



*A TODOS, a vosotros,
los silenciosos seres de la noche
que tomaron mi mano en las tinieblas,
a vosotros, lámparas de la luz inmortal,
líneas de estrella, pan de las vidas,
hermanos secretos, a todos, a vosotros,
digo: no hay gracias, nada podrá llenar
las copas de la pureza,
nada puede contener todo el sol
en las banderas de la primavera invencible,
como vuestras calladas dignidades.*

*Pablo
Neruda*



Abstract

This paper analyzes the experience of decentralization in Chile examining its different stages, elements and actions taken, their effectiveness and outstanding issues. It also summarizes the specific problems of Chile, using a new perspective from the theory of Human Scale Development proposed by Max Neef (1993). We discuss about the paradigm shift at the political and economic levels, necessary to achieve a sustainable development process at the local level. Following this guideline, we propose some measures to reverse the prevailing centralism that characterizes Chilean politics. We conclude that there is a need for new forms of relationships between the community and government organizations, to generate actions that meet the needs of citizens.

Introducción

Desde el retorno a la democracia en Chile en el año 1990 se ha sucedido un interesante proceso de descentralización, motivado por la creciente demanda de participación ciudadana en la toma de decisión sobre las acciones del Estado y para revertir ciertos problemas de desigualdad territorial. Sin embargo, el balance al día de hoy resulta poco alentador, pues según informe de OCDE (2009), Chile sigue siendo un país muy centralizado y con diversos problemas territoriales.

Debido a este antecedente, es de nuestro interés estudiar el proceso de descentralización de Chile, sus enfoques, avances y temas pendientes, con el objetivo de aportar nuevos antecedentes, que orienten de mejor forma, futuras acciones en torno a la descentralización y las medidas que pueden incidir en forma significativa en el desarrollo humano de las unidades subnacionales del país.

La estructura del documento consta de una sección introductoria, una segunda sección que entrega un muy breve marco conceptual en torno a la descentralización, el desarrollo humano y la escala territorial. En la tercera sección se describe brevemente el proceso de descentralización chileno. En la cuarta sección se realiza una breve reflexión en torno a cuál debería ser la escala territorial y modelo organizacional para abordar procesos de descentralización que aporten al desarrollo humano. Finalmente, en la quinta sección se presentan comentarios finales y conclusiones en torno a la experiencia chilena. A continuación presentamos una breve revisión de la literatura relacionada con los temas que discutiremos en el caso chileno.



Marco conceptual

La descentralización como concepto

En las últimas dos décadas, ha habido un interés mundial por la descentralización de los gobiernos, promovida por diversos organismos internacionales como OCDE, FMI, y el Banco Mundial. Este interés se debe entre otras causas, a que los países (tanto desarrollados como en vías de desarrollo) tratan de mejorar los resultados de sus políticas públicas, abriendo espacios para compartir la toma de decisión, mejorar la forma de gestión pública, y evitar conflictos con movimientos sociales que critican la creciente concentración del poder en ciertos agentes del Estado y particularmente de las élites políticas.

En el mundo occidental, la descentralización se ha utilizado como instrumento eficaz para la reorganización del gobierno, con el fin de prestar servicios públicos de manera rentable en la era «post-estado del bienestar» (Bennett, 1990; Wildasin, 1997). Por otra parte, los países en desarrollo están recurriendo a la descentralización para escapar de las trampas de la gobernanza ineficaz e ineficiente, la inestabilidad macroeconómica y el crecimiento económico insuficiente (Bird y Vaillancourt, 1999). En el caso de América Latina, una de las principales motivaciones para impulsar la descentralización ha sido la presión de la ciudadanía para mejorar y ampliar la democracia (Rojas, 1999).

La descentralización como concepto puede entenderse como “la reorganización de la administración tradicional del Estado”, y su fin es romper la estructura jerárquica y piramidal de la organización administrativa y disminuir la excesiva concentración del poder de decisión. Para esto, se requiere nuevas estructuras administrativas autónomas del poder central y legitimadas democráticamente en forma directa, además de un ámbito competencial propio y específico, distinto de la Administración central (Ferrada, 1999), y aplicado en un nivel territorial inferior al nacional, es decir, una unidad subnacional como puede ser una región, provincia o comuna.

También la descentralización es un proceso político que involucra la distribución del poder de decisión (Montecinos, 2013), y su dinámica se ve fuertemente condicionada por el acuerdo social o constitución vigente; el funcionamiento de los partidos políticos y su jerarquía, y el sistema electoral formal e informal (es decir, cómo se eligen los candidatos a puestos de autoridad), condicionan todos estos factores el éxito o fracaso del proceso (Willis et al., 1999).



En su forma más generalizada, Willis et al. (1999) mencionan que implica establecer o restablecer elecciones autónomas subnacionales en algunos cargos de autoridad o responsabilidad política, autonomía en las decisiones públicas, y las relaciones de financiamiento entre estos niveles políticos.

También se requieren recursos suficientes para dar vida a la nueva organización y llevar a cabo las decisiones tomadas a nivel subnacional, es decir, una descentralización fiscal que permita una autonomía en el uso de los recursos (O'Neill, 2005). Junto con lo anterior, se requiere de los ajustes legales, que permitan una clara definición del ámbito competencial de las unidades subnacionales y la forma de relación con el nivel central (reglas jurídicas), es decir, una verdadera transferencia de facultades, donde operen los principios de subsidiariedad, delegación, desconcentración (burocrática y territorial), funcionalidad y devolución, con lo cual se asegura que el ejercicio del poder sea completo, funcional y efectivo (Ferrada, 1999). En este escenario el nivel central deberá aplicar nuevas reglas de control y subordinación, de nivel general, para resguardar la cohesión social y territorial, la calidad de los servicios públicos y un desarrollo equilibrado del país.

De las múltiples dimensiones de la descentralización, nos interesan particularmente la financiera y la política, que consideramos están menos desarrolladas en el contexto latinoamericano. La dimensión financiera tiene relación con una política de finanzas públicas que vele por la estabilidad macroeconómica, redistribución de los recursos y eficiencia en el uso de los recursos (Musgrave y Musgrave, 1984). La dimensión política tiene relación con la efectiva distribución del poder en todas sus formas (poder de decisión, de elección, de autodeterminación, de delegación, etc.)

Respecto de las virtudes de la descentralización, algunos autores mencionan que una de los efectos significativos es una mayor eficiencia en el uso de los recursos, producto de la proximidad a los ciudadanos y sus necesidades, con acciones más adecuadas a las problemáticas locales (Oates, 1972; 1999, Shah, 1998). Otros argumentan que la descentralización producirá una sana competencia entre los diferentes niveles de gobierno, que a su vez promoverá tasas impositivas más bajas y mejores servicios (Brennan y Buchanan, 1980).

Otros han mencionado que la descentralización puede ayudar a los gobiernos subnacionales a innovar en la producción y suministro de bienes y servicios públicos (Vásquez y McNab, 2003, citados en Thornton, 2007). Oates (1972) menciona que puede disminuir problemas de asimetría de información



desde el nivel local al central y viceversa, es decir, los gobiernos estarán mejor informados acerca de las condiciones locales, y se puede determinar mejores satisfactores, según las preferencias de los ciudadanos. Seabright (1996) y Tabellini (2000) hacen el mismo comentario, respecto que los ciudadanos estarán mejor informados acerca de las actividades de los gobiernos locales, y por lo tanto, en mejores condiciones para premiar o castigar a los políticos locales en función de su rendimiento, y con esto revitalizar la competencia electoral, obligando a los candidatos a diseñar programas de administración y gobierno pertinentes para la comunidad.

Otros autores como Inman y Rubinfeld (1997) y De Mello (2000) sostienen que la descentralización fiscal puede fortalecer el capital social y motivar la participación política; De Mello y Barenstein (2001), reportan el mejoramiento de una serie de indicadores de gobernabilidad; Fishman y Gatti (2002), evidencian que una descentralización fiscal favorece la reducción de la corrupción; Kyria y Roca-Sagale (2011) encuentran que la descentralización fiscal tiene un impacto positivo en la calidad de gobierno en los países miembros de OCDE.

A pesar de las virtudes relacionadas con la descentralización, sus detractores mencionan que existe poca evidencia de estos beneficios y resultados, a veces contradictorios, de los escasos estudios empíricos realizados respecto de análisis comparados entre países (Prud'homme, 1995). Algunos estudios mencionan que la descentralización puede minar la gobernabilidad (Willis et al., 1999). Bardhan y Mookherjee (2000) y Prud'homme (1995) sostienen que los funcionarios locales son más susceptibles de ser influenciados por intereses económicos locales.

Prud'homme (1995) sugiere que puede haber efectos perjudiciales debido a que las actividades del gobierno local son monitoreadas con menos intensidad que las actividades del gobierno central. Hommes (1995), WB (1999) y Fukasaku y De Mello (1999) sostienen que la descentralización fiscal puede llevar a una mala gobernanza, si la rendición de cuentas y recursos no están claramente asignados en los diferentes niveles del gobierno.

También Prud'homme (1995) menciona que la descentralización puede crear muchas dificultades en el manejo de la política macroeconómica, en especial en términos de asegurar la coordinación fiscal y la aplicación de las políticas de estabilización, esto debido al riesgo de que los gobiernos subnacionales pueden tener un incentivo a gastar en exceso en consumo y no en inversión



pública, lo que llevaría a niveles subóptimos de gastos. Y a pesar de que los ingresos vía impuestos asignados a los gobiernos locales pueden ser gestionados más eficientemente que de forma centralizada, existe el riesgo de desbalance fiscal (déficit) y deuda, si tienen la posibilidad de acudir a la banca o mercados financieros, situación que ha ocurrido en forma reciente en algunos países europeos en los últimos años.

A modo de resumen, la descentralización es un proceso político en el cual el gobierno central realiza transferencia de facultades y recursos para asegurar la autonomía en la gestión a nivel subnacional, creando nuevas reglas de control y subordinación para resguardar la cohesión social y territorial, la calidad de los servicios públicos, y un desarrollo equilibrado de las unidades subnacionales. A continuación mencionamos brevemente los aspectos relevantes en torno al desarrollo humano y las problemáticas en torno a los territorios.

Desarrollo a escala humana y la problemática territorial

El desarrollo humano es un concepto que va más allá del crecimiento económico, del aumento de la renta per cápita, del ingreso o de la formación bruta de capital fijo, y tiene relación con un progreso social que aumente la calidad de vida, que satisfaga las necesidades humanas, y con todo esto, genere un entorno que permita la felicidad de las personas (Max-Neef, 1993).

Parte importante del desarrollo humano, es entender las necesidades humanas, y la forma de satisfacerlas. Existen diversas aproximaciones teóricas para definir las necesidades humanas¹ y una de las más recientes es la teoría del Desarrollo a Escala Humana, propuesta por el premio Nobel alternativo de Economía Manfred Max Neef,² que propone un marco común de necesidades universales en la humanidad, finitas y clasificables.

Esta teoría propone una taxonomía para estudiar las necesidades, que facilita la identificación y creación de satisfactores sinérgicos, los cuales pueden beneficiar individualmente y a la comunidad en su conjunto, y en donde las necesidades se pueden clasificar en nueve categorías axiológicas: subsistencia, protección, afecto, entendimiento, participación, ocio, creación, identidad y libertad; y cada una de estas categorías, según cuatro manifestaciones básicas en torno al ser, tener, hacer y obrar recíprocamente (Max Neef, 1993).

¹ Ejemplo de esto es la pirámide de necesidades propuesta por A. Maslow.

² Galardonado en el año 1983 con el premio *Right Livelihood Award*, conocido como el Premio Nobel Alternativo.



Menciona Max-Neef (1995) que el mejor proceso de desarrollo será aquel que permita elevar más la calidad de vida de las personas, y todo lo anterior, sin duda alguna, ha de suceder en un espacio que contiene a las personas, sus vivencias y proyectos, es decir, un territorio, pero en un nivel local (Boisier, 2005). Para que las personas puedan desarrollarse, necesariamente deben existir condiciones favorables que posibiliten este proceso, y que el desarrollo local sea un proceso endógeno contenido en pequeñas unidades territoriales y asentamientos humanos, capaz de promover el dinamismo económico y la mejoría en la calidad de vida de la población (Buarque, 1999).

En este sentido, la descentralización puede tener un rol importante en cuanto a generar las condiciones para que las comunidades no sólo logren subsistir, organizarse o sentirse protegidas, sino que también puedan tener espacios para el entendimiento, espacios y momentos para que participen y diseñen el futuro que las comunidades desean, teniendo presente su pasado y presente (identidad), y además puedan desarrollar otras actividades que son importantes para una mejor calidad de vida y salud tanto física como mental (afecto, ocio y creación), todo esto, en un contexto de libertad y democracia, que les permita un desarrollo integral, donde cobra relevancia la participación y nuevas formas de relaciones entre la comunidad y el Gobierno, pasando de las relaciones ascendentes a relaciones horizontales y descendentes, para generar acciones concretas que satisfagan las necesidades de los ciudadanos.

Luego desde el punto de vista del desarrollo a escala humana, el nivel prioritario de gestión pública debiera ser el nivel local, donde la ciudad y la administración local son la fuente de satisfactores para la comunidad, y donde es factible la participación activa de la comunidad. Insistir en configurar otros niveles territoriales artificiales (como son las regiones), y generar un nivel de administración que dificulta el desarrollo del nivel local, o subordina a muchas comunidades a tener un desarrollo común, sólo tiene efectos negativos y tensiona este nivel administrativo, debido a la falta de cohesión social y territorial.

Quizás esta sea una de las principales dificultades con las que se han enfrentado los gobiernos en democracia (en el caso de Chile, la corriente regionalista), pues por un lado luchan por descentralizar las regiones y dotarlas de más recursos, y por otro lado, procuran establecer una gobernanza y burocracia representativas, que a pesar de las promesas de nuevos modelos de gestión, finalmente terminan replicando el modelo de administración del nivel central.

Nuestra postura en este sentido, es que si las personas habitan principalmente



en las ciudades y sus alrededores, debido a que las sociedades han confluído hacia este tipo de configuración espacial que satisface la mayor cantidad de necesidades mediante las economías de escala y de aglomeración, resulta paradójico que sea este nivel territorial el que menos recursos y apoyo recibe. Ejemplo de esto es el escaso presupuesto que las administraciones locales manejan para invertir a nivel local, que es sólo un 10% de los recursos disponibles a nivel público (OCDE, 2009:152), y el escaso porcentaje de aportes fijos locales que las municipalidades tienen a disposición, con lo cual algunas dependen en más de un 90% de los recursos del nivel central, y que en muchos casos no son de libre disposición en cuanto a su uso.

Por otra parte, las actividades productivas en general no tributan a nivel local, debido a una estructura tributaria muy centralizada, con lo cual los tributos de nivel local son cantidades marginales, y tienen relación con patentes de actividades. Por ello, la descentralización fiscal es uno de los temas pendientes en Chile.

Por los motivos mencionados anteriormente, se requiere un fuerte apoyo del Estado para redistribuir los recursos y promover el desarrollo a nivel local. La idea de una fuerte relación entre el papel del Estado y el desarrollo humano, también es mencionada por el PNUD (2010), «*el buen gobierno es fundamental para el desarrollo humano, pero la falta de datos ha limitado el análisis de los vínculos entre los dos y la gobernanza para el desarrollo humano no es sólo de instituciones y normas eficaces, sino también garantizar que los recursos lleguen a sus beneficiarios*». A continuación se presenta un breve resumen del proceso de descentralización vivido en Chile.³

El proceso de centralización y descentralización en Chile

Chile posee una tradición republicana que comenzó en 1818, con la constitución del primer gobierno de la Nación y la elección de su primer presidente, Bernardo O'Higgins Riquelme. Sin embargo, en muchas ocasiones esta tradición se ha visto interrumpida por crisis de origen principalmente político, las cuales han derivado en gobiernos autoritarios o dictaduras, lideradas generalmente por las fuerzas armadas.⁴

Por otra parte, quizás el sello particular de Chile es su estabilidad desde el

³ Un resumen más amplio desde un punto de vista histórico, puede encontrarse en Montecinos (2005).

⁴ Han ocurrido 4 golpes de Estado en Chile, en 1924, 1925, 1932, y 1973, además de varios intentos de golpes como los ocurridos en 1827, 1931, 1939, 1969, y 1973.



punto de vista legal, particularmente de sus constituciones, que desde el año 1833 ha sido cambiada sólo en tres ocasiones (en 1833, 1925 y en 1981, que sigue en vigencia). Esta dinámica de períodos de estabilidad política seguida por crisis ha propiciado una tradición de gobiernos fuertemente centralizados en el presidente, con atribuciones especiales (como por ejemplo, nombrar y remover a su voluntad a autoridades de nivel subnacional o proponer iniciativas de ley), y un sistema electoral que privilegia la representatividad indirecta. En este sentido, la Constitución de 1925 dio los cimientos de un régimen presidencialista, aunque con algunos elementos democratizadores como el sufragio universal en votación directa y representatividad proporcional para asegurar la participación parlamentaria de minorías políticas.

Otros avances ocurrieron paulatinamente como la inclusión de la mujer en la votación municipal (1935) y sufragio universal, igualitario y secreto, en 1949. Además, la mejora de los sistemas de identificación (1958) y registro electoral, favorecieron la transparencia en los procesos electorales, y la obligatoriedad de inscripción electoral en 1962. Otra medida democratizadora fue cambiar la edad mínima para votar de 21 a 18 años, implementada en 1970, que además eliminó el requisito de saber leer y escribir para participar en las elecciones.

Estos avances en cuanto a mayor participación, inclusión y representatividad de las minorías, sufrió un gran cambio producto del golpe de Estado ocurrido en 1973 que estableció una dictadura militar liderada por el general Augusto Pinochet Ugarte, quien una vez establecido su gobierno autoritario, formuló una nueva constitución que delegaba mayores atribuciones al Presidente de la República, propició una pérdida de autonomía de los demás poderes del Estado e instaló una nueva estructura de representatividad y forma de organización política. Además, impulsó un proceso de reorganización territorial, creando nuevas unidades de administración que pasaron de 25 provincias a 12 regiones, reconfigurando la administración pública como una extensión del Gobierno Central al nivel subnacional.

También se preocupó por implementar reformas estructurales a nivel económico, como cambios en el sistema tributario, financiero y una reorganización de la administración y gestión del Estado, además de una reforma al sistema de pensiones, que pasó de ser un fondo público solidario común, a un sistema de capitalización personal administrado por privados. También se llevaron a cabo acciones de reestructuración de las políticas sociales, de salud y de educación, delegando en la administración local (municipio) la prestación de los servicios



sociales básicos de índole pública y, paralelamente, se crearon instancias privadas de prestación en regímenes de subvenciones, todo esto en un tenor de medidas descentralizadoras (Larraín y Vergara, 2001).

Paralelo a estas reformas estructurales comenzó un proceso de privatización de las empresas públicas y reversión de las políticas impuestas en el gobierno de Salvador Allende, particularmente respecto del mercado laboral y distribución de la tierra. Además reorientó la política industrial, promoviendo un sistema productivo enfocado a la producción primaria para exportación, con la minería y el sector forestal como ejes centrales en la economía nacional. Estos cambios introducidos por la dictadura y producto de un modelo económico que otorga especial primacía a las fuerzas del libre mercado (acento neoliberal), provocó una profunda transformación de la sociedad y la economía, cuyos efectos permanecen hasta el día de hoy.

En este aspecto Chile fue uno de los primeros países en implementar este tipo de modelo económico, promovido por la Escuela de Chicago y las enseñanzas de Milton Friedman, economista de la Universidad de Chicago que visitó Chile en 1975, invitado por la Escuela de Negocios de la Universidad Católica. Allí dio una serie de conferencias sobre economía y sus ideas influyeron en los asesores económicos de la dictadura (exalumnos chilenos de la Escuela de Chicago, denominados posteriormente como Chicago Boys), quienes posteriormente implementaron sus ideas.

Todo estos profundos cambios tuvieron un fuerte respaldo político y legislativo, que se plasmó en una nueva Constitución, donde se consagraron elementos centrales que hacen factible este nuevo modelo económico y una nueva forma de gobierno territorial, donde la elección de las autoridades de nivel subnacional (intendentes, gobernadores y alcaldes) era facultad directa del presidente, lo que enfatizaba el nivel de relaciones que se instrumentaba desde el nivel central hacia los niveles subnacionales, lo que los convierte en representantes del presidente en los territorios y no al revés.

Chile también es un ejemplo muy peculiar respecto de su etapa de regreso a la democracia, ocurrida sin violencia mediante un acuerdo social de las autoridades de turno. Entonces, por votación, en 1990 se eligió a Patricio Aylwin Azócar como nuevo presidente, respaldado por la Concertación de Partidos por la Democracia, que puso fin al período de dictadura.

Sin embargo, el expresidente Pinochet se instaló en el senado en calidad de senador vitalicio, junto con otros senadores designados por ser



excomandantes de las fuerzas armadas, y en esta nueva posición comenzó a liderar la nueva oposición que básicamente dificultó todo tipo de cambio legislativo, favorecido además por la ausencia del quórum requerido para cambiar la Constitución, con lo cual en los años siguientes sólo se pudo realizar algunos cambios legislativos o enmiendas poco relevantes.

Debido a la rigidez heredada de la dictadura, comenzó un movimiento ciudadano para cambiar el excesivo centralismo de la institucionalidad instalada y revertir la situación de abandono que muchos territorios argumentaban. Uno de los primeros avances en este sentido fue lograr enmiendas a la Constitución que permitieran la elección de las autoridades subnacionales, en particular la elección de los alcaldes. Sin embargo, estas propuestas fueron fuertemente resistidas por la oposición. Con todo, se logró un acuerdo político de Reforma Regional y Municipal en 1991, el cual proveía un marco básico de entendimiento que permitió la discusión posterior en el Congreso y, eventualmente, la aprobación de las reformas de 1992.

Después del gobierno de transición, siguieron cuatro gobiernos consecutivos liderados por el bloque político de oposición a la dictadura;⁵ sin embargo, los intentos por descentralizar disminuyeron significativamente y según opinión de algunos expertos, entre el período 1990-2005, el avance fue escaso (Waissbluth y Arredondo, 2011; Serrano y Fernández, 2012). En particular, sólo se avanzó en ámbitos de desconcentración de servicios públicos, de cierta autonomía en la decisión de recursos públicos invertidos en regiones a través del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) y aumentos de recursos para inversión regional.

Todo esto generó un descontento en la sociedad civil y en ciertos territorios comenzó una serie de movimientos ciudadanos para cambiar la configuración territorial, reivindicar autonomía y más recursos para su desarrollo. De estos territorios sobresalen la exprovincia de Valdivia, la ciudad de Arica, y la provincia de Chiloé entre otros territorios.

Respecto de la descentralización fiscal, un primer avance sucedió en el gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle, que aumentó en forma significativa la inversión pública decidida a nivel regional (FNDR). Paralelamente, en 1997 se presentó una reforma para la elección democrática de los Consejeros

⁵ Patricio Aylwin (1990-1994), Eduardo Frei (1994-2000), Ricardo Lagos (2000-2006), y Michel Bachelet (2006-2010). Actualmente gobierna el bloque de antaño de oposición, con el presidente Sebastián Piñera (2010-2014), quien será sucedido en breve por la expresidenta Bachelet.



Regionales, propuesta que no prosperó debido a la potencial pérdida de poder y del monopolio de la intermediación entre territorios y el nivel central (Mardones, 2006).

Otro avance significativo sucedió en la cumbre regional realizada en Valparaíso en 1998, una de cuyas principales conclusiones fue la necesidad de cambiar la resistencia legislativa, y se creó el Consejo Nacional para la Regionalización y Descentralización de Chile (CONAREDE), el cual convocó a los actores relevantes involucrados y se propusieron medidas para avanzar en el proceso de descentralización. También un avance significativo se efectuó en el gobierno de Ricardo Lagos Escobar, que en agosto de 2002 envió al Congreso un proyecto de ley para permitir la elección directa de los consejeros regionales, propuesta que había sido formalizada como uno de los once compromisos básicos de su programa gubernamental. La propuesta fue rechazada en el Senado en agosto de 2002.

Otro avance en cuanto a la modificación de la estructura territorial, pero modesto en cuanto a la descentralización, se logró en el gobierno de Verónica Michelle Bachelet Jeria, primera mujer chilena que logró ser Presidente de la República, la cual retomó las propuestas de mejorar la democracia y representatividad a nivel regional, haciéndose cargo de las demandas de algunos territorios y logrando los acuerdos políticos para la creación en 2007, de dos nuevas regiones (Arica y Parinacota, y Los Ríos), gracias a enmiendas a la Constitución.

Por entonces, se destinaron mayores recursos para mejorar el capital humano en las regiones y municipalidades, se impulsaron nuevos instrumentos de planificación con enfoque territorial, como las Estrategias de Desarrollo Regional, los Planes de Ordenamiento del Territorio y las Agencias de Desarrollo Territorial, junto con otros programas que impulsan la competitividad a nivel regional y local, como el programa "Chile Emprende", con una lógica de articulación de instrumentos e instituciones públicas, así como competencia y recursos para el fomento productivo. Todo esto se hizo con el fin de entregar capacidades y herramientas para que las regiones lideren los procesos de desarrollo, innovación y competitividad regional (Serrano y Fernández, 2012).

Estos nuevos territorios⁶ nacieron con la promesa de un nuevo estilo de

⁶ Se puede hablar en realidad de 4 nuevas regiones, ya que nacieron de la división de regiones previas, las cuales reconfiguraron su espacio territorio y su estructura administrativa.



gobierno regional, para ser regiones modelo. Sin embargo, tiempo después, la evaluación preliminar es que terminaron asumiendo la misma lógica de funcionamiento de las antiguas regiones; esto ha provocado nuevas voces de descontento social, en subterritorios postergados respecto de las nuevas capitales regionales y provinciales (Montecinos, 2012), efecto paradójico, ya que estos territorios lucharon para revertir la situación de postergación de las capitales regionales y provinciales, de las antiguas configuraciones regionales.

En la etapa más reciente de Chile, y producto del descontento social, ha ocurrido por primera vez una alternancia del poder, donde los partidos de oposición llegan a la presidencia bajo el liderazgo de Miguel Juan Sebastián Piñera Echenique, quien como parte de su nuevo estilo de gobierno ha fijado nuevas directrices respecto del proceso de descentralización a nivel regional. Esta nueva impronta de descentralización se ha focalizado en aumentar los recursos de decisión sectorial concertada y dotar a las regiones y comunas de mayores recursos de libre disposición, reordenar y traspasar competencias, funciones y atribuciones, generar incentivos para atraer, retener y desarrollar el capital humano calificado en las regiones, y propiciar la elección directa de los Consejeros Regionales.⁷

Respecto de medidas descentralizadoras en las municipalidades, y dado el bajo nivel de recursos financieros que disponen los municipios,⁸ este gobierno propone: transferencia de nuevas competencias en el ámbito del territorio (inversión pública) y fondos sectoriales, autonomía administrativa para fijar plantas, organización interna y remuneraciones, y mayor rol en la determinación y recaudación de los impuestos territoriales (Piñera, 2009). El balance hasta el momento, respecto de las propuestas presentadas por el gobierno de Sebastián Piñera es que sólo se ha cumplido el 18% de lo prometido,⁹ particularmente lo relacionado con la asignación de más recursos a las regiones.

Del breve resumen sobre el proceso de descentralización en Chile, se puede entender que los principales factores que han impulsado la movilización de la comunidad a nivel subnacional, han sido la constante resistencia al

⁷ En las elecciones de 17 de noviembre de 2013 se incluyó por primera vez la elección democrática de los Consejeros Regionales.

⁸ En 2009, los municipios representaban menos del 10% del gasto del Gobierno Central.

⁹ Estudio realizado por CorpBioBio respecto del avance en las medidas de descentralización prometidas en el programa de gobierno de Sebastián Piñera (15/05/2013) disponible en <http://www.biobiochile.cl/2013/05/15/gobierno-ha-cumplido-un-18-de-sus-promesas-de-descentralizacion-segun-corbiobio.shtml>.



cambio de la elite política, la excesiva primacía política de Santiago de Chile, y las problemáticas de los territorios subnacionales que detallaremos a continuación.

La problemática del desarrollo subnacional

El desarrollo de las unidades subnacionales pasa por equiparar las oportunidades y servicios que están disponibles para las personas en diferentes territorios y que esta situación sea perdurable en el tiempo. Por otra parte, para que las comunidades puedan disfrutar de bienestar y calidad de vida, y satisfacer sus necesidades presentes y futuras, ha cobrado relevancia en la actualidad, el desarrollo de actividades humanas ambientalmente sostenibles,¹⁰ que eviten interferencias, deterioros o destrucción del adecuado funcionamiento de los ecosistemas en los cuales están inmersas las comunidades.

Chile todavía cuenta con una gran cantidad de ecosistemas con funciones y servicios bien conservados, que posibilitan la obtención de recursos para el mantenimiento y desarrollo económico de las comunidades a nivel subnacional; recursos que si son bien utilizados, pueden ayudar a alcanzar un desarrollo superior de las comunidades cercanas a ellos, pero si son mal utilizados, simplemente profundizarán aún más, las actuales problemáticas que afectan a la mayoría de las comunidades en los países latinoamericanos.

Para comprender de mejor forma las problemáticas a nivel subnacional, deberían separarse en cuatro ámbitos, debido a su complejidad y dinámica:

- El problema territorial: cohesión territorial, disparidad/convergencia entre territorios, sostenibilidad del crecimiento urbano.
- El bienestar humano y comunitario: desarrollo humano, satisfacción de necesidades individuales y colectivas (educación, salud, empleo, vivienda, calidad de vida, cohesión social).
- La sostenibilidad de las actividades: Uso de los recursos naturales, cuidado de los ecosistemas, uso del suelo, gestión de los residuos de las actividades productivas y urbanas.
- El problema político y el modelo económico: ejercicio del poder,

¹⁰ Es decir, un manejo responsable, equitativo y sobrio de los recursos naturales disponibles en los ecosistemas.



representatividad o delegación, ciudadanía y decisión, equidad y distribución de los beneficios territoriales.

Cada una de estas esferas, tiene problemáticas que en su conjunto interactúan generando la realidad que viven las personas y según nuestra opinión, no se solucionan simplemente con la descentralización profunda del Estado. De hecho, lo más probable es que si se lograra una descentralización profunda del Estado chileno, persistirían problemáticas territoriales como la disparidad regional, conflictos ambientales y efectos de concentración generados por el sistema económico actual; todo esto propiciado por un rol excesivamente pasivo del Estado en la prestación/gestión de bienes/servicios necesarios para un adecuado desarrollo de la comunidad; es decir, la provisión de bienes públicos y cómo se gestionan para evitar la apropiación privada de los recursos comunes libres.

Propuesta de escala territorial y modelo de organización para un proceso de descentralización en Chile

Del panorama expuesto anteriormente resulta prioritario revertir algunas situaciones que afectan en forma directa el desarrollo en los territorios subnacionales y que se detallan a continuación.

Primero, debe haber un cambio en la conducción del proceso de descentralización y dejar de pensar en la Región como sujeto de desarrollo y solución final a las problemáticas subnacionales. Los conflictos sociales expresados hoy en día en diversos territorios de Chile, evidencian que el sujeto de desarrollo deben ser las comunidades aglomeradas en las ciudades y que por lo tanto, el actor relevante debería ser la administración local, que debe pasar de un rol administrativo marginal en cuanto a la inversión pública y despliegue de políticas sociales, a un rol de autonomía en cuanto a recursos y decisión de las políticas necesarias de aplicar a nivel local, es decir, ser un "gobierno local".

Esta estrategia debe estar acompañada de una reconversión de las relaciones en la organización pública, que posibiliten procesos de participación ciudadana y relaciones horizontales a nivel subnacional, y nuevas formas de relaciones ascendentes que permitan el diálogo y construcción consensuada de las acciones y recursos a desplegar en los territorios.

Segundo, deberá existir un organismo que vele por el desarrollo de los territorios postergados o de muy bajo desarrollo, con recursos para políticas de compensación y capaz de coordinar y articular políticas sociales enfocadas en



el desarrollo humano, que generen satisfactores sinérgicos para la comunidad, además de infraestructura y servicios públicos adecuados, para disminuir la brecha y evitar el éxodo a los territorios más aventajados, como la capital.

Tercero, debe existir una clara política de desarrollo urbano, que financie los servicios sociales básicos que la comunidad requiere, que planifique el crecimiento de las ciudades en el largo plazo, que procure y exija proyectos inmobiliarios integrales en el ámbito privado y de mejor calidad en el caso de los proyectos sociales, para desarrollar ciudades dignas de ser vividas, disfrutadas, y no para ser soportadas o sufridas.

Comentarios finales

De la revisión de la literatura se puede inferir que existen múltiples dimensiones que deben ser consideradas para un proceso integral de descentralización y que tienen relación con la gestión de las finanzas públicas, la distribución del poder y la inclusión de la ciudadanía en la toma de decisiones. Pareciera que aún falta avanzar en estos temas a nivel latinoamericano y particularmente en Chile.

El proceso de descentralización en Chile ha tenido un avance modesto y extremadamente lento, enfocado particularmente en la eficiencia del aparataje de la administración pública y, en mucho menor medida, en ámbitos de autonomía de los niveles subnacionales, distribución del poder y recursos, esto debido principalmente a la resistencia al cambio por parte de la élite política.

Agrava esta situación el excesivo sesgo por el regionalismo en torno a las políticas de desarrollo territorial, que legitiman una configuración de territorios creados por la dictadura, que claramente no cuentan con arraigo en los niveles subnacionales y que por tal motivo ha propiciado movimientos sociales de reivindicación de territorios y su autonomía.

Estas situaciones plantean la necesidad de revisar la configuración territorial de Chile y relevar el rol protagónico del nivel local, donde están los agentes del Estado más próximos a los ciudadanos y sus necesidades, para dotarlos de más recursos, que hasta hoy tienen una incidencia marginal en la inversión local.

Una alternativa para aumentar la cantidad de recursos a disposición del nivel local, y que es un tema pendiente en el proceso de descentralización chileno, es una descentralización fiscal que establezca tributos a las actividades realizadas en los territorios, iniciativa que tendría gran impacto en los



municipios, pues contarían con más recursos y una menor rigidez en cuanto a su uso.

Quizás una vertiente que enriquecería enormemente el proceso de descentralización en Chile es considerar la teoría del *desarrollo a escala humana*, cuyo acento es el nivel local y las necesidades de las comunidades, donde cobra relevancia la participación y nuevas formas de relaciones entre el Estado y la comunidad, para generar acciones concretas que satisfagan las necesidades de los ciudadanos.

Bibliografía

- BARDHAN, P., MOOKHERJEE, D. (2000). Capture and governance at local and national levels. *American Economic Review* N° 90, pp. 135-139.
- BOISIER, S. (2005). ¿Hay espacio para el desarrollo local en la globalización. *Revista de La CEPAL*, vol. 86 (agosto), pp. 47-62.
- BENNETT, R. J. (1990). *Decentralization, Local Governments and Markets*. Clarendon: Press, Oxford.
- BIRD, R. M. y VAILLANCOURT, F. (1999). *Fiscal Decentralization in Developing Countries*, Oxford: Oxford.
- BRENNAN, G. y BUCHANAN, J. (1980). *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*. Cambridge: Cambridge Univ. Press.
- BUARQUE, S. (1999). *Metodología de planeamiento do desenvolvimento local e municipal sustentable*, Recife: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).
- OCDE, (2009). *OCDE Territorial Reviews Chile*. Estudios Territoriales de la OCDE.
- DE MELLO, L. (2000). *Can fiscal decentralization strengthen social capital*. IMF Working Paper N° 00 pp.129.
- DE MELLO, L.R. y BARENSTEIN, M. (2001). *Fiscal decentralization and governance: a cross-country analysis*. IMF Working Paper N° 01 pp. 71.
- FERRADA, J.C. (1999). El Estado administrador de Chile: de unitario centralizado a descentralizado y desconcentrado. *Revista de Derecho*, vol. X, pp. 115-123.



- FISMAN, R., y GATTI, R. (2002). Decentralization and Corruption: Evidence across Countries. *Journal of Public Economics*, Vol. 83, Nº 3, pp. 325-45.
- FUKASAKU, K., y DE MELLO, L.R. (1999). *Fiscal decentralization in emerging economies: governance issues*. Inter American Development Bank/ Development Centre of the Organization for Economic Cooperation and Development, Paris.
- HOMMES, R. (1995). *Conflicts and dilemmas of decentralization*. The World Bank's Annual Bank Conference on Development Economics, Washington DC.
- INMAN, R.P. y RUBINFELD, D.L. (1997). Rethinking federalism. *Journal of Economic Perspectives* Nº 11, pp. 43-64.
- KYRIA, A.P. y ROCA-SAGALE'S, O. (2011). Fiscal Decentralization and Government Quality in the OECD. *Economics Letters*, Nº 111, pp. 191-193.
- LARRAÍN, F. y VERGARA, R. (2001). *La Transformación Económica de Chile*. Santiago: Centro de Estudios Públicos.
- MARDONES, R. (2006). Descentralización y transición en Chile. *Revista de Ciencia Política*, vol. 26, Nº 1, pp. 3-24.
- MAX-NEEF, M. (1993). Desarrollo a Escala Humana: conceptos, aplicaciones y algunas reflexiones. Barcelona: Icaria Editorial, S.A.
- MAX-NEEF, M. (1995). Economic growth and quality of life: a threshold hypothesis. *Ecological Economics*, vol. 15, pp. 115-118.
- MONTECINOS, E. (2013). *De la descentralización administrativa a la descentralización política. Propuestas de reformas y políticas públicas para un Chile descentralizado, democrático y participativo*. Documentos de trabajo RIMISP, Serie Estudios Territoriales, Nº10, pp. 1-26.
- MONTECINOS, E. (2005). Antecedentes sobre la relación histórica centralismo y descentralización en Chile. *Revista Venezolana de Gerencia*, año 10, Nº31, pp. 443-462.
- MUSGRAVE, R. y MUSGRAVE, M. (1984). *Public Finance in Theory and Practice*. New York: McGraw-Hill.
- OATES, W.E. (1972). *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace and Jovanovich.