos de los problemas que muestra el proceso de descentralización no es ubicarnos en la barricada de quienes son escépticos respecto de su viabilidad. Por el contrario, pensamos que en la medida en que el país fortalezca su sistema institucional regional y local, estará en mejores condiciones de enfrentar tanto las tareas del desarrollo como las de profundizar la práctica de su sistema democrático.

Algunos de los desafíos que es importante asumir han sido planteados en las páginas anteriores. Sin embargo hay un tema que es clave dilucidar y es aquél que tiene que ver con la función del Estado, a nivel regional.

Como ya dijimos, la descentralización la impulsa el centro hacia las regiones. Dado que en las regiones no existe una arquitectura política que pueda ser concebida como un sistema adecuado, desde el punto de vista político, para el desarrollo regional, éste deberá necesariamente pasar por el impulso que el Estado, en su versión regional, le otorgue a la constitución de una "sociedad regional", reproduciendo de algún modo el papel que históricamente el Estado central ha desempeñado respecto de la sociedad nacional.

Esto es especialmente importante en lo concerniente, por ejemplo, a la definición de una relación institucionalmente estable y fluida entre el nivel regional,

el provincial y el local, que permita fortalecer a las regiones como actores del desarrollo.

Esto significa asumir sin complejos la aparente "contradicción" que significa el fortalecimiento de formas estatales regionales en un país que busca "desestatizarse". No otra cosa la que está explícitamente planteada en las tareas a impulsar por los gobiernos regionales y locales: la planificación del desarrollo.

