

Santiago, Chile

3 de febrero de 2014

DESCENTRALIZACIÓN EN CHILE PARA QUÉ Y CÓMO

Carolina Estroz Fernández

Es socióloga con experiencia en programas e intervenciones sociales de participación ciudadana y control social en sectores rurales de la zona central de Chile. Es miembro de la Secretaría Técnica del Consorcio de ONG por los Derechos Ciudadanos. Actualmente está en proceso de elaboración de tesis para obtener el grado de Magister en Psicología Comunitaria en la Universidad de Chile y trabaja en la Corporación de Investigación en Agricultura Alternativa (CIAL).

¿Qué ruta histórica ha seguido la descentralización en Chile? La autora del presente artículo hace un recuento de varios momentos de ese proceso en la historia de las tres últimas décadas de su país, guiada por las preguntas de qué objetivos (por qué) y qué estrategias (cómo) jalonaron los impulsos de la descentralización, para concluir con un planteamiento de expectativas que, propone, debieran servir de motivación a los esfuerzos de la actualidad.

"Descentralizar para empequeñecer el Estado o para acrecentar su presencia en los territorios; descentralizar para privatizar activos empresariales y los mercados de servicios públicos o para socializar y universalizar accesos a toda la población; descentralizar para disciplinar las decisiones políticas dentro de los principios del equilibrio macroeconómico, de la competencia y los rendimientos empresariales o para acrecentar los bienes no sometidos a la lógica mercantil del costo beneficio económico, sino de la rentabilidad social de las inversiones" (Restrepo, D. 2011).

La mirada sobre la descentralización en Chile requiere ubicarse en una línea de tiempo y establecer claramente el contexto social, político y cultural en el cual se está desarrollando, para luego dar cuenta de las características singulares del proceso, sus cómo y sus para qué.

A sabiendas de que la descentralización es diferente según los contextos de cada país, es posible afirmar, sin embargo, que desde una mirada general hacia América Latina, tiene matices y épocas similares, como lo señala Darío Restrepo (Descentralización para la Equidad. Colombia 2010), entendiendo que en esos contextos confluyen las dimensiones política, social, económica, cultural y ambiental.

Breve recuento

En Chile (dejando de lado la historia de leyes y ensayos federalista del año 1923), comenzó a hablarse de descentralización como consecuencia del denominado modelo de desarrollo "hacia adentro", también llamado modelo de sustitución de importaciones, donde las regiones fueron marginadas del desarrollo económico que promovía el proceso de industrialización, llevado a cabo en



Santiago, la capital, durante los años de los “recordados” gobiernos del Partido Radical, desde 1938 a 1952 con los Presidentes Pedro Aguirre Cerda, Juan Antonio Ríos y Gabriel Gonzales Videla. En esa etapa nació, por ejemplo, la hasta hoy existente, Corporación de Fomento de la Producción (CORFO). En ese contexto, la descentralización buscaba mejorar el sistema centralista, con el objetivo de que los beneficios del modelo llegaran de mejor manera a las regiones.

Durante los años setenta, la descentralización fue utilizada como una estrategia del Estado para apoyar su legitimidad, a través de acciones de planeación política de programas que se construyeron centralizados, aunque debían llegar a las regiones. La misma década fue testigo de la Reforma Agraria, el golpe de Estado liderado por Augusto Pinochet y la “Revolución verde”, que significó la incorporación de diverso tipo de tecnologías, principalmente en la agricultura, para el aumento de la producción.

Tras el desarrollo de la llamada revolución verde en el norte de América, ésta se reprodujo en Chile por medio de programas de apoyo que realizan asesorías y entregan incentivos, utilizados principalmente en el área frutícola, cuya producción es destinada a la exportación mientras, simultáneamente, la dictadura lleva adelante la contra reforma agraria. Como puede verse, el para qué del proceso fue parte de una estrategia de legitimidad por medio del incentivo del desarrollo rural, contemplando, por un lado, asesorías técnicas a pequeños agricultores y, por el otro, incentivo fiscal a grandes agricultores, que siguen siendo los grandes exportadores frutícolas de hoy.

Ya en la década de los ochenta, en el marco neoliberal legitimado por la dictadura y con la llegada de los “Chicago boys”, como se denominó al grupo de economistas chilenos con estudios de post grado en la Universidad de Chicago, de Estados Unidos (entre ellos el actual Presidente Sebastián Piñera), se aplicaron en Chile programas de privatización y reducción del gasto fiscal. En este caso, el para qué de la descentralización iba de la mano con el objetivo latente del modelo neoliberal, lo que, en palabras del investigador colombiano Darío Restrepo, buscaba un Estado pequeño, amigable con el mercado y al servicio de las transnacionales.

Al mismo tiempo, la estrategia incluyó medidas como la designación de Secretarios Regionales Ministeriales (SEREMIS) desde una visión sólo geopolítica. Esta acción se dio en el marco de la regionalización del país el año 1974, seguida de una descentralización municipal con competencias de administración parcial de los servicios de salud y educación, como señala el investigador chileno Manuel Luis Rodríguez (Autonomías regionales y nueva constitución en el Chile del siglo XXI: Región de Magallanes, Chile 2011), así la antidemocrática constitución de 1980 consagra órganos colegiados débiles como por ejemplo los constituidos por los concejales, paralelos a la autoridad unipersonal que sustentan las y los alcaldes.

La descentralización que promovió el oscuro proceso de la dictadura en Chile instauró las bases del modelo neoliberal que impera hoy en el país y, peor aún, muchas plataformas permanecen actualmente en nuestra Carta Magna. Una descentralización sin recursos, sin competencias y sin las libertades necesarias para la democracia. Una descentralización que fue de la mano con la privatización de la salud y de la educación, cuya peor expresión es la mala calidad de los servicios estatales en general y municipales en particular.

En los años noventa, con la llegada de la democracia, el para qué de la descentralización buscó apertura en los procesos de toma de decisiones y hacer participar a la ciudadanía, principalmente con la elección popular de alcaldes y concejales; con la obligatoriedad de crear planes de desarrollo comunales, modificaciones a la Ley de rentas municipales, y con la instauración de espacios e instrumentos ciudadanos de participación a nivel comunal. En lo regional, lo más connotado tuvo que ver con las decisiones sobre la inversión pública local.

Pese a lo anterior, y hasta la actualidad, la descentralización “en democracia” ha sido una superposición de cambios de dirección, porque los avances descentralizadores, en la práctica, se montaron sobre el esquema de la descentralización impulsado por el régimen militar (Mesa de trabajo Descentralización para el desarrollo humano en Chile. PNUD, Santiago de Chile, 1999) y con un marco normativo constitucional que, desde todas las ópticas, es antidemocrático. Por el mismo motivo,

la apertura al mercado y la exacerbación a nivel latinoamericano del modelo neoliberal siguen vigentes y tienen a Chile como el mayor ejemplo ilustrativo.

En consecuencia, las principales características de la descentralización en Chile son, por un lado, que ha respondido a los contextos históricos nacionales y, por el otro, que ha sido parcial, y sólo en algunos de sus componentes, particularmente en lo fiscal (con una mínima transferencia de recursos y la constante competencia por éste) y en lo administrativo, pero sólo atendiendo a lo prioritario de la descentralización: satisfacer las necesidades básicas de la ciudadanía, para lo cual incluso hay experiencias exitosas de asociativismo entre gobiernos locales municipales.

Expectativas para la actualidad

En el contexto actual, el para qué de la descentralización debería estar relacionado, en primer lugar, con el establecimiento de autonomías regionales y, en segundo lugar, como consecuencia del primero, con el desarrollo integral y sostenible de los territorios. El cómo debería expresarse por medio de una asamblea constituyente que norme las características de esa autonomía regional y de la representación política de los territorios.

El tipo ideal de esta construcción entendería la autonomía no tan solo como la capacidad de un proceso para normarse a sí mismo, sino, de manera más completa, como lo señala Rodríguez, referido al conjunto de condiciones políticas, institucionales, administrativas y jurídicas que permitan a una región administrar sus propios recursos fiscales. En este caso, sumo a la administración de recursos señalada por Rodríguez, la capacidad de generar recursos propios, determinar sus políticas públicas locales y gestionar la función pública con grados definidos de independencia respecto de las políticas públicas nacionales.

Es imprescindible la descentralización del mercado, un punto poco abordado. La mayoría de las empresas de Chile, particularmente las que monopolizan ciertos mercados, se manejan desde Santiago, y están presentes en todo el país. Las grandes cadenas de supermercados, farmacias, ferreterías y restaurantes, así como las empresas de servicios básicos, han llegado a los rincones más recónditos del país, y como consecuencia, han destruido paulatinamente los pequeños mercados locales. Debido a eso y a la inexistencia de leyes o programas que apoyen el comercio local, las expresiones de éste han ido desapareciendo y transformando su fuente de ingreso.

Lo anterior, expuesto de manera muy simplificada, torna difícil la búsqueda de un producto estrella, que actúe como símbolo y aglutinador económico y social, una "orquídea", como lo planteara el especialista boliviano Carlos Hugo Molina, en su exposición durante el ciclo internacional Descentralización, Participación Ciudadana y Control Social, realizado en Santa Cruz (Bolivia), en agosto 2013. Molina aludía al ejemplo del municipio de Concepción, donde el Festival de la Orquídea, flor emblemática de su eco sistema, produjo ventajas comparativas como catalizador de un desarrollo económico local más allá de una experiencia de turismo rural y evitando la exposición desmedida y mercantilizada de las tradiciones y la cultura del lugar.

Inquietudes

No creo tener respuestas al desafío de los planteamientos, pues cambiar el actual modelo en un país en el cual está tan arraigado culturalmente es una tarea dificultosa. Complementar democracia, justicia y equidad social con desarrollo económico es una labor ardua, pero, por lo menos, en el Chile de hoy, el tema está puesto en el debate.

De hecho, durante el reciente período de campaña electoral los movimientos sociales han logrado una revolución en los discursos, en la opinión pública y en las agendas políticas propuestas por los candidatos a la presidencia más cercanos a la izquierda. Ocho candidatos, menos la abanderada de la derecha hablaron de la necesidad de hacer cambios a la Constitución y la ya elegida Presidenta Michelle Bachelet también, aunque no explicó concretamente el cómo y, por cierto, ya desecho la idea de un proceso constituyente.

En este sentido, vuelvo al párrafo de inicio del presente artículo, en el cual expresé que la descentralización responde primero al contexto sociológico en el cual se desarrolla y no siempre responde a la búsqueda de una democracia y equidad social, ya que los campos político y económico que la sustentan están constantemente en tensiones, relaciones y juegos de poder, externa e internamente.

Así, cabe preguntarnos qué otro tipo de descentralización podríamos desarrollar en Chile, con el marco jurídico constitucional y económico vigente; con hábitos clientelistas arraigados, sobre todo en los sectores más rurales; con la herencia de una tradición oligárquica, con una exacerbación del individualismo y con procesos de construcción identitaria fragmentados, que no fortalecen el desarrollo ni la identidad local.

Las pocas estrategias descentralizadoras en Chile han logrado resultados (esperados o no), al abrir nuestra sociedad a un modelo neoliberal de desarrollo, arraigado en la competitividad personal, el consumo y la privatización de los servicios.

En este escenario, las posibilidades de generar cambios estructurales deben pasar necesariamente por una transformación del paradigma estatal, para que impulse el cambio de hábitos en los sujetos para transformarse en actores protagónicos de su cambio, estableciendo los mecanismos de su participación activa y responsable en un proceso constituyente y en las decisiones respecto al desarrollo de sus territorios.

Acción ONG

Para un proceso de autonomía regional, se requiere de la representación política de los territorios, que enfrente la deslegitimación actual de la política partidista. Para ello es necesario trabajar en el fortalecimiento del tejido social en los territorios y del liderazgo de ciertos actores legitimados que podrían asumir ese rol.

Aquí las Organizaciones no Gubernamentales (ONG) cobran un papel importante, al ser potencialmente las invitadas a acompañar y fortalecer los innumerables procesos que se proyectan para Chile, y a ser actores por derecho propio.

La base de estos cambios es una ciudadanía activa y responsable, capaz de incidir directamente en el desarrollo de sus comunidades, de su territorio y de su país, área en la cual también puede contribuir las ONG, que actúan en espacios de participación y concertación, tanto los institucionalizados y reconocidos por el Estado, como los informales que dan sentido al hacer cotidiano de la ciudadanía. Por ello, debe continuar el trabajo que hoy hacen varias ONG sobrevivientes en Chile.

Otro aspecto en el cual las ONG deben hacer aportes se relaciona con el excedente simbólico que cada territorio posee. Interpretando a Jorge Larraín, serían las comunidades con una fuerte y marcada identidad y los sujetos identificados cultural y territorialmente con un espacio simbólico quienes logran proyectar y forjar un desarrollo local sostenible para sus territorios, pues se sienten parte de esta comunidad imaginada (Identidad Chilena. Ediciones LOM. Santiago de Chile 2001).

Para finalizar, sólo me cabe señalar lo mucho que queda por hacer en Chile respecto a temas de democracia, equidad y justicia social. Los procesos que se avecinan nos harán actores importantes del Chile del futuro, del país que queremos y, en este sentido, desde el papel de ciudadanas y ciudadanos, profesionales de ONG o cualquier otro, debemos ser actores protagónicos de la construcción de nuestra historia. Ahora es el momento de preguntarnos ¿autonomías regionales: cómo y para qué?.

Las opiniones expresadas en este documento son responsabilidad de la autora y no comprometen la opinión y posición del IPDRS.