

LA DESCENTRALIZACION EN CHILE 1990-2005: ASIGNATURA PENDIENTE

Abstract:

This paper is inscribed within the larger framework of an investigation about the reform of the state in Chile from 1990 to 2005. More than 80 leaders from government, opposition parties, industry associations, academicians and labor unions were interviewed. The authors present a historical synthesis of the process and some explanatory hypothesis about its evolution.

The decentralization process has been poorly evaluated by the interviewees, obtaining the second worst rating amongst 38 areas of government intervention. The authors present an explanation through a systemic analysis, considering factors such as the lack of consensus with regard to a decentralization model within the political elites, the vested interests of municipal and national public labor unions, and the lack of local resources and managerial capabilities, which in turn reinforces the lack of will of the central powers with regard to delegation of attributions, resources and decision making power.

From this starting point, a proposal is made to enhance the effectiveness of the decentralization process in Chile, and some “lessons learned” eventually applicable to other countries in Latin America.

Resumen:

Este trabajo se enmarca en una investigación más amplia sobre las reformas del Estado de Chile (1990-2005), en la cual se entrevistaron más de 80 líderes de gobierno y de oposición, gremios empresariales, académicos y sindicalistas. Este texto desarrolla una síntesis histórica y proporciona hipótesis explicatorias sobre el proceso descentralizador.

El avance de dicho proceso ha sido pobremente evaluado por los entrevistados, obteniendo la segunda peor calificación entre 38 ámbitos de accionar del Estado. Los autores explican esta situación con un enfoque sistémico, considerando factores tales como: la carencia de un modelo consensuado de descentralización en las cúpulas políticas, los intereses de los gremios del sector público y municipal, y la escasa dotación de recursos humanos y capacidad de gestión de las regiones y gobiernos comunales, lo que a su vez realimenta los razonamientos centralizadores en el poder ejecutivo.

Desde dicho análisis se hace una propuesta estratégica para mejorar la efectividad del proceso de descentralización en Chile y se extraen aprendizajes que podrían tener una validez más general para América Latina.

Reseña biográfica de los autores:

Mario Waissbluth Subelman, Ph.D. en Ingeniería de la Universidad de Wisconsin, es profesor e investigador del Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile, en el programa de Magíster en Gestión y Políticas Públicas. Es miembro del Consejo de Alta Dirección Pública, organismo encargado del proceso de selección de los gerentes públicos en Chile. Dirección Electrónica: mariow@dii.uchile.cl, Páginas Web: www.mariowaissbluth.com; www.mgpp.cl; www.dii.uchile.cl; Dirección Postal: República 701, Santiago de Chile.

Cristian Leyton Navarro, Trabajador Social, Universidad Católica de Chile, Magíster en Gestión y Políticas Públicas, Universidad de Chile. Se desempeña en la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica y como Docente e Investigador de la Universidad Alberto Hurtado. Dirección Electrónica: cleyton@conicyt.cl

José Inostroza Lara, Abogado y Magíster en Gestión y Políticas Públicas de la Universidad de Chile, se desempeña como docente e investigador de este último programa. Dirección Electrónica: jinostro@dii.uchile.cl; Página Web: www.mgpp.cl; www.dii.uchile.cl; Dirección Postal: República 701, Santiago de Chile.

LA DESCENTRALIZACION EN CHILE 1990-2005: ASIGNATURA PENDIENTE

Mario Waissbluth, Cristian Leyton, José Inostroza

Introducciónⁱ

A través de revisiones documentales, el cálculo de indicadores comparados de calidad y eficiencia del gasto público, y entrevistas a más de 80 líderes de gobierno y de oposición, gremios empresariales, académicos y sindicalistas, revisamos el proceso de reforma del Estado en Chile en el período democrático de 1990 a 2005, incluyendo en particular el proceso descentralizador.

La descentralización suena extremadamente atractiva. Muchos claman por ella, el gobierno se acerca a la ciudadanía, las decisiones de inversión son más realistas y ajustadas a las necesidades, se estimula la participación ciudadana, se descongestiona la crecientemente irritante ciudad de Santiago. Parece imperativo hacerlo. ¿O tal vez no? Vamos a los hechos.

El proceso general de reforma del Estado en Chile 1990-2005

En el análisis general sobre reforma del Estado en Chile (Waissbluth, 2006) en el que se contextualiza este estudio sobre descentralización, el diagnóstico que emerge es paradójico. El Estado chileno, muy reducido por el gobierno militar, tanto en número de funcionarios (6.2% del empleo) como en gasto público (21% del PGB), y cuyo tamaño se mantuvo durante el gobierno democrático estos 16 años, logra hoy resultados en un indicador comparado de eficiencia del gasto público que lo ubican nada menos que en el 6º lugar entre los países de la OECD (Riquelme, 2006). La eficiencia se calcula en este caso como los resultados netos en ámbitos tales como mortalidad infantil, estabilidad económica, cobertura educativa, entre otros, comparados con el gasto público correspondiente. Asimismo, los indicadores de control de corrupción, crecimiento económico, reducción de pobreza, riesgo país, y desarrollo humano, sitúan a Chile en una posición de liderazgo en América Latina.

Entre los avances específicos pueden mencionarse: tratados de libre comercio, que en su momento fueron inéditos en el contexto internacional; un sistema de obras públicas concesionadas que transformó la infraestructura del país; una exitosa reforma procesal penal; un reciente sistema de Alta Dirección Pública, que profesionaliza la selección de los directivos de una fracción significativa de la administración central; un sistema transparente de compras públicas vía Internet; un programa de alimentación escolar que es modelo internacional; mejoras notables en gobierno electrónico y en gestión macroeconómica; excelente desempeño en recaudación tributaria; y una incipiente pero importante reforma de la salud. En lo político-institucional, se logra la normalización de las relaciones cívico-militares, y reformas constitucionales que eliminaron enclaves autoritarios legados por el régimen militar.

Por el contrario, varios de los indicadores de calidad absoluta de la función de gobierno son los más bajos comparados con la OECD (Riquelme, 2006). Chile tiene buenos resultados de cobertura educativa, pero muy malos en pruebas comparadas internacionales; el clima y prácticas laborales de los funcionarios públicos deja mucho que desear; la calidad de atención en muchos servicios públicos es deficiente; y el índice de Gini de desigualdad de ingresos persiste tan deteriorado (0.57) como el del resto de América Latina, tal como estaba a principios de los 90. La justicia civil ha

avanzado lentamente y la Contraloría permanece obsoleta. En fin, la percepción de los entrevistados, de gobierno y oposición, es que los avances han sido en promedio “modestos” y “heterogéneos”.

Salvo por un breve período en 1997-2000, y otro en 2003-2005, puede afirmarse que las reformas y la modernización del Estado no fueron una política sistemática del gobierno. Los factores detonantes más positivos fueron la presencia de un conjunto clave de “intraemprendedores públicos” que tomaron riesgos y supieron aprovechar ventanas de oportunidad; los *think tank* y los gremios empresariales, que en su momento presionaron por reformas y realizaron un aporte técnico importante. También hubo elementos generales de contexto: creciente disponibilidad internacional de tecnologías de información, una situación fiscal sana, una excelente gestión de la gobernabilidad y reducida corrupción; y paradójicamente, algunas crisis de probidad que, siendo comparativamente pequeñas en un contexto internacional, fueron suficientes para detonar algunas de las reformas más importantes.

Entre los factores obstaculizantes pueden mencionarse: “enclaves” independientes del Poder Ejecutivo (Contraloría, Poder Judicial y los propios municipios), así como los gremios del sector público, que prácticamente han tenido capturado a un aparato de Estado gobernado por una coalición que, al estar legítimamente preocupada por la recuperación de la democracia, nació con una “aversión genética” al conflicto, y escasa preocupación por los componentes más “gerenciales-institucionales” de las reformas. En 1990, año de la recuperación democrática, predominaba el “balance del terror” con la sociedad completamente fracturada; por este motivo, el principal logro de la coalición de gobiernoⁱⁱ ha sido avanzar hacia un período del “consenso promisorio” en que las diferencias doctrinales de las distintas corrientes políticas son comparativamente reducidas.

Las reformas del Estado en este período han sido más bien “propiedades emergentes” de un sistema complejo que el fruto de una meditada planificación. Además, destaca de manera especial el hecho que el país ha tenido un manejo de las finanzas públicas excepcionalmente riguroso y centralizado, siendo considerado en el 2005 como número 1 a nivel mundial en esta materiaⁱⁱⁱ. Es en este contexto que debe entenderse el proceso descentralizador en el período de referencia.

Evolución del proceso descentralizador en Chile

El proceso descentralizador no puede describirse adecuadamente sin tomar en consideración la enorme heterogeneidad de tamaño y recursos tanto entre Regiones como entre Municipios. Así por ejemplo, la Región Metropolitana concentra el 40,1% de la población mientras que la Región XI tiene el 0,61%^{iv}. Computando ingresos municipales propios, y a pesar de la redistribución que genera el fondo solidario de la Ley de Rentas Municipales (Fondo Común Municipal)^v, el presupuesto *per capita* 2005 de la comuna de Vitacura, una de las más adineradas del país, es 4,5 veces superior al de una comuna rural como Puerto Saavedra^{vi}.

El proceso descentralizador comenzó fundamentalmente en los años 60 y fue continuado por el régimen militar en el periodo 1973-1989, creándose formalmente las 13 Regiones y toda la institucionalidad asociada a ella, que hoy persiste en su esencia^{vii}. Los militares adoptaron una decisión aún más relevante y controversial: la educación pública primaria y secundaria, y la salud primaria, pasaron a ser responsabilidad de los municipios. Asimismo, casi todas las labores operativas de la política social chilena comenzaron a realizarse a nivel municipal.

Los sucesivos gobiernos democráticos de los Presidentes Aylwin, Frei y Lagos, reforzaron este proceso descentralizador con una serie de medidas entre las cuales destacan: dos leyes sobre Rentas Municipales que representaron un aumento en los ingresos de los municipios más pobres; un

Programa de Fortalecimiento Institucional Municipal (PROFIM); una reforma al artículo 110 constitucional (actualmente artículo 121), facultando a los municipios a crear o suprimir empleos, fijar remuneraciones y establecer órganos o unidades con mayor autonomía; y la elección democrática de Alcaldes y Concejales en las 330 comunas existentes en ese momento en el país.

A nivel de las Regiones, destaca la creación o fortalecimiento de instrumentos de inversión para canalizar mayores recursos a las mismas. Por otro lado, se dictó en 1992 una Ley Orgánica Constitucional con la cual las Regiones pasaron a ser organizaciones con personalidad jurídica propia (Gobiernos Regionales); se crearon los Consejos Regionales por elección indirecta a través de los Concejales municipales; en el 2001 se redactó un importante documento, llamado “El Chile Descentralizado que Queremos^{viii}” (SUBDERE, 2001), para reforzar las bases de una política descentralizadora; y se creó el Programa de Fortalecimiento Institucional Regional.

En la actualidad las Regiones son administradas por Intendentes designados por la Presidencia. A este esquema debe agregarse la figura de los Gobernadores, un estamento intermedio entre la Región y el Municipio, también designados por la Presidencia, cuyas funciones están muy restringidas al ámbito de la seguridad pública y que no juegan un rol relevante en la gestión local. Cada gobierno regional tiene a su cargo las gobernaciones provinciales, que varían de 2 a 7 por Región.

En síntesis, podríamos afirmar que, al igual que en otras materias, las bases fundamentales del modelo descentralizador vigente en Chile fueron establecidas en el gobierno militar y los gobiernos democráticos hicieron cambios relativamente tendenciales en materias administrativas y de apoyo a la gestión, perfeccionando la desconcentración de funciones administrativas, implementando la inevitable democratización de los municipios, y fortaleciendo a los gobiernos regionales cuya efectividad es hoy muy discutible. En materia de descentralización fiscal no han existido modificaciones significativas.

La disyuntiva más aguda del momento en el proceso descentralizador, como lo demuestra el recuadro con una entrevista realizada al ex-Presidente Aylwin, se refiere a la pertinencia de elegir o no al Intendente por votación regional.

**Fragmento de entrevista a Patricio Aylwin en el 2005,
Presidente de la República 1990-1994:**

P: Considerándose importante el proceso de descentralización y regionalización del país, no se ha consensado nunca un modelo claro respecto al peso relativo que debiera tener el gobierno central, los gobiernos regionales y municipales. ¿Qué opina usted?

R: “No hay un modelo claro, aunque yo tengo ideas claras al respecto. No podemos olvidar el carácter unitario del Estado chileno. Elegir los Intendentes sería convertirnos en un estado federal: si cada región elige su gobierno, y este gobierno no tiene una dependencia respecto al gobierno central, este país deja de ser un estado unitario y sería muy malo, porque este país de 15 millones de habitantes es pequeño, aunque sea territorialmente largo. No creo que haya suficiente desarrollo de la capacidad de gestión para manejar con autonomía las distintas regiones. Las regiones son muy dependientes, algunas son más pobres, otras son muy ricas, hay una heterogeneidad que obliga a que el poder central haga una cierta justicia redistributiva. Por otro lado, categóricamente, pienso que varias regiones hasta ahora han demostrado muy poca capacidad de autogestión”

Cabe destacar que la elección democrática de los Intendentes no implicaría necesariamente el paso a un Estado federal, lo que requeriría de muchas otras modificaciones, aun cuando es evidente que esta medida aumentaría considerablemente los grados de autonomía regional y probablemente gatillarían un proceso de mayor demanda por ésta... para bien y para mal. En todo caso, existe

todavía mucho por avanzar para profundizar el proceso de descentralización chileno manteniendo el carácter unitario del Estado.

Por otro lado, es necesario morigerar la frecuente queja regionalista de que el dinero de inversión pública se lo llevan los capitalinos. La inversión pública *per capita* ha sido en este período sistemáticamente menor en la Región Metropolitana que en el resto del país, fluctuando esta proporción entre 50% y 80% en el período^x. El problema no está en la inversión, sino en el gasto total.

Asignatura pendiente

Si bien es cierto que los sucesivos gobiernos democráticos han ido progresivamente entregando recursos y algunas condiciones institucionales favorables a la regionalización y desconcentración de funciones administrativas, la percepción promedio de los 54 líderes de opinión encuestados, afines con el gobierno, independientes y de oposición, en relación a los avances, va en otro sentido^x (Waissbluth, 2006) . En esta encuesta, de entre 38 ámbitos de acción del Estado, el proceso de regionalización y descentralización obtiene la segunda peor calificación: 2.4 (en una escala de 1 a 5). Más en detalle, y notando que una calificación de 2.0 significa que “no hubo avance”, 3.0 “avance modesto”, y 4.0 “avance significativo”, los resultados son:

Grado de Avance percibido en el período 1990-2005	Promedio General	Gobierno	Independ.	Oposición
Promedio de los 38 ámbitos	3.1	3.3	3.1	3.0
Gestión fiscal y hacendaria	4.2	4.4	3.9	4.0
Uso de tecnologías de información en el aparato de Estado	4.1	4.2	4.0	4.1
La Contraloría como órgano fiscalizador	2.2	2.3	2.6	1.9
Gestión de los municipios	3.0	2.9	3.0	3.2
Gestión de los gobiernos regionales	2.7	2.8	2.8	2.7
Educación básica (municipalizada)	2.6	2.9	3.0	2.2
Educación media (municipalizada)	2.5	2.7	2.8	2.2
Proceso general de regionalización y descentralización	2.4	2.7	2.6	1.9

Se destaca la gran coincidencia de opiniones entre líderes de gobierno, independientes y de oposición. Como puede observarse, los resultados para el proceso general de reforma son en promedio modestos (3.1) y heterogéneos, pues fluctúan entre 4.2 en la gestión fiscal, hasta 2.2 como mínimo en el caso de la Contraloría General. Los ámbitos relacionados con municipios, gobiernos regionales, la educación municipalizada y el proceso general de descentralización fluctúan entre 3.0 y 2.4, es decir, una percepción que fluctúa entre “no hubo avance” y “avance modesto”

Para reafirmar las percepciones, cabe destacar que las atribuciones y competencias fiscales que poseen los municipios siguen siendo escasas, pues casi todos los impuestos relevantes para los municipios son establecidos en el nivel central. Por ejemplo, las viviendas sociales generalmente se construyen en lugares definidos por el gobierno central, y luego son eximidas del pago del impuesto territorial. Esto implica que los municipios deben entregar a estas familias los servicios propios del nivel local, sin contar para ello con recursos provenientes del el nivel central. Se genera así una lógica de financiamiento nociva desde el punto de vista de la descentralización fiscal, ya que no posibilita que los gobiernos locales puedan adecuar la carga tributaria local con los bienes y servicios públicos que puedan ofrecer a la comunidad de acuerdo a las preferencias de ésta. Esto

adquiere su dimensión más compleja en el ámbito de la educación, respecto a la cual la carencia de recursos y las escasas atribuciones y capacidades de gestión municipal son abrumadoras^{xi}.

Por su parte, la inversión pública que es de decisión descentralizada, en 1990 era el 27,2% del total nacional, llega a un máximo de 41,2% en el año 2000, y de allí desciende a 32,1%. Peor aún, la inversión comunal dentro de esa inversión total, la más cercana a las decisiones ciudadanas, disminuye su proporción de 17,2% a 11,3%, sin considerar que parte de estas inversiones aún sigue siendo especificada con criterios centrales. Todas las cifras e indicadores de carácter económico en materia de descentralización tienen una cierta tendencia a la mejoría de 1990 al 2000 y retroceden de allí al 2005.

En suma, si por descentralización entendemos dar a los ciudadanos mayor ingerencia o cercanía a las decisiones de inversión y gasto, el avance ha sido escaso. Más aun, las decisiones que se adoptan a nivel nacional en materia de gasto corriente en educación o salud pública, afectan directamente los presupuestos municipales, con lo cual muchos de ellos están en un estado de postración financiera casi terminal. En esta situación, a muchos municipios les resulta virtualmente imposible gestionar de modo adecuado la educación, la salud, la infraestructura o el desarrollo urbano. De acuerdo a información de la Contraloría General de la República, al 2005 un 76% de los Municipios estaban endeudados, la mayoría severamente.

Por último, debe destacarse que el Estatuto Administrativo de los funcionarios públicos, la normativa laboral de los funcionarios municipales definida a nivel nacional, la normativa laboral de las escuelas municipales definida a nivel nacional por el Estatuto Docente, y la normativa del personal de salud de los consultorios municipales de primer nivel, también definida centralmente, introduce elementos de rigidez laboral que ata virtualmente de manos la gestión de los gobiernos tanto regionales como municipales.

Una interpretación sistémica

Aquí hay una aparente contradicción. ¿Por qué, con tantas leyes y normas que apuntan supuestamente a aumentar la descentralización, el avance es percibido como tan pobre, percepción que se reafirma en que el 40,1 % de la población sigue concentrada en la Región Metropolitana de Chile, país de 4.300 kilómetros de longitud?

En primer lugar, no parece haber en las elites políticas, de gobierno ni oposición, un modelo claro de descentralización y regionalización. Las opiniones varían desde que “no se le puede transferir mayores responsabilidades a las regiones o municipios porque no tienen capacidad de gestión”, hasta “hay que convertir a Chile en un Estado federal, partiendo por la elección de los Intendentes”. Si bien el documento arriba citado, “El Chile Descentralizado que Queremos”, propone un modelo bastante claro, la verdad es que habiendo sido en su momento una buena iniciativa de la Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE), nunca fue un modelo compartido por un gabinete que no tenía mayor convicción sobre el tema, ni por los parlamentarios de gobierno u oposición. Es probable que detrás de esta indiferencia esté la convicción de algunos sectores más tecnocráticos, refrendada por una serie de éxitos evidentes, de que un manejo centralizado de la política fiscal es una ventaja competitiva del país que no vale la pena arriesgar. Por cierto, esto se puede pensar y comentar en privado, pero suena políticamente incorrecto defenderlo públicamente. El hecho es que la política de descentralización no se insertó en la agenda pública.

Por otra parte, a los partidos políticos, controlados esencialmente por capitalinos o avecindados en la capital por largo tiempo, el tema nunca los ha motivado demasiado, más aún si tienden a ver en las autoridades locales una eventual competencia a sus posibilidades de reelección parlamentaria,

que (absurdamente) no están constitucionalmente limitadas en su número de ocasiones. La forma en que los partidos políticos deciden en la capital las candidaturas a diputados o senadores por las regiones y distritos, sin la menor consulta a esos ciudadanos, es en realidad insólita.

En resumen, no existe consenso nacional respecto a qué decisiones políticas, funciones públicas y recursos deben manejarse a nivel nacional, cuáles a nivel regional, y cuáles a nivel municipal. Tal vez el consenso anti-descentralizador existe y no es expresado, por ser políticamente incorrecto, y es que el grado de descentralización de Chile está en un punto óptimo entre los beneficios y costos esperados y que no se debe avanzar más en esta dirección, por mucho que las débiles fuerzas regionales así lo reclamen.

Adicionalmente, la importante reforma al Artículo 110 Constitucional^{xiii}, que le otorgó mayores grados de flexibilidad, autonomía de gestión y negociación laboral a los municipios, ha sido exitosamente detenida por la Asociación de Empleados Municipales (ASEMUCH) durante cerca de una década, haciendo *lobby* para impedir que se legislen las normas concretas que permitirían materializar dicha reforma constitucional. Las razones de la ASEMUCH se basan en tratar de mantener una escala única nacional de salarios, evitar una posible supresión de empleos, mantener la negociación colectiva central, en suma, siguiendo su propia racionalidad e intereses, impedir la descentralización de negociaciones, lo mismo que el Colegio de Profesores logró en el ámbito educativo al conseguir recentralizar las negociaciones a través del controvertido Estatuto Docente de 1992, en forma similar al del Personal de Salud Municipalizada de 1994.

Persiste asimismo, en el conjunto del Ejecutivo central, una preponderancia de miradas sectoriales más que regionales y territoriales. Aunque los problemas sociales, económicos y de infraestructura son multisectoriales y territoriales, las soluciones emanan de Ministerios sectoriales, cada uno de ellos actuando de manera insularizada^{xiii}. Debe destacarse, eso sí, que en aquellos casos en que ha habido Intendentes o Alcaldes con una excepcional capacidad de gestión, éstos han sido capaces de coordinar a los Ministerios y Servicios en su zona, realizar una planificación estratégica a nivel regional^{xiv}, y en definitiva organizar mejor los recursos a este nivel. Pero la coordinación ha sido la excepción y no la norma.

Una vez más... las personas están demostrando que cuando se quiere se puede. Y por ende, parte de la solución probablemente pasará por la inyección de personas de alto nivel y una mayor profesionalización en los órganos de poder comunales y regionales. Más leyes, más instrumentos financieros, más programas nacionales de descentralización van a servir de poco si no se genera en las regiones una capacidad efectiva de contraparte respecto al Poder Ejecutivo, al Legislativo, a los partidos y las entidades gremiales de cobertura nacional.

En suma, el proceso descentralizador chileno aparece entrampado en un círculo vicioso de múltiples aristas. Los Ministerios sectoriales y el Ministerio de Hacienda han resistido transferirle recursos y autonomías de decisión a las regiones y municipios, aduciendo (no sin razón) escasa capacidad de gestión de estos últimos. Los Ministerios sectoriales han tendido a resistir la coordinación a nivel territorial para preservar la insularidad de sus programas favoritos^{xv}. A su vez, la severa escasez de recursos impide desarrollar adecuadas capacidades de gestión, generándose así una profecía autocumplida. Los gremios nacionales se resisten a otorgarle autonomía y flexibilidad a los municipios, escuelas o servicios de salud, con lo cual los problemas de baja capacidad de gestión empeoran.

Los partidos políticos no tienen mayor interés en resolver estos problemas, por temor a generar competidores locales. Los Intendentes y Secretarios Regionales Ministeriales^{xvi}, así como los candidatos al Congreso, se han designado hasta ahora en Santiago, esencialmente por criterios de

balance político partidista. Por su parte, muchos Alcaldes recurren al clientelismo como forma de asegurar la siguiente reelección, lo cual empeora los problemas de gestión. Además, no hay una adecuada rendición de cuentas a los ciudadanos locales, ni tampoco hay muchas organizaciones de la ciudadanía local que exijan esta rendición de cuentas. Por último, la prensa y medios de comunicación nunca han sido ni muy descentralizados, ni muy descentralizadores^{xvii}. La gráfica siguiente muestra las retroalimentaciones perversas de este sistema complejo, generando la espiral que detiene el proceso descentralizador:



Por cierto, la teoría de sistemas complejos señala que las distintas sub unidades de un sistema muestran una natural tendencia a optimizar su propio entorno, y no al sistema en su conjunto, que en este caso incluye instituciones de distintos poderes autónomos del Estado, partidos, gremios, la prensa, etc. Todos muestran una porfiada tendencia a auto-organizarse y actuar independientemente, de acuerdo a sus propios intereses. Aquí no se trata de ministros perversos, ni de gremios, alcaldes o parlamentarios perversos. Cada quien actúa dentro de la estructura de incentivos que el sistema les ofrece, tratando de optimizar su propio micro-entorno, y probablemente todos haríamos lo mismo en su lugar. La transformación de estos sistemas requiere de grados de convicción, liderazgo y consenso político de gran envergadura, y mucho tiempo para su materialización.

Las lecciones de este caso respecto al proceso general de reforma del Estado reiteran la importancia de las personas, y la escasos resultados que se obtienen meramente por la ruta legislativa y presupuestal, sin preocuparse significativamente por generar las capacidades institucionales para gestionar esas leyes y presupuestos. Asimismo, en este proceso se observa la captura del Estado por parte de los entes gremiales, refrendada por la natural aversión al conflicto que ha existido en los genes de la coalición de gobierno, y se constata el escaso rédito político que ven los parlamentarios de oposición y gobierno para abordar con energía la descentralización y regionalización del país.

Hacia una descentralización gradual pero efectiva.

Frente a la larga lista de problemas asociados a la descentralización, la regionalización, y la gestión de los municipios, no corresponde proponer una interminable lista de soluciones, sino tratar de enfrentar los nudos críticos, y en el orden adecuado.

El primero de ellos consiste en generar en regiones una masa crítica de profesionales de buen nivel tanto en los gobiernos comunales y regionales como, más en general, en la sociedad civil. Sin este elemento, el círculo vicioso de las desconfianzas centrales nunca se romperá, y a la inversa, será difícil generar desde las regiones una capacidad de presión ciudadana y política. Se podrán diseñar muchas leyes adicionales de descentralización, nuevos programas de inversión regional y municipal, y a la larga la realidad sistémica terminará imponiéndose y el proceso estancándose. A cifras del 2002, la capital acumulaba el 50.5% de los técnicos y universitarios nacionales. Si se quisiera equiparar la proporción de profesionales en la capital y regiones en términos *per capita*, ello significaría aumentar en un 50% la densidad de profesionales y técnicos en regiones manteniendo la de la Región Metropolitana. Para lograr esto, los incentivos a las personas del sector público, y a los emprendedores del sector privado, podrían aumentarse en forma diferenciada para lograr la migración desde una capital cada vez más congestionada.

Visto desde un ámbito económico y productivo, es necesario recordar que Chile tiene un enorme potencial de incremento en las exportaciones agroalimentarias. Esto no es una ficción, el valor de estas exportaciones ha crecido considerablemente, alcanzando ya cerca de 9 mil millones de dólares. No es exagerado afirmar que esta cifra podría duplicarse o triplicarse en una década. Desde carne de avestruz empacada al vacío en porciones de peso exacto y con etiqueta de una cadena de supermercados alemanes, hasta queso camembert. La diferencia entre exportar leche en polvo a 2 dólares el kilo y queso camembert a 50 dólares el kilo es únicamente conocimiento técnico y comercial, y posicionamiento de marca-país y marca-producto. Es difícil encontrar otro sector con semejante potencial para generación de empleo estable y bien remunerado fuera de Santiago. Si bien este es un ámbito que en su esencia corresponde desarrollar al sector privado, es indudable que hay un gran potencial para establecer programas de colaboración entre el Estado y subsectores alimentarios empresariales, como el *cluster* del vino, o el de peces de agua fría, o el lácteo, para posicionar la marca Chile en el extranjero, desarrollar tecnología, cadenas de comercialización, y programas de fomento a la competitividad y el emprendimiento.

Entrando específicamente en el aparato de Estado, aquí parece haber cinco desafíos cruciales: el primero de ellos consiste en plantear con firmeza en la agenda pública el tema del modelo de descentralización que el país requiere. De ser un desconocido documento, “El Chile Descentralizado que Queremos” debe pasar a ser un documento alabado, criticado, si es necesario reconfigurado, y finalmente consensuado por la clase política, el gobierno y el parlamento. Si la elite política no logra consensuar una visión de largo plazo sobre la descentralización y poner seriamente el tema sobre la mesa de discusión, el país continuará dando un paso adelante y dos atrás en esta materia.

El segundo elemento es legislar para hacer concursables los cargos de gerencia pública a nivel regional y municipal. Profesionalizar estos cargos, y flexibilizar la gestión de estas entidades, es un paso crítico del proceso. En el caso municipal, esto implica legislar en torno al artículo 110 (actual 121) Constitucional. Los gremios municipales, esperablemente, continuarán oponiéndose. Pero llegó la hora de “pagar el rescate” si es necesario, y eso sólo se logrará si existe un modelo políticamente consensuado de descentralización.

En tercer lugar, es necesario profundizar la planificación territorial, con visión de largo plazo, de manera que integre desarrollo económico, infraestructura, medio ambiente, desarrollo urbano, desarrollo social, educativo y cultural. Este debiera ser el rol central de los gobiernos regionales, respondiendo en forma congruente a sus estrategias de desarrollo local y a los planes nacionales indicativos de nivel macro. Por los últimos treinta años la palabra “planificación” ha adquirido en Chile un cierto dejo de obscenidad, y ha llegado la hora de ponerla en su sitio adecuado.

Adicionalmente, dada la débil capacidad de gestión regional y municipal, es imprescindible colocar incentivos presupuestales adecuados para la *combinación* de esfuerzos entre Regiones, y entre Municipios. Es decir, en lugar de *separar más* y crear absurdamente nuevas Regiones^{xviii}, hay que *juntar más*. Si no hay recursos para que tres Municipios pobres puedan tener un excelente Director de Obras o de Salud, y los tres Municipios deciden compartir un excelente Director, esa solicitud presupuestal debiera gozar de la primera prioridad.

Finalmente, es necesario un traspaso progresivo y diferenciado de responsabilidades ministeriales a los gobiernos regionales. Esto se logra creando verdaderas agencias regionales, que reporten a los gobiernos regionales, en temas como infraestructura, vivienda, o fomento productivo. La clave aquí parecería ser una mesa de tres patas: gradualidad, flexibilidad, y certificación de competencias. En otras palabras, esto no tiene porqué materializarse de súbito, sino cuando una determinada Región demuestre que cuenta con las competencias de gestión como para que la responsabilidad se traspase desde el Ministerio sectorial correspondiente a la jurisdicción del Gobierno Regional, y más aun, estos mecanismos pueden probarse de manera piloto y transitoria.

La asignatura sigue pendiente.

Lecciones generales desde la experiencia chilena

Para terminar este trabajo parece útil pensar si desde el caso chileno se pueden proponer algunas ideas generales aplicables a otras realidades, particularmente en estados unitarios. Nuestra impresión es que sí.

La primera y más obvia es que en la medida que no exista consenso político en torno a un modelo descentralizador claro, las acciones que se puedan realizar son marginales, logrando tanto avances como retrocesos. Para avanzar se requiere de una demanda ciudadana regional y local con capacidad política suficiente para contrapesar el poder de los intereses centrales, de lo contrario la probabilidad de avanzar en la descentralización, es muy baja. Asimismo, los incentivos políticos en el Ejecutivo y Legislativo son esenciales.

La velocidad pausada de los cambios “descentralizadores” (enfoque marginalista) ayuda a la generación de un diseño general más consistente, pero no sustituye la necesidad de un modelo claro. La experiencia chilena, muestra avances graduales e inconsistencias, como la reforma al estatuto laboral en la educación municipal, que fue un movimiento “recentralizador de atribuciones” en un sistema con “responsabilidades descentralizadas”.

Cuando un proceso descentralizador se implementa sobre una acentuada heterogeneidad de capacidades territoriales, se puede profundizar la desigualdad. En Chile se subestimó el impacto negativo de estas diferencias en relación a la implementación de programas y servicios nacionales de operación descentralizada, como en educación, salud y en temas sociales. Algunas ideas que pueden compensar esta dificultad son: definir una escala adecuada que asegure una masa crítica de recursos; implementar programas remediales o de generación de capacidades para los territorios más débiles; e implementar un programa gradual de descentralización en función de la adquisición de condiciones mínimas con un sistema de acreditación previa al traspaso de funciones, atribuciones y recursos.

El poder central tiende a estar más proclive a desconcentrar o entregar funciones administrativas que a descentralizar el poder. Si no se avanza adecuadamente en lo segundo lo primero puede ser irrelevante o impertinente.

La descentralización a ultranza y en cualquier condición no es necesariamente beneficiosa para la población. La palabra está de moda, y su aplicación en forma acrítica, sin generación previa de las capacidades adecuadas en el ámbito local, puede conllevar severos retrocesos en la agregación de valor público para la sociedad. A la inversa, procesos cuidadosos, planificados, con un modelo claro, y aplicados gradualmente, pueden tener un enorme impacto positivo en la calidad de vida de la ciudadanía y en la profundización de la democracia.

Notas

ⁱ Parte importante de la información, análisis y datos de este artículo están obtenidos de la tesis de Cristian Leyton Navarro (2006), del Magíster en Gestión y Políticas Públicas del Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile de la cual Mario Waissbluth fue Profesor Guía. Agradecemos igualmente los valiosos comentarios de las Lectoras de este estudio de caso, Alejandra de la Barra y Bettina Horst. Las responsabilidades son únicamente de los autores. Mario Waissbluth y José Inostroza agradecen el financiamiento de la Secretaría General de la Presidencia, el PNUD y la Fundación Ford en el desarrollo de este trabajo.

ⁱⁱ Esta coalición, denominada “Concertación”, está conformada por partidos socialcristianos y socialdemócratas: Democracia Cristiana, Partido por la Democracia, Partido Socialista, Partido Radical.

ⁱⁱⁱ Ver Índice de competitividad del *World Economic Forum* del 2005.

^{iv} Sin embargo, en materia de distribución población a nivel de municipios, comparado con otros países latinoamericanos, la heterogeneidad es relativamente menor.

^v Chile tiene un fondo institucional el cual sirve para operacionalizar subsidios cruzados desde las municipalidades más ricas a las pobres.

^{vi} Datos del Sistema Nacional de Información Municipal, SINIM (2006)

^{vii} Las bases del modelo del Gobierno de Pinochet en este tema están en “Regionalización del país, sistema de gobierno y administración regional, provincial y comunal”, Informe de la Comisión Nacional de Reforma Administrativa a la Junta del Gobierno militar en http://www.subdere.gov.cl/1510/articles-68910_recurso_1.pdf

^{viii} “El Chile Descentralizado que Queremos”, Subsecretaría de Desarrollo Regional, ver en http://www.subdere.gov.cl/1510/articles-65839_recurso_1.pdf. Este documento propone los lineamientos de una política de descentralización teniendo en vista el año 2010. Fue elaborado de manera participativa en base a un conjunto de talleres regionales. Entre las principales medidas, propone la elección completa del gobierno regional, manteniendo la figura del Intendente para funciones de “gobierno interior” y amplía las atribuciones en materias financieras a nivel regional.

^{ix} Elaborado en base a datos del Sistema de Información Regional, MIDEPLAN, 2005

^x La muestra de líderes es fundamentalmente de la capital. Probablemente, la evaluación sería peor si la muestra hubiera incluido líderes regionales.

^{xi} A inicios del 2006 la situación educativa hizo explosión a nivel nacional, con los líderes estudiantiles generando un fenómeno inédito de reivindicación de la calidad.

^{xii} Específicamente, esta reforma permite al Alcalde fijar la planta de municipal. La nueva norma señala: “Las municipalidades, para el cumplimiento de sus funciones, podrán crear o suprimir empleos y fijar remuneraciones, como también establecer los órganos o unidades que la ley orgánica constitucional respectiva permita”. La regulación adicional no se ha hecho efectiva aún.

^{xiii} La idea de “insularidad” en la gestión, hace referencia a que en cada unidad, división, departamento, subsecretaría o ministerio se trabaja como una isla separada, y en el peor de los casos, con franco antagonismo, mala comunicación y traslape de funciones entre sí. Ver Waissbluth (2003)

^{xiv} Varios de los entrevistados criticaron una cierta ligereza para cambiar Intendentes por razones políticas. Esto era razonable cuando estos eran únicamente los “embajadores políticos del Presidente en la Región”, pero se hace menos razonable cuando ellos adquieren importantes responsabilidades de gestión de sus gobiernos regionales.

^{xv} Un caso que ilustra la frustrante experiencia de coordinación de un programa que tenía dentro de su esencia la coordinación territorial es “Chilebarrio”. Para mayores antecedentes revisar el estudio de caso de Claudio Martínez (2007)

^{xvi} Autoridades de Gobierno en temas sectoriales (Salud, Educación, Agricultura etc.)

^{xvii} En Chile existen fundamentalmente 2 conglomerados de prensa que tienen gran capacidad logística para cubrir con extraordinaria oportunidad todo el territorio nacional. No hay medios de televisión que no sean de Santiago, salvo casos menores. Los medios radiales también han sido parte de un proceso concentrador muy fuerte en estos últimos años.

^{xviii} En este momento se encuentra en trámite legislativo la creación de dos nuevas Regiones, subdividiendo la Región I y la X. La presión de sus habitantes ha sido un importante factor. La creación de instituciones para

resolver los problemas, sin resolver de fondo los aspectos presupuestales, de recursos humanos y de gestión, es una vieja costumbre latinoamericana.

Bibliografía

Leyton, Cristian (2006), "Balance del Proceso de Descentralización en Chile 1990-2005: Una mirada regional y municipal", Magíster en Gestión y Políticas Públicas, Universidad de Chile, Santiago, Chile

Martínez, Claudio (2007), "Diagnóstico y Evaluación de la Gestión del Programa Chile Barrio", Tesis, Magíster en Gestión y Políticas Públicas, Universidad de Chile, Santiago, Chile, mimeo.

Riquelme, Luis (2006), "Reforma del Estado en Chile: Análisis cuantitativo de Eficacia, Eficiencia y Calidad 1990-2004", Magíster en Gestión y Políticas Públicas, Universidad de Chile, Santiago, Chile

SUBDERE (2001), "El Chile Descentralizado que Queremos", SUBDERE, Santiago, Chile

Waissbluth, Mario (2006), "De la Confrontación al Consenso: La Reforma del Estado en Chile 1990-2005, en *Public*, N° 08, Instituto de Gestión Pública, ESADE, Barcelona.

Waissbluth, Mario (2003), "La Insularidad en la Gestión Pública Latinoamericana", *Revista del CLAD, Reforma y Democracia*, N° 27, pp. 75-88, Oct. 2003.