

## Taller de Análisis de Políticas Públicas

Sesión 27 de abril 2012

### “Descentralización: Todos de acuerdo ¿nadie a favor?”

#### Presentación

El debate en el Taller de Análisis de Políticas Públicas se concentró en torno a la discusión sobre descentralización en Chile. Para ello se invitó al profesor Sergio Galilea, académico del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile, y a Ricardo Nuñez, ex Senador de la República.

#### Exposiciones

**SERGIO GALILEA**

**Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile**

#### **Una aproximación conceptual a la descentralización**

Existen a lo menos, cuatro dimensiones de la descentralización: una dimensión propiamente **institucional** que contenga transferencias, y competencias; otra de **equidad e integración social**, de los esfuerzos fundamentales y estratégicos que se han desarrollado en América Latina y el Caribe, dada nuestra condición de inequidad y desigualdad como rasgos segregativos fundamental, es decir la descentralización y su conexión con la lucha para superar la pobreza, nuestra principal asignatura pendiente más importante; Otra dimensión es la descentralización **fiscal** asociada al desarrollo, con ello, la potencialidad territorial del país desde el punto de vista del desarrollo y con ello asegurar la descentralización como factor de desarrollo; y por último, la descentralización vinculada a la **participación y gestión ciudadana**, donde la descentralización adquiere su vocación propiamente política y por tanto participativa.

La descentralización es vista como la optimizadora del desarrollo, eje de una ciudadanía activa, factor clave de la equidad y la integración social y clave de una moderna gestión pública. Con esto vamos entendiendo que la descentralización tiene un mayor nivel de complejidad, es decir, que la descentralización del país es un conjunto importante y muy significativo, y no tan solo un conjunto de movimientos sociales a cargo de las reivindicaciones de algunos territorios, eso más bien es una parte del problema. Cuando se analiza la Constitución chilena o se analiza la





situación del país, y lo compara con Brasil, Colombia y México, Chile en estas dimensiones está entre un tres y un cuatro. Por lo tanto no es de extrañar que la OCDE señale en su informe reciente que Chile no será país desarrollado si no es país descentralizado, señalando ésta como una situación muy grave.

### **La descentralización en Chile**

Nuestra clase política en general ha ido dándole importancia a este tema mucho más en el discurso que en su práctica cotidiana. En la encuesta Adimark se introdujo el tema de la descentralización como área de gestión del Gobierno y en la última de ellas la percepción del país está en los niveles de aprobación a la educación, transporte público y la delincuencia y está bajo la temática de la corrupción y el cuidado del medio ambiente.

Las razones por las cuales la descentralización es un tema menor, no tan valorado, pueda que tenga que ver con algunas insuficiencias conceptuales, o con la manera en que los partidos, y los movimientos sociales, de corte más históricamente progresistas, han asumido frecuentemente este tema. Mi conclusión en este punto, es que éstos lo han hecho de manera sólo aceptable para ser optimista, y en ocasiones, hasta sectores de derecha se apropian del tema y piden reivindicaciones territoriales. Uno no escucha fácilmente planteamientos desde el mundo progresista que reivindicuen este tema como un proceso que hace falta, que tiene un efecto importante para el desarrollo económico, la equidad social, la conducción moderna del Estados y para la gestión más directa de los ciudadanos.

En la década de los 90, es relativamente importante el progreso para la descentralización. Dentro de las limitaciones y la prudencia de la instauración de la transición democrática, se generaron cambios, motivados fuertemente por la tremenda demanda ciudadana por la elección de los alcaldes en el año 1992 y se produce un elemento de cierta audacia política, pues se logró generar un acuerdo político de todos los sectores políticos, que permitió que la descentralización tuviera agilización, un calendario, un programa. Se llegó al acuerdo por la regionalización, y por la descentralización. Que trabaja unido el tema municipal al tema regional como aspectos complementarios y escalas territoriales del proceso de descentralización, y no son cosas distintas, lo cual es muy importante ya que en Chile por mucho tiempo los vimos separadamente.

Además se reforzó el Fondo Nacional de Desarrollo Regional, se incrementó cualitativamente el Fondo Común Municipal, ambos establecidos durante la dictadura militar, aunque con un alcance limitado, sobretudo el FNDR, que era un fondo de inversión mas bien complementario y se habló por primera vez de convenios de programación de inversiones.

Hay que añadir el esfuerzo del Ministro Boeninger, por crear la Comisión Nacional de Medio Ambiente en donde se toman dos definiciones que son muy importante: El trabajo





interministerial y la otra, la importancia que toma la dimensión regional, con ello me refiero a las comisiones regionales, y por lo tanto hay una estructura regional, siguiendo la idea establecida en la Ley de Gobiernos Regionales que estableció el medio ambiente como tarea clave del Gobierno Regional.

En 1995 el Presidente Frei, en su primer discurso del 21 de mayo plantea que la decisión de inversión regional debe pasar del 21% al 42% lo que significó transferir una cantidad muy importante de decisiones hacia ámbitos con verdadero impacto regional. Durante este periodo, también se hacen adecuaciones interesantes en el tema municipal, en materia de recursos, responsabilidades y competencias.

### **Algunos retrocesos**

En la década del 2000 se administran estos avances y se verifican algunos importantes retrocesos, uno de los principales es la aprobación a la modificación de la idea de que el Fondo Nacional de Desarrollo Regional sea sólo de compensación territorial. Esto había motivado en su oportunidad un debate en la Cámara de Diputados, donde el conjunto de diputados metropolitanos votaron en contra de esta iniciativa, pero en el Senado al tener un carácter más territorial, no sucedió lo mismo. Lo concreto es que de un momento a otro, se aprueba que el FNDR sea solo en un 50% de compensación territorial y el otro 50% en función de las necesidades que tienen que ver con la región. También el Ministerio de Hacienda, en cada Ley de Presupuesto, al FNDR le iba agregando glosas especiales o restricciones administrativas que limitan la toma de decisiones del Gobierno Regional.

Se ha mantenido una situación muy compleja durante esta década hasta hoy sobre el tema de salud y educación municipal. Hoy el déficit estimado en la educación municipal es del orden de 140.000 millones de pesos; el déficit de la salud municipal es del orden de 90.000 millones de pesos.

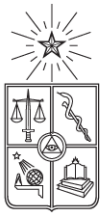
### **Proyecto de Ley**

En medio de todo eso, se produce un hecho muy importante relacionado con el Consejo Regional, que ha sido electo, hasta hoy, de la manera mas compleja posible. El proyecto presentado por el Ejecutivo sobre elección de los consejeros regionales es lo más engorroso que he leído, entre otras cosas, no admite que existan unidades electorales superiores a 500.000 habitantes, porque obviamente significa que existirán personas que serán elegidas con más votos que los parlamentarios.

### **Conclusión**

También, yo considero que el Ministerio del Medio Ambiente es un retroceso en materia de descentralización. Celebrar dos nuevas regiones como avance en el proceso de





INSTITUTO DE  
ASUNTOS PÚBLICOS  
Universidad de Chile

descentralización, es a lo menos discutible, para quien como yo hemos escrito hace muchos años, que este país tiene solo cuatro macro regiones: el norte, el centro, el sur y el sur austral.

La legislación y las propuestas que hace esta modificación legal presentadas por el Ejecutivo hace algún tiempo, sobre mecanismos para validar mayores competencias, nuevas funciones del Concejo Regional, nuevas funciones administrativas, son avances sumamente menores y debatibles.





**RICARDO NUÑEZ**  
**Ex Senador**

### **El centralismo en Chile**

Comenzaré compartiendo una reflexión, que es tratar de explicar por qué este país es así, por qué es tan centralizado y altamente presidencial.

Es altamente presidencial porque Diego Portales logró fundar el Estado Nacional, y lo hizo bien, mirado desde la perspectiva histórica, pero la descentralización es un tema que se fue construyendo, la centralización la fueron construyendo los tres grandes actores que ha tenido el país para construirse como nación: **los Partidos Políticos; las Fuerzas Armadas y la Iglesia Católica.**

No hay ningún partido, salvo el Partido Liberal a finales del siglo XIX, con José Manuel Balmaceda, que plantea el tema de las Comunas Autónomas, de alguna manera tratando de instalar en Chile una experiencia francesa, no hay ningún partido político, ni de centro, ni de izquierda, ni de derecha, que se haya planteado seriamente el tema de la descentralización. Los partidos de izquierda son todavía tributarios de la concepción del centralismo democrático, de alguna manera todavía todos los partidos son manejados por el Presidente, el Secretario General –como no lo voy a saber yo. Uno determina en Santiago quien es el Diputado a llevar en Punta Arenas o por Arica.

Y por cierto la Iglesia Católica es la institución del siglo XX siglo XXI, que probablemente es la más centralizada del mundo, donde hay un señor en Roma que manda la Iglesia Católica. No hay ningún Obispo que pueda sobreponerse al poder del Papa. Y por lo cierto se tradujo en la historia de Chile, la imposición de la iglesia a lo largo de todo el territorio nacional, sabiendo todos los feligreses que tenían al Papa como centro vital de su cultura institucional.

Y creo que lo más decidor es la manera en cómo los historiadores vinculados con las Fuerzas Armadas, desde Barros Arana en adelante, hasta Bulnes, para explicarse lo que fue la guerra contra Perú y Bolivia, siempre en el entendido que Chile es un país que tiene dos grandes territorios que son producto de las armas: el Norte del país y el Centro-Sur del país, y por lo tanto Chile es producto de la manera en como las Fuerzas Armadas y particularmente el Ejército, incorporaron los grandes territorios, los territorios más ricos del norte, que le sacamos a Bolivia y de Perú y por cierto también, los territorios que van al sur de la frontera -todavía le llamamos la frontera a Temuco-,

La colonización de Valdivia, Osorno, Puerto Montt por parte de los alemanes no constituye un problema de centralización, los alemanes nunca trataron de introducir en Chile, la idea de los...





que si ya existían en Alemania. Los Mapuches tampoco a pesar de que habían inventado los Mapu, habían creado territorios específicos, pero tampoco fueron un papel importante, y después de 1884 no hubo ninguna posibilidad de que ellos pudieran extender su experiencia territorial al resto del Estado-Nación, el Ejército de Chile impuso ahí su manera de ser de integrar el país.

### **Santiago, el centro del poder**

Las grandes instituciones que forman parte de la administración pública del Estado, se extienden a partir de Santiago, producto que son territorios se incorporan al país, no forman parte esencialmente de nuestra Capitanía General, que era básicamente el centro del país y no todo el territorio nacional actual.

Uno de los graves problemas que Chile tiene y que nunca hemos discutido, es la Institución Presidencial, ni siquiera durante el Régimen Parlamentario se discutió mayormente la figura del Régimen Presidencial. El Presidente de la República en Chile manda, manda él y desde Santiago, no manda desde Concepción, no estructura su política desde La Serena, mas lo hace desde Santiago y por lo tanto, no solamente Santiago se transformó en un gran centro urbano de desarrollo interesante desde ese punto de vista, sino porque además es la capital del poder, en democracia y no democracia, durante los regímenes dictatoriales sobre todo el último, Santiago es el lugar del poder, donde se practica el poder.

Nunca se ha percibido por los oligarcas de la zona central, de que ellos podían ejercer el poder desde San Fernando, o desde Talca. No, si se quería ejercer poder político, se debía venir a Santiago, si uno observa la composición del Senado en el siglo XIX y gran parte del XX, todos ejercieron su poder desde Santiago, por la concentración urbana, porque estaban los grandes centros económicos comerciales. Nunca Valparaíso que durante mayor parte del siglo XIX fue más importante desde el punto de vista comercial con el mundo que Santiago, y sin embargo nunca se instaló el poder en Valparaíso.

Acá tenemos un problema serio, no hemos estudiado bien las razones de cómo nos constituimos en un país tan altamente centralizado y por qué.

### **Descentralización, Régimen Militar y Concertación**

El Régimen Militar, avanzó un poquito, constituyeron la idea de Gobierno Regional, constituyeron la idea del Consejo Económico Social, a imagen y semejanza del que tenían a nivel nacional, y la idea de los alcaldes designados, eso fue un pequeño avance. Por qué no avanzó más el Régimen Militar, primero porque era militar y la naturaleza misma de la actividad militar es altamente centralizada, y lo segundo, porque no creían en el desarrollo de una alternativa descentralizadora real, porque no estaba en la naturaleza del régimen militar desde ningún punto de vista, la posibilidad de darle poder político a entes que fueran más allá





de la Constitución. Y si uno mira la Constitución de 1980, es la reafirmación del centralismo sobre la base de solamente avanzar en desconcentración del poder.

Los gobiernos de la Concertación, por cierto hubo avances, Sergio –Galilea- señala bien, las reforma constitucional del año 1990, 1991, se avanza en poder elegir a los Alcaldes, tener una institución municipal relativamente decente, claramente vinculada con los valores democráticos del país, etc. Esas reformas sin embargo, si uno mira bien las actas, don Sergio Diez y el Ministro Fernández –ambos ministros de Pinochet- fueron muy precavidos en no dar ninguna posibilidad de que fueran elegidos los Consejeros Regionales de manera distinta a como se estableció, que es lo más engorroso y es una anomalía democrática por donde se lo mire, ahí hubo un debate porque algunos presentamos mociones en el sentido de que se eligieran directamente los concejeros regionales, y sin embargo, tanto los ministros del Gobierno de Pinochet, como los diputados, hicieron todo lo posible para que eso no se aprobara, porque los diputados percibían más que los senadores, que concejeros elegidos directamente podían restarle poder, influencia o presencia en el aparato del Estado.

Esta idea de la democracia de la participación y la descentralización nunca se conjugó bien durante los gobiernos de la Concertación, esa idea de una democracia participativa que al mismo tiempo avance en la descentralización que permita la participación y enriquece la democracia, no fue conjugado por los gobiernos de la Concertación, nunca aterrizó en una propuesta solida de ninguno de sus partidos y en los gobiernos tampoco.

### **Proyecto de Ley**

En el actual proyecto de Ley, el intendente puede decirle: “mire señor, en la tabla que usted está proponiendo, al Presidente Regional, no me gusta” y no tiene que explicar absolutamente nada de por qué no le gusta, “no me gusta que esté ese punto porque es tuyo y no es mio”, es decir, no establece los mecanismos para dirimir competencias entre el Gobierno Regional y el Intendente. El intendente sigue siendo el virrey del país. No hay ningún atisbo de quitarle ciertas atribuciones o compensarla por la vía de un Presidente Regional. En este proyecto de ley, el Presidente Regional hace las siguientes cosas: propone la tabla, dirige la sesión, levanta la sesión, promueve la sesión o suspende la sesión, y representa en todos los actos protocolares al Gobierno Regional. Eso es una risotada total, eso no tiene compensación alguna.

### **Conclusiones**

La descentralización es la única revolución posible en Chile, no hay ninguna otra revolución que implica cambiar la naturaleza del Estado centralista y presidencialista, a través de un proceso gradual. Cambiar la naturaleza del Estado nacional, es una tarea histórica importante. Los grados de marginalidad de las regiones, las pobrezas desarrolladas al limite en las zonas ricas, como el norte del país y otros fenómenos de carácter social, no van a ser resueltos de





ninguna manera por el FNDR, ni por el Fondo Común Municipal, ni van a ser resueltos de esa manera.

Yo creo que hay un atisbo de rebeldía en las cuatro últimas manifestaciones que han teniendo lugar en Aysén, Calama y Arica. El grito de Aysén es muy claro, “el pueblo unido sin partido, jamás será vencido” esa es una bofetada al sistema político chileno y en los últimos 18 ó 20 años. En medio de una democracia que se construía, resulta que no fuimos capaces de avanzar en este punto, cuando había consenso en las ideas matrices de una descentralización efectiva, que lo tomara la concertación como parte de su propuesta revolucionaria, no fue posible, y creo que es uno de los grandes déficit, porque puede cambiarle un poco el rostro al Estado-Nación, ¿y por qué no? ¿Por qué si un Estado que ya tiene de constitución 200 años, no se le puede cambiar el rostro? Y yo creo que no basta con que tengamos buenas universidades, como Iquique o la de Valdivia que si bien son muy importante, no basta, ese es un paso, pero no suficiente, no basta.

Lo único que hace el proyecto de ley, es establecer mejor los convenios de programación; la creación de ciertos servicios públicos que se pueden crear en las regiones, pero no más que eso, no es un avance audaz desde la perspectiva de la descentralización, y mientras no se descentralice el país, vamos a tener un país desigual territorialmente, desigual socialmente, con rebeldías crecientes.

