

Investigación

Dimensiones y actores clave de la descentralización regional en Chile (2006-2013)

DIMENSIONS AND KEY ACTORS OF REGIONAL DECENTRALISATION IN CHILE (2006 - 2013)

Flavia Velásquez Forte

Geógrafa (PUC) y PhD de Universidad de Glasgow, Reino Unido

Email: flaviavelasquez@gmail.com

Resumen

Este artículo trata de la descentralización político-administrativa chilena desde una perspectiva institucional en el marco de tres dimensiones: filosófica, política y técnica. En él se discute la influencia y alcance de cada una de ellas en los actores que llevan a cabo el diseño e implementación de las políticas descentralizadoras. Las interpretaciones que estos hagan de la realidad y la comprensión teórico-conceptual que tengan de la descentralización, influirá en las decisiones y acciones que tomen; asimismo, se analiza el rol de la SUBDERE como agente conductor de estos procesos. Esta investigación se basa en el análisis cualitativo de documentos y entrevistas a 60 actores tanto del nivel nacional como regional.

Palabras clave: descentralización política, Estado, toma de decisiones, institucionalidad.

Abstract

This paper analyses the Chilean political and administrative decentralisation from an institutional perspective in the frame of three dimensions: philosophical, political and technical. The interpretations that key actors make of reality and their conceptual construction of decentralisation shapes decisions and actions towards decentralisation. Therefore, the paper discusses the influence and the scope of these dimensions over the design and implementation of decentralising policies and it also analyses the role of SUBDERE as the driving agent of the process. This research is based on the qualitative analysis of documents and 60 in-depth interviews with actors from the national and regional level.

Key words: political decentralisation, state, decision-making, state institutions.

Introducción

La descentralización es un concepto con muchas dimensiones y enfoques que afecta diferentes arenas y múltiples actores (Eaton, 2004); cada caso es diferente de acuerdo a las causas, características y consecuencias de su aplicación. Este trabajo busca identificar a los principales actores institucionales involucrados en el proceso de descentralización político-administrativa chileno y analizar cómo ellos interpretan y construyen este proceso en el marco de tres dimensiones: filosófica, política y técnica.

Las estrategias conducentes a la descentralización se han ido incrementando desde la segunda mitad del siglo XX, oscilando entre la descentralización y la centralización hasta la década de los 80 (Conyers 1983, 1986). La última oleada descentralizadora de occidente aparece como una respuesta a la crisis del Estado de Bienestar, que es vista como una manera de mejorar la provisión de servicios públicos. Ello tuvo su expresión durante los '70 y '80 a través de la privatización de algunos suministros –tales como agua, electricidad y alcantarillado–, de servicios como educación, salud, pensiones, etc., y a través de la descentralización territorial, donde los gobiernos subnacionales pueden responder directamente a las necesidades locales (Rondinelli, 1989)¹. Desde entonces la descentralización se ha vuelto más y más popular, siendo promovida por movimientos subnacionales, gobiernos centrales y organizaciones supranacionales². Ya en la década de los 90 e inicios

del siglo XXI, la descentralización se ve como parte del proceso de desnacionalización de los Estados (Jessop, 1997), donde se reconoce un cambio en el rol del Estado central y la necesidad de 'devolver'³ el poder de decisión a los niveles subnacionales.

El Estado chileno fue concebido –a principios del siglo XIX– como un Estado fuerte, de estructuras verticales, autoritarias y centralizadas (Estado Portaliano), al que la actual Constitución (1980⁴) ha llevado a su mayor expresión en términos de centralismo y concentración del poder ejecutivo en la figura del Presidente (Cea, 2001; Ominami, 2011). Esta forma de Estado ha perdurado a través de la historia, siendo el centralismo un proceso continuo y acumulativo que se ha legitimado debido a su larga duración y persistencia (Palma, 2009). En otras palabras, las relaciones de poder no sólo son resultado de la coyuntura reciente sino que también responden a la herencia cultural y a procesos históricos de larga data que se han sedimentado en el *ethos* cultural e institucional del Estado chileno⁵. Sus detractores acusan al Estado central de interferir en el presupuesto y decisiones de los niveles subnacionales (Salazar & Pinto, 2012), lo cual ha llevado a un antagonismo histórico entre Santiago y las regiones. La Constitución define a Chile como un Estado Unitario⁶, lo que implica que se reconoce sólo un centro político y de gobierno, donde hay una estructura de poder y una organización política; los individuos obedecen a una autoridad,

1 Instituciones internacionales como el Banco Mundial, las Naciones Unidas y la USAID (Agencia para el Desarrollo Internacional, USA), jugaron un rol fundamental en promoción de la descentralización como una manera de alcanzar el desarrollo económico. Ver Rondinelli, 1983 y Conyers, 1983

2 Conyers 1983, 1986; Arocena 1989; Rondinelli 1989; Bardhan, 2002; Albuquerque, 2004; Rodríguez-Pose and Sandall, 2008

3 Devolución es la transferencia de poderes gubernamentales desde un gobierno central o federal a los niveles inferiores (Traducción propia de Gregory et al, Diccionario de Geografía Humana, 2009 p156-157)

4 Si bien la Constitución ha tenido múltiples reformas, incluyendo el Texto Refundido del 2005, éstas no han cambiado el carácter unitario y centralista del Estado chileno.

5 Sedimentación histórica de las relaciones de poder (ver Cumbers and MacKinnon, 2010)

6 Art 3º de la Constitución

viven bajo un régimen constitucional y el poder del Estado es ejercido por igual sobre todo el territorio. La Constitución permite avanzar en ciertos aspectos de la descentralización –administrativa, territorial y funcional–, pero teniendo mucho cuidado de no amenazar la existencia del Estado Unitario.

Con el retorno a la democracia en 1990, Chile abandonó la posibilidad de cambiar la relación entre el Estado central y los niveles subnacionales bajo el proceso de modernización y democratización del Estado. Ello debido a que prevalecieron los intereses político-partidistas en términos de la conveniencia electoral, dejando de lado el debate de fondo respecto a las funciones y poderes que debían tener los niveles subnacionales (Garretón, 1992). Más aún, Palma (2009) afirma que el control y poder del Estado chileno sobre el territorio y las instituciones no ha tenido cambios sustanciales en las últimas décadas; las políticas públicas continúan siendo diseñadas de ‘arriba hacia abajo’, dando escaso margen para la intervención de los niveles subnacionales o la inclusión de iniciativas de ‘abajo hacia arriba’.

Este artículo presenta parte de los resultados de la tesis de doctorado ‘Entendiendo la descentralización política: el caso chileno’ (2014)⁷, investigación que buscaba profundizar en el conocimiento y comprensión del proceso de reestructuración de los Gobiernos Regionales (GOREs) a partir del año 2006. Ello a través de la creación de la División de Plani-

ficación y Desarrollo (DIPLAD) y la transferencia de funciones desde el nivel central (ministerios) al nivel regional (GOREs). La Metodología empleada fue de carácter cualitativo con enfoque inductivo, por lo que se escogió trabajar con el caso de estudio instrumental definido por Stake (1995). Ello con el fin de profundizar en los procesos interpretativos que los distintos actores tienen de la descentralización política en Chile (Bryman, 2004; Baxter & Jack, 2008) y llevar al ámbito teórico las particularidades de este caso. La recolección de información se hizo entre los años 2009 y 2010 a través de fuentes orales y escritas –entrevistas semi-estructuradas y conversaciones en profundidad con actores clave–, y análisis de documentos públicos relevantes. La selección de instituciones y actores fue hecha con el propósito de abarcar un amplio espectro de perspectivas tanto de los discursos institucionales formales –expresados en documentos y declaraciones oficiales⁸–, como de las perspectivas personales de los agentes que construyen e implementan las políticas de descentralización en Chile. Las instituciones públicas seleccionadas del nivel central fueron SUBDERE⁹, MIDEPLAN¹⁰, MINVU¹¹ y el Congreso Nacional; del nivel regional fueron GORE¹², CORE¹³, SEREMI MINVU¹⁴ y SERPLAC¹⁵. Además, se contactó a académicos expertos en el tema que han sido parte de las mesas de trabajo en torno a temas de descentralización tanto a nivel nacional como regional. El análisis de datos se hizo entre los años 2011 y 2012 fundamentalmente en base

7 Programa de Doctorado de la Universidad de Glasgow, Reino Unido. Financiado por Conicyt – Becas Chile.

8 Estos documentos se obtuvieron a través de las páginas web oficiales de las instituciones públicas, de la prensa escrita y de los mismos actores entrevistados que en algunos casos facilitaron el acceso.

9 Subsecretaría de Desarrollo Regional

10 Ministerio de Planificación y cooperación. En el 2011 se transformó en el Ministerio de Desarrollo Social.

11 Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Si bien para efectos de este paper el rol de este ministerio no es relevante, si fue considerado dentro de la investigación general que abarcaba además el análisis del traspaso de las funciones de planificación urbana regional a los Gobiernos Regionales.

12 Gobierno Regional de las Regiones de Valparaíso y Tarapacá

13 Consejo Regional de las regiones de Valparaíso y Tarapacá.

14 Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo de las regiones de Valparaíso y Tarapacá.

15 Secretaría Regional de Planificación y Coordinación de las regiones de Valparaíso y Tarapacá. Hoy ya no existen como tal, pues se transformaron en Secretarías Regionales Ministeriales del Ministerio de Desarrollo Social en el 2011.

a Stake (1995) y Bryman (2004). La información recogida fue cruzada, triangulada y validada entre las distintas fuentes, de modo de separar los hechos de las percepciones para así entender las fuerzas detrás de algunas prácticas, tales como el apoyo o rechazo a ciertas medidas descentralizadoras. El segundo paso fue la codificación del material identificando las ideas relevantes y categorizándolas por grupos temáticos: que se entiende por descentralización, discursos asociados a la descentralización y agen-

tes que impulsan la descentralización. Finalmente, los resultados fueron presentados en la conferencia internacional de la British Geographical Society del 2013 y en la tesis de doctorado para la Universidad de Glasgow en el 2014.

Este documento se estructura en 6 secciones: introducción, dimensiones de la descentralización, dimensión filosófica, dimensión política, dimensión técnica y conclusiones.

Dimensiones de la descentralización

Uno de los ejes de la actual Reforma del Estado es la desnacionalización, que Jessop (1997) define como la transferencia de funciones del Estado hacia los niveles supranacionales y subnacionales. Es en este último donde se encuentra la descentralización, que se entiende como el "proceso de transferencia del poder político, fiscal y administrativo desde el nivel central a los niveles subnacionales del gobierno" (Montecinos, 2005:73). En este trabajo se identifican tres dimensiones de la descentralización: filosófica, política y técnica, las cuales están directamente relacionadas a los discursos, decisiones y acciones respectivamente. La dimensión filosófica se refiere al marco conceptual que influencia las perspectivas que los actores tienen de la realidad; a la dimensión política le conciernen los procesos de toma de decisiones y el diseño de estrategias hacia la descentralización; y la dimensión técnica está ligada a las acciones que se deben llevar a cabo para alcanzar esas decisiones.

Las ideas descentralizadoras tienen sus raíces en la dimensión filosófica, es decir, en el marco ideológico-conceptual en el que se producen; aquí se dan

cita distintas ideologías y discursos para defender o rechazar la descentralización como una estrategia de transformación del Estado. Rodríguez-Pose & Sandall (2008) identifican tres discursos que promueven la descentralización: cultural, economicista y político. El discurso cultural se relaciona con la identidad territorial y el sentido de pertenencia; está referido a la necesidad de ser reconocidos e incluidos en la toma de decisiones¹⁶. Este discurso promueve una autonomía política y económica, y se trata de procesos de abajo hacia arriba. El discurso economicista está enfocado en una mejor provisión de los servicios públicos a la población –en muchos casos a través de la privatización de dichos servicios–, una mayor eficiencia en la administración de los recursos del Estado y en promover que los territorios subnacionales se desarrollen por sí mismos (desarrollo local). El discurso político se centra en mejorar la gobernanza y democracia buscando ampliar la participación en la toma de decisiones con el fin de que estas sean consensuadas y tomadas en el nivel adecuado. Esto último se conoce como el Principio de subsidiariedad del Estado¹⁷, el cual plantea que todo aquello

16 Ej.: País Vasco, Cataluña, Escocia, etc.

17 También conocido como Principio de Tocqueville (Finot, 2001), quien en 1830 advertía sobre los peligros de un Estado centralizado y

que pueda ser decidido y gestionado en los niveles inferiores no debe ser llevado a los niveles superiores (Finot, 2001); es decir, las decisiones deben tomarse en el nivel donde se producen y desarrollan las temáticas en cuestión. La dimensión filosófica está estrechamente ligada a los discursos y líneas de pensamiento teóricos, los cuales se analizan desde la perspectiva de los actores. Esto es, como son interpretados y traducidos a la realidad de un territorio dado, y por lo tanto, como influyen su comprensión de la descentralización.

La dimensión política de la descentralización se enfoca en los procesos de toma de decisiones y el diseño de políticas públicas; se encuentra directamente influenciada por la dimensión filosófica. Los discursos –político, economicista y/o cultural– tendrán mayor o menor relevancia en la definición de estrategias descentralizadoras según el marco conceptual dentro del cual los actores construyen e interpretan los procesos de descentralización. A nivel global, la descentralización tiene muchos partidarios, entre ellos se encuentran los economistas que apoyan el libre mercado y ven a la descentralización como un medio para disminuir las distorsiones en el mercado producidas por la intervención del Estado; los neo-regionalistas que buscan el desarrollo regional y la des-nacionalización de los Estados; los movimientos subnacionales, que buscan su independencia o mayor autonomía; y los teóricos post-marxistas que apoyan la descentralización como un camino para alcanzar una democracia madura, mayor participación y una mejor gobernanza¹⁸.

Finalmente, la dimensión técnica tiene relación con la implementación de las decisiones, es decir, es

donde se producen las acciones conducentes a la concreción de las políticas públicas definidas en la dimensión política. Aquí el rol de los actores es fundamental, pues de ellos depende la puesta en marcha de una determinada reforma; la interpretación que ellos hagan de las decisiones que deben ejecutar es un elemento clave en el éxito o fracaso de las mismas. De ahí la importancia de que la bajada de esas decisiones desde la dimensión política a la dimensión técnica se haga de modo que garantice el apoyo de todos los actores involucrados.

La descentralización está altamente influenciada por las motivaciones, creencias e intereses de los actores clave que intervienen en ella. Así, es fundamental comprender las diferentes interpretaciones de la descentralización para entender los procesos de toma de decisiones y la implementación de ellas. De esta manera, primero se identificaron los actores que lideran y participan en el proceso y luego se analizaron tres preguntas: qué se entiende por descentralización, cómo se produce la toma de decisiones respecto a la descentralización y cómo se implementan esas decisiones. La Figura 1 sintetiza las dimensiones, discursos y actores del proceso de descentralización chileno, los cuales serán analizados en profundidad en las próximas páginas.

Los discursos identificados en el caso chileno son autonomía regional, mayor democracia, desarrollo regional y mejoramiento de la respuesta del Estado. Los actores que intervienen en la dimensión política son el Estado Central¹⁹ y el Congreso Nacional, siendo la SUBDERE la institución estatal que actúa como agente conductor. Esta diseña y negocia las medidas y políticas conducentes a la descentralización con el

promovía una descentralización administrativa. El concepto de subsidiariedad fue promovido y difundido por la iglesia católica - a partir de 1892 - durante el siglo XX.

18 Arocena, 1989; De Mattos, 1989; Burns et al, 1994; Keating, 1998; Bardhan 2002; Rodríguez-Pose and Bwire, 2003; Rodríguez-Pose and Gill, 2003; Rodríguez-Pose and Sandall, 2008; Rodríguez-Pose and Ezcurra, 2010

19 Se entiende el Estado como un conjunto de instituciones que conforman una entidad socio-espacial, política y legal cuyo fin es administrar la población y los recursos de un territorio determinado (Gilmartin, 2009)

gobierno de turno²⁰, los ministerios y con el congreso. Finalmente, en la dimensión técnica se encuentran actores políticos y técnicos: los actores políticos son los individuos que ocupan cargos de confianza tanto a nivel nacional como regional y los actores

técnicos son aquellos individuos que son funcionarios públicos en el nivel central o en el nivel regional. Las instituciones más relevantes son la SUBDERE, como agente conductor, los Gobiernos Regionales y los Ministerios con sus respectivas SEREMIs.

La dimensión filosófica: los discursos

De las corrientes de pensamiento relacionadas con la descentralización hoy en día las más importantes en Chile son la economicista y la política, donde la primera busca el desarrollo económico mientras

que la segunda se enfoca en la descentralización en sí misma²¹. Las corrientes políticas y desarrollistas moldean los distintos enfoques o perspectivas que los actores tienen sobre la descentralización, de ma-

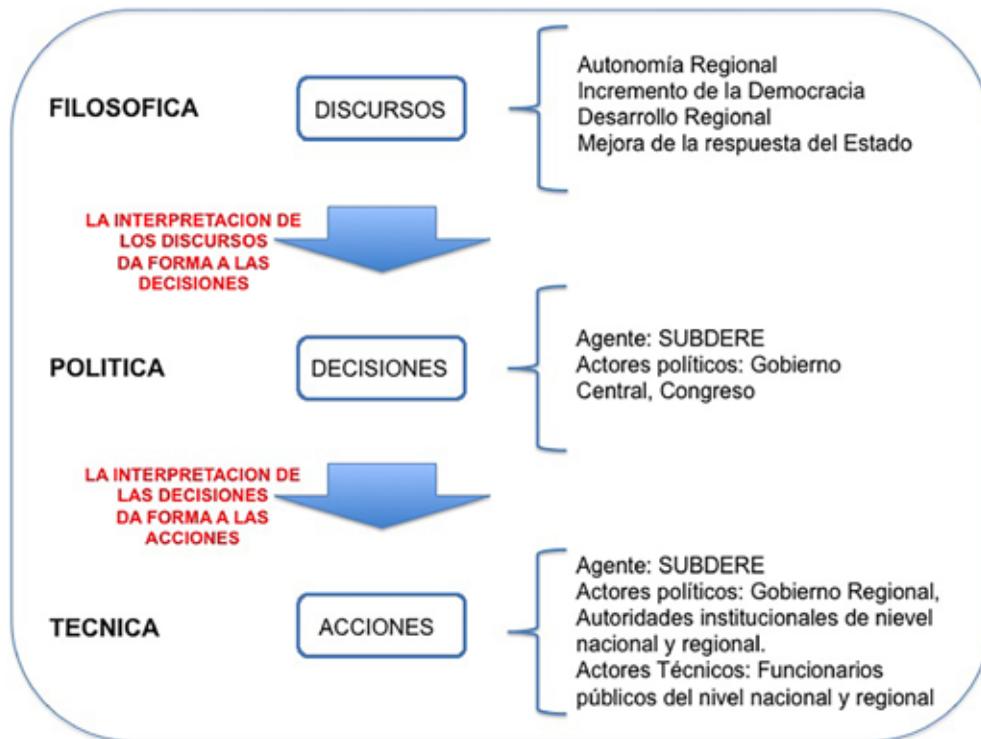


Figura 1. Dimensiones de la descentralización
Fuente: Elaboración propia

20 El gobierno es el principal agente del Estado. Se entiende como un mecanismo de corta duración, cuya función es llevar a cabo la administración de los propósitos a largo plazo del Estado, es decir, el Estado es servido por una sucesión continua de gobiernos (Flint and Taylor, 2009)

21 Ver Bardhan, 2002; Rodríguez-Pose et al 2003, 2008 y 2010; Monge, 2005

nera que se construye una serie de discursos para justificarla, promoverla y determinar sus alcances.

Si bien la perspectiva política tuvo mayor fuerza en la década de los 90 –durante la transición a la democracia–, hoy en día aún es altamente relevante; los participantes identificaron la autonomía regional y la democratización de las estructuras y prácticas del Estado como los argumentos principales para promover la descentralización. Los principales promotores de la corriente política de la descentralización –específicamente apuntando a la elección de las autoridades políticas regionales y a la transferencia de la toma de decisiones hacia los niveles subnacionales– son los participantes de los Gobiernos Regionales, los Consejeros Regionales y los académicos.

La autonomía regional se refiere tanto a la elección de autoridades políticas como a la capacidad de las regiones de tomar sus propias decisiones. Ambos elementos fueron considerados de gran importancia por los participantes, enfatizando que la transferencia de la toma de decisiones hacia los gobiernos subnacionales era una oportunidad para las regiones de pensarse por sí mismas y, de esta manera, tener mayor control sobre su territorio y su destino. Para alcanzar la autonomía es necesaria la transferencia de recursos, capacidades, responsabilidades y funciones; todo ello acompañado de jefaturas que no estén amarradas al nivel central.

Un segundo discurso identificado durante la investigación es que la descentralización es un camino para lograr una mayor democracia. El argumento principal de este discurso también es la transferencia de la toma de decisiones a los niveles subnacionales y la elección de autoridades políticas regionales. Sin embargo, la diferencia es que los entrevistados plantean la importancia de que el proceso debe ir más allá que la mera elección de autoridades regionales, sino que es necesario democratizar la toma de decisiones. La gobernanza, entendida como la inclusión de nuevos actores a la toma de decisiones y a las

redes de trabajo (Rodríguez-Pose & Sandall, 2008), es un tema crucial, ya que mientras más voces se incluyen en el debate, mayor es la probabilidad de que las decisiones se materialicen. La gobernanza es también parte de la des-estatización del Estado, ya que se arraiga en la idea de redes laborales más que en las jerarquías institucionales tradicionales, por lo que es una forma más autónoma de las estructuras formales del gobierno (Jessop, 1997; MacKinnon, 1998). La gobernanza promueve la auto-organización, y la colaboración y coordinación interinstitucional, de manera de fortalecer la institucionalidad subnacional, ello aumentando el número de comités público-privados, mejorando la comunicación entre los equipos técnicos y políticos de una institución, optimando la coordinación intersectorial a través de la promoción de mesas de trabajo multisectorial, etc.

Los comités público-privados promueven la construcción de una agenda común, donde los intereses de ambos sectores se unen para crear sinergias y se canalizan los esfuerzos hacia objetivos específicos comunes. La promoción de relaciones transversales entre las instituciones público-privadas fortalece la comunicación con la comunidad, permite la generación de políticas públicas innovadoras y desarrolla estrategias acordes a la realidad subnacional. De esta manera, la gobernanza actúa a través del poder asociativo –poder para o poder como medio– (Allen, 2003), es decir, el poder no es poseído o ejercido por una elite ni es inherente a ciertas instituciones, sino que es producido a través de redes: los actores –individuos o instituciones– generan alianzas para alcanzar un objetivo determinado. Las mesas de trabajo intersectorial son una práctica común dentro del aparato estatal chileno, se recurre a ellas cada vez que hay un tema que no puede ser resuelto de manera sectorial. Sin embargo, éstas no pasan de ser acuerdos de palabra si no cuentan con un coordinador –que a nivel regional debiera ser el GORE– que tenga peso político a la hora de materializar dichos acuerdos.

La falta de comunicación entre los equipos técnicos y políticos de las instituciones públicas puede causar demoras y/o malos entendidos a la hora de tomar decisiones. Las personas que ocupan cargos de confianza política no siempre escuchan o entienden los criterios del personal técnico a la hora de tomar decisiones, y por otro lado, los funcionarios públicos no siempre están al tanto de las razones políticas tras una decisión. Lo mismo ocurre cuando los equipos técnicos presentan proyectos para la aprobación del Consejo Regional. La falta de entendimiento entre el personal técnico y político muchas veces afecta la aprobación o aplicación de políticas, planes, programas o proyectos. Ejemplo de ello fue lo ocurrido en el período 2002-2006 cuando el MINVU invirtió US\$14,7 millones de dólares, más aportes de US\$6,2 de gobiernos locales y regionales para “completar los Planes Regionales de Desarrollo Urbano (PRDU) de todas las regiones, los principales Planes Reguladores Intercomunales (PRI), y para actualizar todos los Planes Reguladores Comunales (PRC) de todas las comunas” (MINVU, 2006:2). Para Diciembre del 2006 13 PRDU, 14 PRI y 139 PRC habían sido terminados; sin embargo, menos del 10% habían sido aprobados (Velásquez, 2008). Por lo tanto, a pesar de haber finalizado la etapa técnica, había temas no resueltos respecto a la etapa de aprobación política de los planes, lo cual resultó en un desgaste de energía y recursos de todas las instituciones involucradas.

Los comités público-privados, una mejor comunicación entre los equipos políticos y técnicos, y una mejor articulación de las mesas de trabajo intersectorial son elementos de la gobernanza que pueden mejorar y validar los procesos de toma de decisiones, haciéndolos más participativos y democráticos. De esta manera, la construcción filosófica del discurso democrático implica la inclusión de conceptos como gobernanza y poder asociativo en la interpretación que los actores hacen de la descentralización.

Asimismo, la descentralización cambia la distribución del poder político entre el Estado central y las regiones, pero también al interior de las regiones: por ejemplo, la relación entre el GORE y las SEREMIs. Cuando el Gobierno Regional se transforme en el motor de la región y sea capaz de articular los otros servicios públicos y de coordinarlos con el sector privado, las regiones serán un todo, un cuerpo colegiado y empoderado en sí mismo. En la actualidad las regiones no cuentan con un gobierno regional real, sino con un fragmentado conjunto de instituciones regionales que tienen dificultad para trabajar de manera coordinada, principalmente porque esas instituciones responden a diferentes sectores del Estado central. La descentralización le puede dar la fortaleza y liderazgo que necesitan los Gobiernos Regionales para conformar un cuerpo colegiado, coordinado y políticamente independiente del Gobierno central.

La descentralización implica el empoderamiento de los niveles subnacionales (Montecinos, 2005), lo cual podría ser un conflicto para los defensores del Estado central si ésta se interpretara como una disminución del poder del Estado. Sin embargo, la descentralización puede analizarse también como una oportunidad, ya que le permite al Estado central focalizarse en aspectos estratégicos y no desgastarse con la problemática local. En la siguiente cita, el participante explica lo que piensa del Estado:

El rol del Estado debe ser de cemento dentro de la comunidad nacional; es el que tiene que mantener la unidad. Cada nivel tiene un rol que jugar. Por ejemplo, el tema social, cultural y deportivo en el nivel local; infraestructura estructurante, desarrollo económico, innovación, en el nivel regional; y universidades, defensa, seguridad interior del Estado, relaciones internacionales, obras interregionales en el nivel nacional (ENT 20 - Cargo de Confianza²², Valparaíso 2010).

22 Funcionario público (de carrera), que llevaba varios meses subrogando a su jefe. Por lo que estaba en una posición privilegiada para entender tanto el punto de vista político como técnico de su institución.

De esta manera, teniendo roles claros y diferenciados por niveles, el Estado en su conjunto se fortalece, pues se evitaría la duplicidad de esfuerzos entre niveles y el aparato estatal se haría más eficiente. Asimismo, el Estado central también se fortalece con la descentralización, ya que su rol quedaría mejor definido y no se desgastaría en resolver temas que no corresponden a su esfera de acción. Desde esta perspectiva, la descentralización puede ser vista por el Estado central como una oportunidad de reivindicar su rol y funciones primordiales dentro de la sociedad. Durante la década de los 70 y 80 pareció que el Estado daba un paso al lado a favor del Mercado, principalmente debido a la privatización, liberalización y desregulación. La descentralización política le da la oportunidad de volver al tablero asumiendo su rol de agente de coordinación y promoción a nivel subnacional y supranacional (Jessop, 1997; O'Neill, 1997).

El hecho de que Chile haya vuelto a la democracia en 1990 es un elemento que ayuda a comprender la fuerza de la corriente política de los discursos descentralizadores. Viniendo de un régimen totalitario, la descentralización regional está asociada con la democratización y el pluralismo, lo mismo que ocurrió en Alemania e Italia tras la 2ª Guerra Mundial (Keating, 1998). De ahí que los participantes enfatizaron que el empoderamiento de las regiones no tiene sentido si no va acompañado de la elección de las autoridades regionales y una mayor inclusión de la sociedad civil en las decisiones.

Los otros dos discursos promotores de la descentralización en Chile (Fig. 1) están relacionados con la perspectiva o corriente economicista o desarrollista. Estos son el desarrollo regional –también llamado regionalismo– y la eficiencia de la respuesta del Estado. El Regionalismo es una estrategia basada en la

generación de ‘territorios competitivos’ y que busca la autonomía regional a través del fortalecimiento de la coordinación entre las esferas público-privadas, el mejoramiento de la participación de la sociedad civil en las iniciativas interinstitucionales, y la recuperación del rol del Estado en los procesos de toma de decisiones a través del empoderamiento regional²³. Esta estrategia sigue una dialéctica local/global donde la región es vista como una unidad administrativa y operacional cuyo fin es el desarrollo endógeno (Cuesta, 2006). La búsqueda del desarrollo regional en Chile se ha caracterizado por políticas centralistas tanto en su concepción como en su implementación, tal y como por ejemplo la Ley Arica 1 y 2²⁴. Para los regionalistas, la descentralización es vista como una manera de incrementar el poder político que las regiones necesitan para alcanzar el desarrollo (Cuesta, 2006). Los políticos tanto del nivel nacional como regional son los principales promotores de esta perspectiva, tal como muestra la siguiente cita:

La descentralización tiene que ver con los grados de empoderamiento que tengan que tener las regiones, sus ciudadanos, sus actores locales; con el grado de articulación que tengan en términos productivos, culturales, de desarrollo social. Los grados de gobernanza que logren entre sus instituciones y sus actores relevantes para poder tener una visión común de desarrollo. Esos grados de redes que se formen regionalmente y lo vinculo con un grado de descentralización. Para mí no pasa por el tema administrativo, ni económico, ni político sino que simplemente pasa por potenciar el desarrollo local, las instituciones y sus actores (ENT 13 - Político, Tarapacá 2010).

El último discurso se relaciona con la respuesta del Estado a las necesidades de la comunidad y sus mayores promotores son los funcionarios públicos tanto del nivel nacional como el regional. Von Baer (2013)²⁵, Presidente de la CONADERE²⁶, explica que

23 Ver Keating 1998, Finot 2001, Lira 2003, and Montecinos 2005

24 Ley Arica 1 y 2 otorga beneficios tributarios en las provincias de Arica y Parinacota con el fin de potenciar ciertas actividades económicas.

25 El Mercurio, 13th Mayo 2013.

26 Consejo Nacional para la Regionalización y la Descentralización.

el nivel nacional está sobrecargado e atrofiado, por lo que no puede responder eficientemente a las demandas locales. Además señala que las regiones son más adecuadas para tratar los temas subnacionales. El principio de Subsidiariedad del Estado, establece que cada nivel debe hacerse cargo de los temas que le son propios, ya que es el mejor lugar para hacerlo; las personas de las regiones van a tener un mayor entendimiento de la situación y serán capaces de desarrollar soluciones más adecuadas que el nivel central.

Una de las principales características de Chile es su gran diversidad físico-natural, la cual requiere respuestas específicas de acuerdo a las realidades particulares. Hasta ahora la respuesta del Estado ha sido centralizada y universal para todo el territorio –obviando esa diversidad que lo caracteriza– lo cual no ha sido lo más apropiado puesto que no resuelve las problemáticas particulares. El Estado central podría continuar centralizado si recogiera toda la información de cada territorio y a partir de ello desarrollara una ‘capacidad de oferta a la carta’²⁷, es decir políticas específicas a cada uno de ellos. Sin embargo, esto requeriría de un Estado central enorme, con muchos recursos localizados en temas específicos, de manera de poder generar respuestas individuales para cada región y/o comuna. Como esta alternativa es demasiado costosa y engorrosa la solución más adecuada parece ser la descentralización. Esta es en-

tendida entonces como el traslado de las decisiones al nivel que le corresponde, ya que éstas son más eficientes cuando se toman en la escala adecuada.

Es así como dentro de la dimensión filosófica, la descentralización es vista como un camino democratizador que lleva a la autonomía regional y a la vez como una herramienta de desarrollo cuyo objetivo es un Estado más eficiente y regiones desarrolladas económicamente (perspectiva instrumentalista). Ambas corrientes –política y economicista– aparecen entremezcladas en los discursos pro-descentralización de los actores y no pueden asociarse a tendencias excluyentes de la izquierda o la derecha tradicional. Ello, sin perjuicio de que conceptualmente la corriente economicista o desarrollista está más asociada al pensamiento de derecha mientras que la corriente política o democratizadora está más ligada al pensamiento post-marxista de izquierda. Rodríguez-Pose & Sandall (2008) explican que se ha producido un cambio o giro desde la corriente político-cultural a la corriente economicista, lo cual explica por qué en Chile existe una mixtura de discursos con un fortalecimiento cada vez más evidente hacia los argumentos neoliberales. Los cuatro discursos identificados para el caso chileno –discurso democrático y discurso desarrollista– están fuertemente arraigados a los conceptos de subsidiariedad del Estado, gobernanza y transversalidad de las relaciones de poder intrarregionales.

La dimensión política: las decisiones

Los discursos filosóficos son los que dan soporte al concepto de descentralización, las diferentes interpretaciones que los actores hacen de ellos dan forma a la toma de decisiones, la implementación y la administración de las reformas y políticas descentralizadoras (Fig. 1). Es por esto que tanto la dimen-

sión política como la dimensión técnica en Chile han sido construidas en el marco de los cuatro discursos identificados en la dimensión filosófica. Los actores que intervienen en la dimensión política son aquellos que toman decisiones respecto al diseño de estrategias y políticas descentralizadoras, mientras que

27 Entrevista 7 - Académico. Santiago 2010.

aquellos que intervienen en la dimensión técnica son los que están a cargo de la implementación y gestión de dichas políticas.

La SUBDERE es el principal agente conductor del proceso descentralizador chileno y es quien articula y coordina ambas dimensiones –política y técnica–. En los últimos 20 años la SUBDERE ha impulsado la creación de los Gobiernos Regionales (GOREs), los Consejos Regionales (COREs) y el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR). A pesar de estos esfuerzos, muchos de los participantes dijeron no sentir una voluntad real hacia la descentralización desde el nivel nacional.

Hay un tema de descentralización política, que es la que está menos clara. Quizás hay un avance en términos de descentralización de recursos fiscales, pero también en algunas cosas... Yo creo que no hay voluntad. O sea, está en el discurso, pero no se ve voluntad atrás. A nadie le gusta traspasar el poder, transferir poder (...) Yo veo que hay un discurso fuerte hacia la descentralización por parte del gobierno y a través de la SUBDERE. Y eso me parece que es una oportunidad, como que ahora están instalando un PGM de descentralización... Yo creo que hay ciertas medidas, como que dan señales de que quieren avanzar en ese tema... Pero como te dije, son soluciones más bien administrativas (...) Yo creo que políticamente, la descentralización política no va. No hay voluntad de la DIPRES, no hay voluntad de los senadores... (ENT 24 - Funcionario Público, Tarapacá 2010).

Aunque reconocieron ciertos esfuerzos hacia la descentralización, los participantes manifestaron severas críticas a las medidas tomadas por el nivel central para promover la descentralización hasta entonces, ya que éstas quedaban en el plano administrativo pero no involucraban un traspaso real de poder po-

lítico a las regiones. No todos los ministerios están a favor de la descentralización, por lo que la SUBDERE debe negociar con cada uno para obtener su apoyo; por ejemplo, la transferencia de la planificación territorial desde el MINVU tardó varios años y al final de las negociaciones, la SUBDERE obtuvo sólo la mitad de lo que había pedido originalmente²⁸. Por otro lado, muchas de las críticas apuntan al Congreso, pues las leyes que éste aprueba suelen ser modificaciones de lo que el Ejecutivo propuso en primera instancia y distan mucho del planteamiento original. Los participantes declararon que los políticos del nivel nacional ven la descentralización como una amenaza a su posicionamiento en el tablero del poder político chileno, pues existe temor de la competencia que podrían tener si las autoridades regionales fueran elegidas por votación popular. Si bien estos argumentos son válidos, hoy día la SUBDERE ha dado dos grandes pasos hacia la descentralización política: la elección de los Consejeros Regionales (2013) y la elección de los Intendentes (actualmente en discusión en el Congreso).

El proceso de descentralización chileno está arraigado en varios contextos que van más allá de la pregunta: ¿descentralizar o recentralizar? La historia de Chile tiene muchísimos ejemplos de la tensión existente entre Santiago y las regiones y, el análisis de esa tensión depende principalmente de la perspectiva de los actores involucrados: qué es lo que el país quiere y qué es lo que no quiere; qué funciona y qué no funciona en término de políticas públicas. Las respuestas varían según el punto de vista. La cultura chilena refuerza la idea del Estado Portaliano: fuerte, vertical, jerárquico, conservador y centralista²⁹. El contexto político –con las diferentes

28 La SUBDERE originalmente solicitó el traspaso de los IPTs (Instrumentos de Planificación Territorial) de carácter regional e intercomunal que diseñaba y administraba el MINVU a través de sus SEREMIs. De ellos, el MINVU aceptó el traspaso del PRDU (Plan Regional de Desarrollo Urbano) que pasó a llamarse PROT (Plan Regional de Ordenamiento Territorial), pero no aceptó el traspaso del PRI (Plan Regulador Intercomunal).

29 Villalobos, 1993 y 2000; Mires, 2012

ideologías detrás de los partidos— también es un factor importante de tomar en cuenta, sobre todo cuando los temas a discutir están de alguna manera relacionados a la dictadura militar, como por ejemplo la necesidad de reformas constitucionales (o una nueva constitución), ya que aún existe una carga emocional que influencia a los actores. Ello sumado a intereses políticos pequeños y mezquinos donde los actores buscan mantener su poder y llevar a cabo su propia agenda personal.

La descentralización en Chile se conduce a través de reformas legales, pero no existe una política nacional de descentralización propiamente tal, sino una serie de documentos que pueden ser considerados la base sobre la que la SUBDERE cumple su tarea³⁰. Esto implica una gran variedad de temas que no siempre se abordan de manera integrada, generando una dispersión en los esfuerzos dentro de la misma institución. Como no existe un consenso político del grado de descentralización que el país quiere alcanzar —la Constitución establece que la descentralización es un proceso continuo pero no determina cual es la meta u objetivo final de este proceso—, el marco legal es modificado sin tener los objetivos claros y los actores parecen improvisar de acuerdo a la coyuntura política del momento y a su propio entendimiento del proceso, lo que lleva a resultados contradictorios. Por ejemplo, en el 2007 la Región de Tarapacá fue dividida en dos regiones: Tarapacá y Arica-Parinacota. Desde un punto de vista político, la región original perdió fuerza y poder político ya que está más segmentada por lo que tiene menor capacidad de levantar sus demandas. En palabras de uno de los entrevistados “80.000 habitantes no pueden competir contra 7 millones”³¹, refiriéndose a las diferencias poblacionales entre Santiago y el resto del país. De este modo, los esfuerzos políticos suelen enfocarse

en las demandas de los santiaguinos. Por otro lado, desde una perspectiva económica, el territorio original está recibiendo más dinero del nivel central ya que la antigua Tarapacá recibía 1/13 del FNDR y ese territorio hoy recibe 2/15. Sin embargo, medir el grado de descentralización a través de la cantidad de dinero que se le entrega a las regiones es bastante limitado, ya que el aporte del FNDR al gasto público regional es de alrededor del 25%, mientras que el otro 75% es aporte sectorial. La SUBDERE debe hacer grandes esfuerzos por mantener un hilo conductor y una coherencia dentro de todo el proceso de descentralización, para evitar o al menos minimizar las contradicciones que se producen entre los actores durante el proceso de toma de decisiones.

En la esfera política la SUBDERE trabaja en varios frentes: mantener el proceso de descentralización en la agenda política del gobierno de turno, negociar la transferencia de competencias del nivel central a las regiones, y concientizar a los parlamentarios de la importancia de las reformas descentralizadoras que se deben aprobar en el Congreso. Estos tres frentes se trabajan de manera simultánea y dependen de la coyuntura política, que puede inclinar la balanza hacia uno u otro lado. En este escenario, las decisiones tardan en ser tomadas o se hace de manera gradual. Por ejemplo, la reforma constitucional que permite la elección directa de los Consejeros Regionales tardó 7 años en ser aprobada en el Congreso, sin embargo el proceso total fue aún más largo. Esta iniciativa aparece a mediados de los años '90 y culmina con la primera elección de Consejeros Regionales en noviembre del 2013. Originalmente contemplaba la elección directa de los Intendentes, pero ello no prosperó al no tener apoyo suficiente en el Congreso, por lo que debió ser eliminado de la discusión.

30 'El Chile Descentralizado que queremos' (2001), 'Diagnóstico y propuesta metodológica para la división político-administrativa' (2003), 'la Agenda de descentralización' (2009), 'El camino constitucional pendiente' (2009), 'Propuesta de Política de Estado y Agenda para la Descentralización y el Desarrollo Territorial de Chile' (2014) y 'Agenda de Descentralización 2014-2018' (2014).

31 Entrevista 28, Cargo de Confianza - Santiago, 2010.

Al no existir total claridad sobre el grado de descentralización que el país quiere alcanzar, la SUBDERE se apoya en dos instrumentos³²: el programa presidencial y la cuenta anual del 21 de mayo. Como los períodos presidenciales son más cortos que la tramitación de una ley o reforma constitucional (casi 20 años en el caso de la elección directa de los Consejeros Regionales) la SUBDERE necesita del apoyo de cada gobierno para que haya continuidad en su trabajo. Por ejemplo, la elección directa de los Consejeros Regionales fue una iniciativa que surgió en el gobierno de Frei (1994-2000), el borrador de la reforma constitucional fue enviado al Congreso durante el gobierno de Lagos (2000-2006), fue aprobada durante el primer gobierno de Bachelet (2006-2010) y fue implementada durante el gobierno de Piñera (2010-2014). De este modo la SUBDERE debió obtener el respaldo de cuatro gobiernos para concretar una reforma determinada. Uno de los participantes señalaba que “dada la estructura política (de Chile), lo que dice el Presidente tiene viabilidad de éxito”³³, por lo cual la SUBDERE busca sensibilizar y persuadir a los gobiernos de turno respecto del diseño de las estrategias descentralizadoras y de políticas específicas. En tiempos de campaña presidencial, esto se extiende a todos los candidatos del espectro político para así asegurar la continuidad del proceso. El resultado de estas conversaciones se traduce en la incorporación de ciertos lineamientos tendientes a la descentralización en los programas de gobierno de los candidatos presidenciales o en la incorporación de objetivos específicos en el Discurso del 21 de mayo, lo cual le da a la SUBDERE el respaldo que necesita para continuar con las reformas tendientes a una mayor descentralización. Como la SUBDERE no

puede tomar decisiones por sí misma, se toma muy en serio la difusión de estos temas a todo el espectro político para así mantener la descentralización como prioridad en la agenda nacional.

Las negociaciones con los ministerios son complejas porque en el mejor de los casos, el ministro de turno estará en su cargo sólo 4 años, siempre y cuando no sea removido de su cargo. De las entrevistas se desprende que generalmente los ministros no desean tomar decisiones importantes al inicio de su período, argumentando que necesitan un tiempo para instalarse y entender el funcionamiento del ministerio. Asimismo, los ministros son renuentes a tomar decisiones al final de su período –más aún si es año de elecciones–, ello porque no quieren correr riesgos que perjudiquen al gobierno, ni quieren poner en riesgo su reputación con decisiones de último minuto. En estos casos, la SUBDERE debe esperar la llegada de un nuevo ministro que respalde sus acciones, lo que implica una demora de hasta un año. Por lo tanto, en el mejor de los casos la SUBDERE tiene alrededor de 3 años para negociar la transferencia de una función o competencia específica desde un ministerio a los gobiernos regionales, ello debido a que un cambio de autoridad en la mitad de las negociaciones es siempre una oportunidad de dar pie atrás cuando los actores involucrados no están convencidos del todo. En el caso de la creación de la DIPLAD³⁴, la idea inicial era transferir competencias desde cinco ministerios: Vivienda, Planificación, Turismo³⁵, Trabajo y Agricultura. De ellas, las negociaciones con los Ministerios de Agricultura y Turismo fracasaron; hasta el 2010 aún continuaban las conversaciones con el Ministerio del Trabajo sin

32 Si bien, la SUBDERE cuenta con una serie de documentos en los que apoyarse, tales como la Agenda para la Descentralización 2014-2018, no se cuenta con políticas de largo plazo que den cuenta de una política acotada respecto a la visión país que se quiere alcanzar en términos de descentralización.

33 Entrevista 28, Cargo de Confianza – Santiago, 2010

34 División de Planificación y Desarrollo del Gobierno Regional. Esta división se creó en el 2006-2007 con la intención de fortalecer los Gobiernos Regionales.

35 Ministerio de Economía, Fomento y Turismo

llegar a un acuerdo, el MIDEPLAN transfirió todas sus competencias de planificación, y el MINVU transfirió sólo una de las dos competencias que la SUBDERE solicitó. Es decir, sólo prosperaron las negociaciones con el MINVU y MIDEPLAN, y estas tardaron varios años.

La SUBDERE no tiene facultades para relacionarse directamente con el Congreso, tiene que hacerlo de manera indirecta a través de La Moneda solicitando que se le de prioridad a sus temas en la discusión del Congreso y/o haciendo *lobby* con los partidos políticos para lograr consenso en la arena política. Después de la Reforma Constitucional del 2009 en que se permitió la elección directa de los Consejeros Regionales, la SUBDERE debía preparar un proyecto de ley que especificara como se iba a implementar la definición de distritos electorales, número de Consejeros por distrito, tipo de elección (por lista o por individuo), etc. Hacia finales del 2009 la Concertación perdió las elecciones, por lo que la SUBDERE debió enfrentar por primera vez el reto de convencer a una coalición distinta de continuar con una iniciativa que venía de la oposición. Dos elementos fueron fundamentales en esta materia: la descentralización era parte de la agenda presidencial pues estaba en el programa del nuevo gobierno –aunque con un enfoque más hacia lo local que a lo regional–, y la Constitución ya había sido cambiada. Con estos dos argumentos la SUBDERE continuó con su tarea de preparar el proyecto de ley mientras trabajaba en la sensibilización del tema con las nuevas autoridades –ministros y subsecretarios de su misma cartera– con los parlamentarios y con los partidos políticos. En el discurso del 21 de mayo del 2011, el Presidente Piñera se comprometió a enviar el proyecto de ley en septiembre del mismo año, con lo cual le dio amplio respaldo a la SUBDERE para finalizar el proceso

de pre-negociación y redactar el borrador que sería enviado al Congreso. La ley fue promulgada en junio del 2013 y las primeras elecciones de Consejeros Regionales fueron en noviembre de ese mismo año. La SUBDERE busca influenciar a los que toman las decisiones –gobierno y Congreso– de diferentes maneras para conseguir su apoyo: persuasión, negociación y *lobby* (Figura 2), para así alcanzar los objetivos que se ha propuesto.

Esto lleva a preguntarse quien define la agenda de la descentralización: ¿la SUBDERE o el gobierno de turno? Ello considerando que algunas reformas pueden tomar 20 o 30 años. La agenda de descentralización no está definida del todo, sino que se encuentra en permanente construcción, siendo negociada y redefinida de acuerdo a la coyuntura política y al marco ideológico-conceptual –dimensión filosófica– del gobierno de turno. Por lo tanto, la agenda es resultado de una relación en ambos sentidos entre el gobierno y la SUBDERE.

Como las reformas son procesos muy largos, la SUBDERE maneja su propia agenda, la que está compuesta por una lista de tareas definidas por gobiernos anteriores. Para darle continuidad a su tarea, la SUBDERE busca el apoyo de los nuevos gobiernos, lo que en ocasiones implica adaptarlas y/o acotarlas de acuerdo al enfoque que se tenga de la descentralización. En esta construcción continua de la descentralización, es La Moneda quien detenta el poder y podría ocurrir que un gobierno contrario a la descentralización frenara esos esfuerzos de la SUBDERE y le asignara otras tareas³⁶.

Actualmente, la descentralización es aceptada de manera transversal en Chile, por lo que los distintos gobiernos la han adoptado como una estrategia para mejorar la situación de las regiones, algunos

36 La SUBDERE -Subsecretaría de Desarrollo Regional- usa la descentralización como estrategia para desarrollar las regiones, pero La Moneda podría considerar la implementación de unas estrategias distintas para alcanzar dicho desarrollo.

muy cautos y otros más audaces, dependiendo de los actores involucrados. Por esta razón, los participantes de la SUBDERE explicaron que ellos debían ser flexibles para ir modificando su propia agenda de acuerdo a los requerimientos del gobierno de turno. Los entrevistados explicaron que con aquellos políticos que están más familiarizados con el modelo Español trabajaban desde la perspectiva de la distribución de competencias; y con aquellos políticos que se sentían más cercanos a la idea de Estado Unitario usaban el modelo francés desde la perspectiva de la re-estructuración del Estado. De esta manera, la SUBDERE busca contar con el apoyo de todos los actores políticos, aunque tengan distintas aproximaciones al tema.

Las regiones no tienen una voz real en la esfera política. Aunque en teoría los parlamentarios debían hablar por las regiones, en la práctica esto no ocurre ya que la mayoría de ellos no son de las regiones que representan, sino que residen en Santiago y tienen alguna conexión con el distrito electoral de manera indirecta. Algunos ejemplos son la senadora Allende³⁷, el senador Espina³⁸ y el senador Walker³⁹. A pesar de esto, existen manifestaciones regionales

tendientes a una mayor descentralización, sin embargo, estas aún no son lo suficientemente fuertes. Desde la Región de Tarapacá un funcionario público manifestaba: “Los promotores de la descentralización debieran ser las regiones, no el centro. Ellos, por cultura, van a tender a aminorar los procesos descentralizadores”⁴⁰. Existe consenso entre los actores regionales de que el nivel central se involucra en las cuestiones regionales, lo cual podría ser bueno desde el punto de vista de que el nivel central se preocupa por las regiones y busca resolver sus problemas. Sin embargo, los entrevistados plantean tres dificultades al respecto: la demora en la implementación de medidas descentralizadoras, el uso de una perspectiva centralista en el diseño de las soluciones, y la aplicación homogénea de las mismas en todo el territorio nacional. Este enfoque hacia las regiones, donde no se toma en cuenta su diversidad, no satisface las demandas regionales y lleva a la conclusión de que sería más apropiado transferir las decisiones a los niveles subnacionales. Los principales actores de la dimensión política son el gobierno central y el Congreso Nacional, con escasa o nula participación de actores regionales y locales.

FRENTE/TAREA	ACTORES	ACCIONES	RESULTADOS
Mantener la descentralización en la agenda política	SUBDERE / La Moneda	Persuasión	Reconocimiento de la descentralización en el programa de gobierno y los discursos de la cuenta anual del 21 de Mayo
Transferencia de competencias	SUBDERE / Ministerios	Negociación	Definición de los términos para la transferencia de competencias
Generar conciencia respecto a la descentralización	SUBDERE / Congreso	Lobby	Modificación del marco legal

Figura 2. Frentes estratégicos de la SUBDERE dentro de la dimensión política

Fuente: Elaboración propia

37 En 1993, diputada por distrito 9 (Región de Conquimbo); de 1997 al 2008, diputada por distrito 29 (Región Metropolitana); y desde 2009, senadora de la Región de Atacama.

38 De 1989 al 2001, diputado por distrito 21 (Región Metropolitana); Desde 2001, senador de la Región de la Araucanía.

39 De 1997 al 2008, diputado del Distrito 8 (Región de Coquimbo); desde 2009, senador de la Región de Aysén.

40 Entrevista 11, 2009

La dimensión técnica: las acciones

Una vez que se toman las decisiones en la dimensión política, éstas deben ser traspasadas a la dimensión técnica para ser ejecutadas. A continuación se analizará el caso de la creación de la División de Planificación y Desarrollo⁴¹ y la transferencia de funciones desde el nivel central a los gobiernos regionales. La SUBDERE fue el agente conductor de esta reforma en la dimensión política y continúa siéndolo en la dimensión técnica. La Figura 3 muestra los pasos y actores involucrados en este proceso.

Se identificaron tres pasos principales para la implementación de esta reforma: el paso de la decisión a la dimensión técnica, la preparación de la región y la transferencia de funciones propiamente tal. En primer lugar, es muy importante la manera en que se transmiten las decisiones desde la dimensión política a la dimensión técnica, ya que ello moldeará su materialización. Es importante la manera en que éstas decisiones se comunican –lo cual está también influenciado por los discursos filosóficos–, pues eso influirá en la interpretación que los actores hagan de la reforma y su posterior implementación. Dentro de la dimensión técnica hay dos actores principales en el nivel central (ver Figura 1): los ministerios, que entregan ciertas funciones al nivel regional; y la SUBDERE, que es el agente activo en el traspaso de dichas funciones. En el nivel regional los actores son las SEREMIs y los GOREs, que son informados de los cambios por sus propios ministerios y la SUBDERE respectivamente. La manera en que se comunican estas decisiones al equipo técnico de estas instituciones –tanto a nivel nacional como regional– puede afectar el ambiente en el cual se llevarían a cabo. Por ejemplo, el personal del MINVU no estaba feliz

con la transferencia del instrumento de planificación territorial regional (PRDU) a los Gobiernos Regionales, ya que ésta era una función arraigada en el ministerio por más de 40 años, lo que les daba la *expertise* necesaria para ejecutarla adecuadamente. Para muchos de ellos se trató de una impertinencia de la SUBDERE el ‘arrebatarles’ la planificación territorial para dársela al GORE, cuya *expertise* en este ámbito era prácticamente nula. Uno de los participantes de esta investigación señalaba que el GORE estaba trabajando en la planificación del borde costero “cuando ellos demuestren que son capaces de aprobar ese plan, recién entonces pueden pensar en pedirnos el PRDU”. Así, la decisión de transferir la planificación territorial a los Gobiernos Regionales no se vio como una oportunidad de fortalecer el plan sino como un intento de la SUBDERE de debilitar al MINVU. Uno de los problemas que enfrentaba el MINVU en ese momento era la dificultad de aprobar los PRDU en la instancia política –principalmente en los Consejos Regionales–, por lo que se pensó que este traspaso facilitaría su aprobación y posterior implementación. Cuando el jefe de la DDU⁴² informó a las regiones sobre la transferencia de la planificación regional a los GOREs dio la impresión de que el MINVU se ‘des-hacía’ del PRDU porque se había transformado en un problema molesto para el ministerio: no valía la pena destinar esfuerzos a un plan de carácter indicativo.

Desde el punto de vista de lo que nos ha informado el jefe de la DDU, no tiene ninguna importancia que se lleven el PRDU al GORE. De hecho el PRDU es indicativo. En lo personal no me molesta. El importante sí, es el intercomunal, que es normativo. Mientras el PRI siga siendo del MINVU está todo bien (Funcionario Público, Tarapacá 2008)⁴³.

41 DIPLAD/DIPLADE recibe uno de esos nombres según la región.

42 División de Desarrollo Urbano, MINVU

43 Entrevista hecha para la investigación de Magíster. Funcionario público SEREMI MINVU.

Esta interpretación del proceso afectó la relación entre la SEREMI MINVU y el GORE. Por un lado, se reforzaba la idea de que al GORE se le dan aquellos temas que no son importantes o que son un problema para otras instituciones; y por otro lado, produce la idea de que la negociación fue una 'pelea' donde la SUBDERE y el GORE son los enemigos. Estos dos elementos trajeron como consecuencia un retraso en la cooperación interinstitucional, evitando la generación de sinergias regionales en el inicio del proceso. Esto fue evidenciado de manera transversal en la dimensión técnica de las instituciones regionales contactadas.

La SUBDERE trabaja directamente con los GOREs, preparando a la institución para recibir las nuevas funciones. Las jefaturas regionales actúan como in-

termediarios entre la dimensión política y la técnica informando al personal de los cambios. Su rol es importante ya que ellos filtran o enfatizan algunos aspectos de las decisiones dependiendo de su grado de comprensión del proceso. Aquí, nuevamente se observa la influencia de la dimensión filosófica. Por ejemplo, al crearse las DIPLADs algunos intendentes la vieron como una herramienta para cumplir sus propias agendas, dándole tareas específicas para reunir información o generar proyectos que estuvieran acordes con su visión de la región. Aunque esto podría considerarse como un ejemplo de mayor autonomía regional, el resultado fue confuso al interior de los equipos técnicos ya que recibían instrucciones distintas y a veces contradictorias del Intendente y la SUBDERE. Finalmente, tras un período

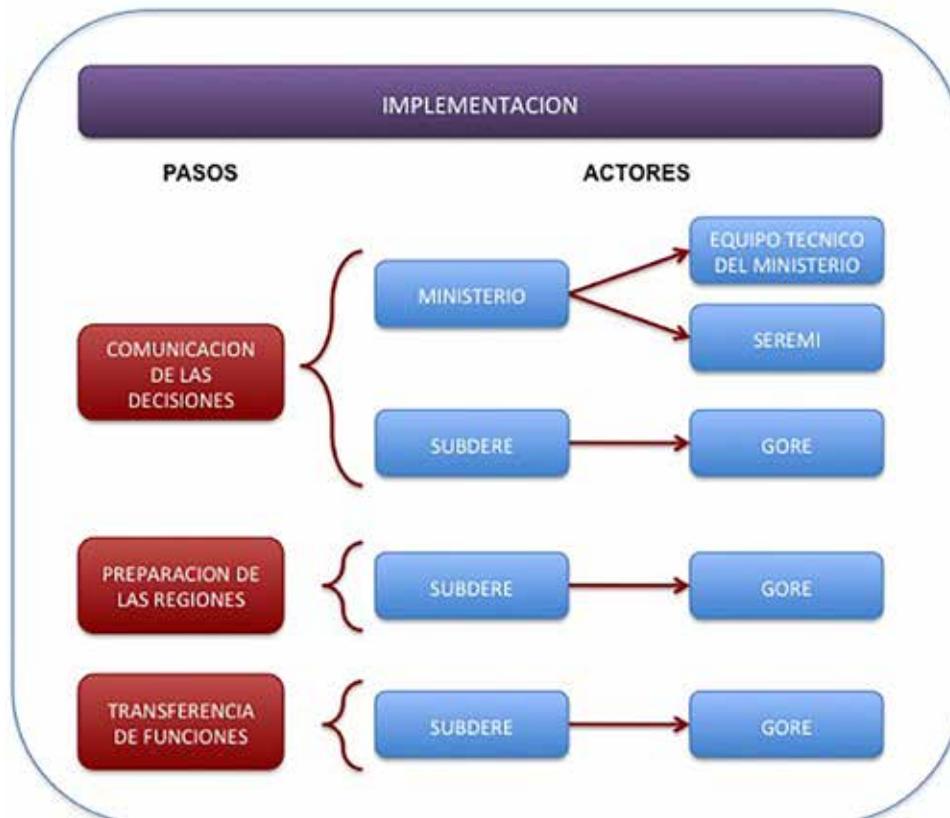


Figura 3. Proceso de implementación de la dimensión técnica
Fuente: Elaboración propia

de ajuste, prevaleció el lineamiento entregado por el nivel central a través de la SUBDERE. El nivel central en Chile toma las decisiones (dimensión política) y define los límites del marco de acción de los actores regionales (dimensión técnica).

La SUBDERE juega un rol importante en la preparación de los GOREs para la transferencia de funciones, informando y capacitando al personal para generar equipos de trabajo competentes. Así, en el caso de la creación de las DIPLADs, la SUBDERE organizó reuniones, *workshops* y cursos de capacitación con el personal de los GOREs, donde entregó los fundamentos y lineamientos de la reestructuración de los Gobiernos Regionales. Además, cuando fue necesari-

rio gestionó la contratación de personal calificado para reforzar los equipos de trabajo.

Los participantes de esta investigación concuerdan en que la implementación de la descentralización es confusa y engorrosa, pero valoran los esfuerzos de la SUBDERE por incluir a las regiones en talleres de trabajo y mesas de discusión. Sin embargo, surge la pregunta de cuán dispuesta está la SUBDERE de incorporar ideas que difieren de su estrategia de trabajo. A pesar de ello, abrir espacios de expresión es siempre un paso positivo ya que permite generar sinergias intra e interregionales que podrían resultar en el levantamiento de demandas regionales específicas y una respuesta más ágil del Estado central.

Conclusiones

Se ha discutido el proceso de descentralización en Chile desde la perspectiva de tres dimensiones: filosófica, política y técnica, desarrollando diferentes ejemplos y temáticas para tener un mejor entendimiento de cómo se diseña e implementa. La interpretación que los actores hacen tanto conceptualmente como de las decisiones que se toman son fundamentales para comprender la complejidad del proceso y el esfuerzo que hace el Estado chileno en su búsqueda de una estrategia adecuada para satisfacer las demandas de mayor descentralización. La descentralización es entendida como un proceso continuo de arriba hacia abajo, cuyo énfasis depende de la voluntad del gobierno de turno y del Congreso, las prácticas de los individuos al interior de las instituciones y la herencia centralista de la estructura del Estado.

La SUBDERE es el agente conductor del proceso, tanto en la dimensión política como en la técnica,

lo cual implica que es esta institución y las personas que la componen tienen la responsabilidad final en el éxito o fracaso del mismo. Se constató que existen opiniones divididas respecto al rol de esta institución y su relación con las otras instituciones. Si bien de manera general en los GOREs la consideran un aliado en el nivel central, también hay un cierto recelo cuando se trata de implementar medidas en las que no han tenido participación. Este sentimiento se exagera en otras instituciones, sobre todo en los períodos de transferencia de funciones.

La gran crítica que se hace a la descentralización chilena es que se trata de un proceso largo y engorroso. Los participantes de esta investigación señalaron de manera transversal que la descentralización ha sido parte del discurso político de cada gobierno en los últimos 20 años, pero que a pesar de ello su implementación se ha producido de manera muy gradual.

Bibliografía

- Albuquerque, F (2004). Desarrollo económico local y descentralización en América Latina. CEPAL Review 82:157-171
- Allen, J. (2003). *Lost geographies of power*. Wiley.
- Arocena, J. (1989): Descentralización e iniciativa: una discusión necesaria. Cuadernos del Claeh (Centro Latinoamericano de Economía humana) N°51
- Bardhan, P. (2002): Decentralisation of government and Development. *Journal of Economic Perspectives* Vol 16, N°4:185-205
- Baxter, P. & Jack, S. (2008): Qualitative case study methodology: study design and implementation for novice researcher. *The Qualitative report* Vol 13, N°4:544-559
- Bryman, A. (2004): *Social Research Methods*. Oxford, UK
- Burns, D.; Hambleton, R. & Hoggett, P. (1994): *The politics of decentralisation: Revitalising local democracy*. MacMillan Press, England.
- Cea, J. L. (2001): Panorama Constitucional de Chile 1981-2001 *Revista de Derecho de la Universidad Católica de Valparaíso* XXII: 295-311.
- Conyers, D. (1983): Decentralization: the latest fashion in development administration? *Public Administration and Development* Vol 3:97-109
- Conyers, D. (1986): Decentralisation and development: a framework for analysis. *Community Development Journal* Vol 21 N°2
- Cuesta, M. J. (2006): Ordenación del territorio, medio ambiente y globalización: reflexiones desde la geografía regional al nuevo contexto socio-económico. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles* N°42 255-269
- Cumbers, A. & MacKinnon, D. (2010): Putting 'the political' back into the region: power, agency and a reconstituted regional political economy In: Pike, A; Rodríguez-Pose, A; Tomaney, J, ed. *Handbook of Local and Regional Development*. London: Routledge, 2011, pp.249-258.
- De Mattos, C. (1989): Falsas expectativas ante la descentralización. *Localistas y neoliberales en contradicción*. Nueva sociedad N°104:118-126
- Eaton, K. (2004): Designing subnational institutions. *Regional and municipal reforms in postauthoritarian Chile*. *Comparative Political Studies* vol 37 N°2 218-244
- Finot, I. (2001): Descentralización en América Latina: teoría y práctica. CEPAL Serie Gestión Pública, N°12. LC/IP/L.188
- Flint, C. & Taylor, P. (2009): *Political Geography: world economy, nation-state and locality*. Pearson Education Limited, Essex, UK. 355p
- Garretón, M. & Espinosa, M. (1992): ¿Reforma del Estado o cambio en la matriz socio-política? El caso chileno. *América Latina Hoy* N°005:7-20 Universidad de Salamanca.
- Gregory, D.; Johnston, R.; Pratt, G.; Watts, M. J. & Whatmore, S. (2009): *The dictionary of Human Geography*. 5th edition. Wiley-Blackwell UK.
- Gilmartin, M. (2009): Nation-State (p19-27) en: *Key Concepts in Political Geography*. Editado por Carolyn Gallaher, Carl Dahlman, Mary Gilmartin, Alison Mountz & Peter Shirlow. SAGE publications.
- Gobierno de Chile
- Constitución de la República de Chile
- Ley 18.695: Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades
- Ley 19.175: Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional
- Ley 19.379: Fija plantas de personal de los servicios administrativos de los Gobiernos Regionales
- DFL 458: Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC)
- DS 47: Ordenanza General de Urbanismo y construcciones (OGUC)
- Jessop, B. (1997): Capitalism and its future: remarks on regulation, government and governance. *Review of International Political Economy* 4:3, 561-581
- Jessop, B. (2007): *State Power, a strategic-relational approach*. Polity Press, Cambridge, UK
- Keating, M. (1998): *The New Regionalism in Western Europe: territorial restructuring and political change*. Cheltenham, UK
- Lira, L. (2003): *La cuestión Regional y Local en América Latina*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y social (ILPES). Serie Gestión Pública N°44
- MacKinnon, D. (1998): *Local Governance and Economic Development: re-figuring State regulation in the Scottish Highlands*. Thesis PhD, University of Edinburgh.
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo (2006): *Reseña Programa de Actualización de Instrumentos de Planificación Territorial* http://www.minvu.cl/opensite_20061113163052.aspx Santiago Chile.
- Mires, F. (2012): El declive del Estado Portaliano. Professor in University of Oldenburg, Germany. Artículo en diario 'El Mostrador' 12th April 2012. Chile
- Monge, C. (2005): Decentralisation: an opportunity for democratic governance. In: *Making institutions work in Perú*, Castree et al 2005. Institute of the Americas, London.

- Montecinos, E. (2005): Los estudios de descentralización en América Latina: una revisión sobre el estado actual de la temática. *Revista EURE* Vol XXXI, N°939:73-88
- Ominami, C. (2011): *Secretos de la Concertación. Recuerdos para el futuro*. La Tercera Ediciones. Chile
- O'Neill, P. M. (1997): Bringing the qualitative State into economic geography. Chapter of book: *Geographies of economies*; edited by Roger Lee and Jane Wills. Arnold, UK.
- Palma, E. (2009): El desafío de la descentralización: la especificidad del caso chileno (p47-60) en: *Pensando Chile desde sus regiones*. Editado por H. Von Baer. Universidad de La Frontera, Temuco.
- Rodríguez-Pose, A. & Bwire, A. (2003): The economic (in) efficiency of devolution. *Environment and Planning A* 36, 11:1907-1928
- Rodríguez-Pose, A. & Gill, N. (2003): The global trend toward devolution and its implications. *Environment and Planning C* Vol 21(3):333-351
- Rodríguez-Pose & Sandall (2008): From identity to the economy: analysing the evolution of decentralisation discourse. *Environment and Planning C: Government and Policy*. Vol 26:54-72
- Rodríguez-Pose, A. & Ezcurra, R. (2010): Does decentralization matter for regional disparities? A cross-country analysis. *Journal of Economic Geography* 10:619-644
- Rondinelli, D.; Nellis, J. & Cheema, S. (1983): Decentralization in developing countries. A review of recent experience. *World Bank Staff working papers* N°581 Management and Development N°8
- Rondinelli, D.; McCullough, J. & Johnson, R (1989): Analysing decentralization policies in developing countries: a political-economy framework. *Development and Change* Vol 20:57-87
- Rondinelli, D. (1983): Implementing decentralization programmes in Asia: a comparative analysis. *Public administration and development* Vol 3:181-207
- Salazar, G. & Pinto, J. (2012): *Historia Contemporánea de Chile. Tomo I: Estado, legitimidad y ciudadanía*. LOM Ediciones, Santiago, Chile.
- Stake, R. (1995): *The Art of Case study Research*. Thousand Oaks, CA SAGE
- SUBDERE (2009): *Descentralización en América Latina: un análisis comparado de los casos*. Serie Documentos de Trabajo 3, Julio 2009. División de Políticas de Estudios.
- SUBDERE (2009): *Guía Metodológica para la formulación de Políticas Públicas Regionales*. Serie Documentos de Trabajo 5, Octubre 2009. División de Políticas de Estudios.
- SUBDERE (2009): *Políticas para la Descentralización: construyendo institucionalidad para un Chile heterogéneo*. Serie Documentos de Trabajo 6, Diciembre 2009. División de Políticas de Estudios.
- Velásquez, F. (2008): *Land Use Planning: environment, participation and struggles between technical and political decisions. The case of Chile*. Tesis de Magister en Investigación en Geografía Humana (MRes in Human Geography), Universidad de Glasgow.
- Villalobos, S. (1993): *Chile y su historia*. Editorial Universitaria. Santiago, Chile
- Villalobos, S. (2000): *Historia del pueblo chileno*. Editorial Universitaria. Santiago, Chile

Fecha de recepción: 30 de junio del 2015

Fecha de aceptación 30 de diciembre del 2015