

La e-Columna de Abril 17 del 2006

LA DESCENTRALIZACION EN CHILE: ASIGNATURA PENDIENTE

Mario Waissbluth y Cristian Leyton¹

La palabra descentralización es extremadamente atrayente. 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. No hay donde perderse. Hay que hacerlo. ¿O no?

Vamos a los hechos. El proceso descentralizador en Chile nació hace muchas décadas, y fue retomado por el régimen militar, creándose las Regiones. Hubo una decisión aun más relevante: la educación pública primaria y secundaria, y la salud primaria, pasaron a ser responsabilidad de los municipios. Los sucesivos gobiernos de la Concertación reforzaron este proceso con una serie de importantes medidas, entre las cuales destacamos:

A nivel municipal

Dos Leyes de Rentas Municipales que representaron un aumento importante en los ingresos de los municipios más pobres; un altamente controvertido Estatuto Docente para normar las relaciones entre municipalidades y profesores; Estatuto del Personal de la Salud Municipalizada; Programa de Fortalecimiento de la Gestión Municipal (PROFIM); Reforma al Artículo 110 Constitucional que faculta a los municipios a crear o suprimir empleos, fijar remuneraciones y establecer órganos o unidades con mayor autonomía; elección democrática de Alcaldes y autoridades municipales; elección separada de Alcaldes y Concejales.

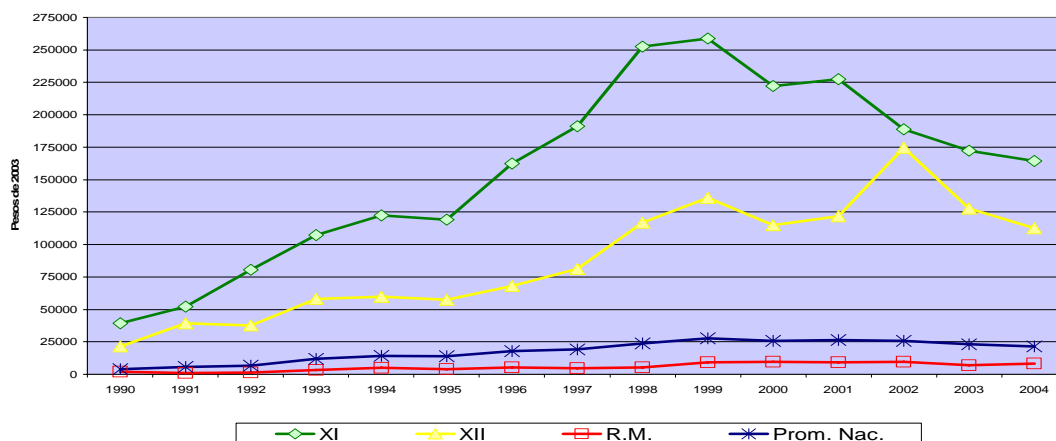
A nivel regional

Creación o fortalecimiento de instrumentos de inversión como el Fondo Nacional de Desarrollo Regional, la Inversión Sectorial de Asignación Regional, Convenios de Programación, e Inversión Regional de Asignación Local. Se dictó en 1992 una Ley Orgánica Constitucional con la cual las regiones pasan a ser organizaciones con personalidad jurídica propia; 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”, para reforzar las bases de una política descentralizadora, y se creó el Programa de Fortalecimiento Institucional Regional.

¹ Parte importante de la información, análisis y datos de esta columna están obtenidos de la tesis de Cristian Leyton, del Magíster en Gestión y Políticas Públicas de la Universidad de Chile, denominada: “Balance del Proceso de Descentralización en Chile 1990-2005: Una mirada regional y municipal”, de la cual Mario Waissbluth fue el Profesor Guía. Con Cristian 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. Asimismo, este trabajo forma parte de un texto más global denominado “La Reforma del Estado en Chile 1990-2005: De la confrontación al consenso”, disponible en www.mariowaissbluth.com o en www.esade.edu/public

Por otro lado, la gráfica siguiente desmitifica una frecuente queja regionalista: que el dinero se lo llevan los santiaguinos. Puede observarse con claridad que la inversión pública total *per capita*, sea esta regional o sectorial, ha sido sistemáticamente inferior en la Región Metropolitana que en el promedio del país, y regiones extremas como la XI o XII superan por lejos el promedio nacional².

Variación de la Inversión Pública Regional Efectiva per cápita 1990-2004



Elaborado en Base a Datos del Sistema de Información Regional, MIDEPLAN, 2005

Hasta aquí, miel sobre hojuelas. Pero... en los resultados de una encuesta realizada a 54 líderes de opinión, de gobierno, empresas y oposición, 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”, y 3.0 “avance modesto”, los resultados son:

Grado de Avance	Promedio	Gobierno	Independ.	Oposición
Gestión de los municipios	3.0	2.9	3.0	3.2
Gestión de gobiernos regionales	2.7	2.8	2.8	2.7
Proceso de regionalización y descentralización	2.4	2.7	2.6	1.9

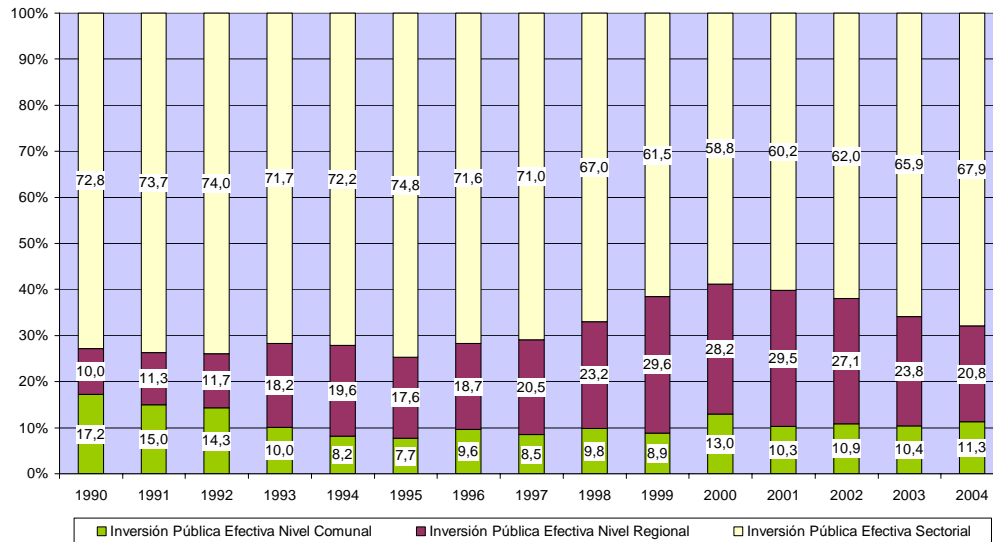
Aquí hay una evidente contradicción. ¿Por qué, con tantas leyes y decretos, el avance es percibido como tan pobre? La primera y tal vez más importante de las explicaciones estriba en que, si observa en la próxima gráfica cuál es la inversión que es *efectivamente* de decisión regional, y no una inversión que en realidad es decidida centralmente y luego asignada a algún instrumento regional, puede observarse que esta cifra, que en el 90 era el 27.2% del total nacional, llega a un máximo de 41.2% en el año 2000, y de allí desciende a tan sólo 32.1%. Peor aún, la inversión comunal, la más cercana a las decisiones ciudadanas, disminuye su proporción de 17.2% a 11.3%. Todas las cifras e indicadores de esta naturaleza tienen una 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, el avance ha sido muy 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

² Es importante considerar que estas regiones extremas dependen en mayor medida de la inversión pública puesto que la privada es aún muy baja.

casi terminal. En esta situación, a estos municipios les resulta virtualmente imposible gestionar adecuadamente la educación, la salud, la infraestructura o el desarrollo urbano.

Inversión Pública Efectiva Comunal-Regional-Sectorial como Porcentaje de la Inversión Pública Total (miles de pesos de 2003)



Elaborado en Base a Datos de MIDEPLAN, 2005

En segundo lugar, no hay un modelo claro en las elites políticas, de gobierno ni oposición. 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 una buena iniciativa de la Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE), nunca fue un documento compartido por un gabinete que no tenía mayor convicción sobre el tema, ni por los parlamentarios de gobierno u oposición.

A los partidos políticos, controlados esencialmente por santiaguinos o avencindados en Santiago, el tema nunca los ha motivado demasiado, peor aún si tienden a ver en las autoridades locales una eventual competencia a sus posibilidades de reelección parlamentaria. La forma en que se deciden en Santiago las candidaturas a diputados o senadores por las regiones y distritos, sin la menor consulta a esos

Fragmento de entrevista a Patricio Aylwin:

P: *Varios entrevistados han opinado que, considerándose importante el proceso de descentralización y regionalización del país, no se ha consensuado nunca un modelo claro respecto al rol y peso relativo que debiera tener el gobierno central, los gobiernos regionales y municipales. ¿Qué opina Ud. al respecto?*

R: *“No hay un modelo claro, aunque yo tengo ideas claras respecto de hacia dónde deberíamos ir. No podemos olvidarnos del carácter unitario del Estado chileno, esto de elegir los Intendentes sería convertir al Estado chileno 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 yo creo que sería muy malo, porque este país de 15 millones de habitantes es un país chico, aunque sea territorialmente largo, y 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. Categóricamente, pienso que es cierto que varias regiones hasta ahora han demostrado muy poca capacidad de*

ciudadanos, es en realidad insólita. Estamos tan acostumbrados a ello que ni siquiera lo cuestionamos. En suma, no existe consenso nacional respecto a qué decisiones, funciones públicas y recursos deben manejarse a nivel nacional, cuáles a nivel regional, y cuáles a nivel comunal.

Adicionalmente, la importante reforma al Artículo 110 Constitucional, que le otorgaba 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 ya casi 9 años, 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, como todo buen sindicato de nivel nacional que se precie de tal, 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.

Persiste asimismo, en el conjunto del Ejecutivo, una preponderancia de miradas sectoriales más que regionales y territoriales. Los problemas son multisectoriales y territoriales, las soluciones emanan de Ministerios sectoriales, cada uno de ellos actuando de manera insularizada³. Debe destacarse, eso sí, que en aquellos casos en que ha habido Intendentes o Alcaldes con una excepcional capacidad de gestión, estos han sido capaces de coordinar a los Ministerios y Servicios en su zona, realizar una planificación estratégica a nivel regional⁴, 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, 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 una capacidad efectiva de contraparte respecto al Poder Ejecutivo, al Legislativo, a los partidos y las entidades gremiales.

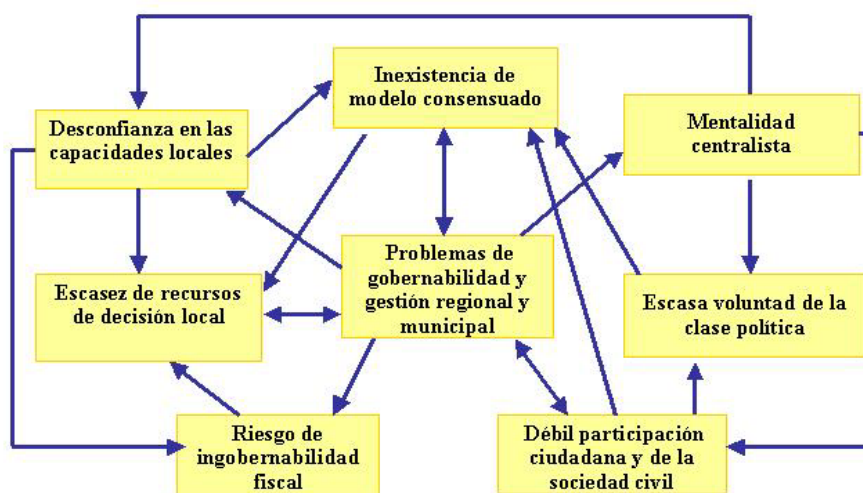
En suma, el proceso descentralizador chileno aparece entrampado en un círculo vicioso de múltiples aristas. Los Ministerios sectoriales y el Ministerio de Hacienda se resisten a transferirle recursos y autonomías de decisión local a las regiones y municipios, aduciendo escasa capacidad de gestión. Los Ministerios sectoriales tienden a resistir la coordinación territorial para preservar la insularidad de sus programas favoritos. A su vez, la severa escasez de recursos impide desarrollar adecuadas capacidades de gestión, generándose así una profesía autocumplida. Los gremios nacionales se resisten a otorgarle autonomía y flexibilidad a los municipios para gestionar adecuadamente la salud, la educación, o la propia Alcaldía, 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, así como los candidatos al Congreso, se han decidido hasta ahora en Santiago, esencialmente por criterios de

³ 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 traslapo de funciones entre sí. Ver M. Waissbluth, “La Insularidad en la Gestión Pública Latinoamericana”, Revista del CLAD Reforma y Democracia, No. 27, pp. 75-88, Oct. 2003

⁴ Varios de los entrevistados coinciden en los nombres de Jaime Tohá y Luis Guastavino como algunos de los más destacados Intendentes. Otros mencionaron adicionalmente una crítica, en cuanto a 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.

balance político. Muchos Alcaldes recurren al clientelismo como forma de asegurar la siguiente reelección, lo cual empeora los problemas de gestión y aumenta las posibilidades de corrupción o manejos financieros inadecuados. 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. No está fácil. La gráfica siguiente muestra las retroalimentaciones perversas de este sistema complejo:



Por cierto, en la teoría de sistemas complejos se 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 el caso del Estado incluye instituciones de distintos poderes autónomos, partidos, gremios, la prensa, individuos, entidades no gubernamentales y empresas. Todos muestran una porfiada tendencia a auto-organizarse y actuar independientemente, de acuerdo a sus propias reglas. Aquí no estamos hablando de ministros perversos, gremios perversos, ni parlamentarios perversos. Cada quien actúa dentro de las lógicas que el sistema le impone, 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 nos reiteran, una vez más, 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 administrar esas leyes y presupuestos. Asimismo, en este proceso queda demostrada, una vez más, 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 Concertación, y por el escaso rédito político que ven los parlamentarios de oposición y gobierno, que suelen transitar por la ruta 68 en lugar de la ruta 5, para abordar estos problemas y conflictos.

Una descentralización gradual pero efectiva.

Frente a la casi interminable 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. Ingenieros, educadores, médicos, economistas, profesores universitarios, trabajadores sociales, agrónomos, etc. 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.

Podremos producir diez leyes más, veinte programas de inversión regional y municipal, y a la larga la porfiada realidad terminará imponiéndose y el proceso estancándose. A cifras del 2002, la Región Metropolitana acumulaba el 50.5% de los técnicos y universitarios nacionales⁵. Esta cifra debe acercarse a 40%, que es la proporción de habitantes de esta Región sobre el país, según los datos del último censo. Este modesto cambio significaría aumentar en nada menos que un 50% los profesionales y técnicos en regiones sin aumentar ni uno en Santiago.

Lograr esto no es sencillo, toma dinero y tiempo. Pero tal vez no tanto. En primer lugar, podría determinarse que las asignaciones de zona aumenten para todo cargo público concursable en regiones, sea este de alta dirección, tercer nivel, o cualquier otra naturaleza. En segundo lugar, el Programa Servicio País, hoy al alero de una organización sin fines de lucro de escasísimos recursos, manda algunos cientos de profesionales jóvenes por alrededor de un año a regiones (teniendo una demanda mucho mayor que su capacidad de oferta), donde una fracción de ellos opta por quedarse, o por volver al cabo de pocos años. Un excelente pero microscópico programa como este debería cambiar radicalmente su estatus y ampliar significativamente su cobertura.

En tercer lugar, dado que el nuevo gobierno ha anunciado fuertes programas de fomento al emprendimiento, no sería un pecado ni venial introducir un diferencial mayor de apoyo para los nuevos emprendimientos en regiones. Supongamos que el país decidiera “farrearse” en esto unos 50 millones de dólares al año. Eso viene siendo como el 8 % de la inversión pública efectiva de nivel regional. ¿No valdrá la pena invertir en la acumulación de capital humano un pequeño porcentaje del gasto en cemento y acero?

Por otro lado, sería interesante calcular cuál es el costo marginal de congestión que introduce un habitante adicional a la ciudad de Santiago, en términos de requerimientos de vialidad, Metro, pérdida de tiempo en transporte, infraestructura, descontaminación, combate a la delincuencia, y compararlo con los incentivos necesarios para inducir más gente a desplazarse a regiones. En una de esas, hasta salimos ganando.

Pasando a otro ámbito, ya se ha señalado en diversos foros que Chile tiene el potencial para convertirse en una potencia agroalimentaria de clase mundial. Esto no es una ficción, el valor de estas exportaciones, cerca de 8 mil millones de dólares, ya habría superado al cobre si no fuera por la fuerte alza reciente en el precio de este metal. 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 dólar el kilo y camembert a 50 dólares el kilo es puro conocimiento técnico y comercial, y posicionamiento de marca.

Si se lo piensa bien, es difícil encontrar otro sector con un potencial para generación de empleo estable y bien remunerado fuera de Santiago, en cifras del orden de cientos de miles. Una mina de cobre que exporta mil millones de dólares genera entre 500 y 1000 empleos directos. Esta cifra se multiplica por cerca de 20 veces si se trata de exportación de alimentos. Si bien este es un ámbito

⁵ Gustavo Rayo, III Encuentro Nacional de Estudios Regionales, Talca, 2005.

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 del sector privado, 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 poner de una vez por todas en la agenda pública el tema del modelo de descentralización que queremos. De ser un desconocido documento de la SUBDERE, “El Chile Descentralizado que Queremos” debe pasar a ser un documento alabado, criticado, destripado, si es necesario reconfigurado, y finalmente consensuado por la clase política, el gobierno y el parlamento. Si no tenemos una visión de largo plazo sobre este tema, continuaremos dando un paso adelante y dos atrás.

El segundo es traspasar, con las modificaciones y cuerpos consultivos que sean necesarios, el sistema de Alta Dirección Pública a los gobiernos regionales y comunales. Profesionalizarlos y flexibilizar su gestión es un paso crítico del proceso. En el caso municipal, esto implica legislar en torno al artículo 110 Constitucional (actualmente el 121, en la nueva Constitución). La ASEMUCH, esperablemente, continuará 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 planes nacionales indicativos de nivel más macro. Si alguien opina que este enfoque es “soviético”, tal vez convendría consultar la opinión de los holandeses, japoneses o el reino de Dubai.

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, hay que *juntar más*. Si no hay recursos para que tres Municipios pobres puedan tener un excelente Director de Obras, 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 hacerse de golpe, 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, puede probarse de manera piloto y transitoria.

La asignatura sigue pendiente.

Este artículo se encuentra en proceso de revisión y edición para posteriormente ser publicado en una revista, por lo que agradecemos enviar sus comentarios y observaciones a mariow@dii.uchile.cl o cleytonn@uc.cl o bien depositarlos en el Foro de Discusión de www.mariowaisbluth.com

Si Ud. desea ser eliminado de la lista, rogamos enviar un e-mail diciendo ELIMINAR

Si. Ud. desea ser incorporado a la lista, rogamos enviar un e-mail diciendo INCORPORAR