

“DESCENTRALIZACIÓN EN CHILE”*

ENRIQUE KRAUSS RUSQUE**

Agradezco la invitación del Instituto de Ciencia Política de la Universidad de Chile y del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) para inaugurar este Seminario.

El gobierno concurre por nuestro intermedio a este Seminario entendiéndolo destacar con ello la importancia que otorga al proceso de descentralización y como un modo de señalar su explícita voluntad de cooperación y de diálogo con la Universidad de Chile y todas las universidades y centros académicos del país, como asimismo con el ILPES y todos los organismos del sistema de Naciones Unidas.

Las complejas tareas contemporáneas de gobierno necesitan del concurso de académicos y expertos, cuyas contribuciones, si están fundadas en el rigor y la excelencia y surgidas de un contexto de verdadero pluralismo, representan opiniones valederas para comprender los problemas y desafíos que enfrentan y las soluciones que, en conjunto con las comunidades a las que sirven, deben elaborar.

En este contexto, la descentralización es hoy un reto superior que convoca a los chilenos, cuyas opiniones y experiencias constituyen un aporte necesario. Concita, además, la observación comparada de experiencias similares en otros países de la región y del mundo. De este modo, las decisiones que el país se otorgue, a través de los mecanismos consagrados en la Constitución, tendrán la lucidez necesaria y el apoyo social requerido para interpretar y enriquecer nuestra propia idiosincrasia nacional.

*Discurso de inauguración del Sr. Ministro del Interior en el Seminario “Los desafíos de la descentralización en Chile”, Instituto de Ciencia Política, U. de Chile e ILPES, 24 y 25 de octubre de 1990.

**Abogado y actual Ministro del Interior.

I. UNA MIRADA A LA CONFORMACIÓN ESPACIAL DEL PAÍS

1) *La observación de la realidad*

La tarea de conducción que corresponde al gobierno no puede ejercerse en el vacío. Una adecuada dirección gubernamental se funda en la observación de las realidades, expectativas y proyectos que se generan al interior de la nación.

A través de los contactos directos, de las visitas y del intercambio de puntos de vista con dirigentes sociales, parlamentarios y funcionarios, el gobierno percibe la manera en que se desarrollan y las perspectivas que generan los procesos paralelos de descentralización y desconcentración. Esta evaluación permanente supone fijar la atención en múltiples y variados aspectos: la gestión educacional y la de atención primaria de salud a través de los municipios, la configuración del nuevo mapa de organizaciones sociales a nivel regional y local, los proyectos de inversión de los empresarios, la toma de conciencia regional y local de partidos políticos y organizaciones comunitarias, en fin, el examen atento de las expectativas de la opinión pública en los temas relativos a la democratización del poder comunal y vecinal, etc., son puntos de referencia de los cuales el gobernante y el administrador no pueden prescindir. Ellos constituyen elementos con los que se va elaborando la carta de navegación ciudadana, que narra las rutas que la nación elige para plasmar su proyecto histórico.

La carta de navegación de Chile señala que estamos en presencia de un nuevo concepto de regionalismo.

2) *Un nuevo regionalismo*

Asistimos al germen de un estado colectivo de toma de conciencia y de acción regional. Este nuevo impulso se diferencia de las antiguas demandas provincianas del pasado, demasiado fijadas en nostalgias y en la mera denuncia de los males del centralismo. Ahora, los sectores y agentes sociales de las regiones y comunas visualizan los medios y los recursos humanos y materiales para generar procesos autosostenidos de crecimiento y de ampliación de la esfera de gobierno. Obviamente, no es, por ahora, un proceso homogéneo. Algunas regiones, ciertas provincias, determinadas comunas muestran un empuje considerable en la tendencia descentralizadora. Perciben, antes que

otras, el puerto a que pueden arribar y, por ello, instan porque la navegación se lleve a cabo.

En suma, la descentralización está actualmente en la agenda de la decisión pública porque así lo quiere el país. Tras un largo proceso de decantación de los objetivos y con la convicción cierta de que se trata de un largo recorrido para alcanzar un nuevo equilibrio espacial en la distribución del poder y la riqueza, la regionalización es un tema compartido en los centros de actividad y de decisión ciudadanas.

3) *El nuevo regionalismo es una obra colectiva de sucesivos gobiernos*

Un proceso como la descentralización no es ni la obra de un caudillo ni la de un conjunto de hombres por muy excepcionales que fuesen. Nuestra historia contemporánea nos muestra a las claras la huella de diversas administraciones. Todo aquel que descentraliza sabe muy bien que trabaja para la generación siguiente. Esa voluntad de cambiar el curso del centralismo se ha expresado en el último medio siglo en nuestro país por esfuerzos y programas de todos los gobiernos. Se registran innumerables intentos por revertir la tendencia centralizadora: reconstrucción de ciudades, estatutos a zonas limítrofes, planes para gestar nuevos polos de desarrollo, etc.

El gobierno que nos antecedió llevó adelante un vasto y profundo plan de descentralización de las actividades de la administración que, no temo, por presuntas razones de política mal entendida, en calificar de altamente provechoso para el desarrollo nacional.

El nuevo regionalismo es obra de todos aquellos ensayos y también —¿para qué esconderlo?— de muchos errores o esfuerzos parcialmente exitosos.

Todos los intentos realizados han confluído en una doble conciencia que emerge en el país: para descentralizar se requiere la iniciativa creadora de los empresarios de todo tipo de cada región y comuna, y para realizarla es necesario ampliar la esfera del autogobierno ciudadano en regiones y comunas, esto es, generar nuevas instituciones políticas.

II. LA DESCENTRALIZACIÓN ESTÁ EN LA AGENDA DE LOS AÑOS NOVENTA

1. *La descentralización es un proceso necesario*

Por muy complejas, huidizas y múltiples que sean las exigencias de descentralización, nada se obtiene con no asumir frontalmente sus requisitos y responsabilidades.

Entre nosotros, la descentralización es un proceso necesario simplemente porque la centralización, indispensable para ser un Estado “en forma”, se ha prolongado demasiado en el tiempo, provocando ya rendimientos decrecientes en la administración y el desarrollo del país.

Hay procesos que toman un largo lapso para madurar en las conciencias y penetrar en las instituciones. Es posible que esa sea la razón por la que nunca se dictó la ley orgánica de las Asambleas Provinciales prescrita en la Constitución de 1925.

Sin embargo, conviene señalar que la descentralización —tanto como su antítesis, la centralización— no son tareas para un solo día. Por el contrario, suponen un largo proceso de avance y adaptación que progresa en fases acumulativas.

2. *La descentralización, las modas ideológicas y los cambios mundiales*

El gobierno no asume la descentralización bajo el impacto de una moda de carácter ideológico.

Las fuerzas políticas de gobierno y oposición pueden sustentar en valiosas razones doctrinales su opción descentralizadora. Con todo, para el gobierno, ésta es una “cuestión nacional”, ya que lo que está en juego es la adaptación e inserción de nuestra sociedad a los grandes cambios de la sociedad postindustrial.

Los Estados y las sociedades comandados desde un centro que acumula el poder y la información, resultan hoy día ingobernables. El progreso tecnológico, convertido en la fuerza impulsora del proceso productivo, exige descentralizar las decisiones para que los Estados sean más y mejor gobernables.

La difusión y progreso de la informática provee de manera natural la información descentralizada útil para decidir en instancias regionales y locales.

Del mismo modo que la inteligencia preside el avance en el proceso productivo, también impulsa el involucramiento de los ciudadanos en sus instancias de poder más próximas.

Pese a todas las promesas de progreso que alimentan hacia la descentralización, el gobierno asume con prudencia sus dificultades, desafíos y plantea la necesidad de avanzar en etapas sucesivas muy consolidadas en el desarrollo de cada fase. Tenemos fundadas esperanzas que con respecto al tema de la descentralización no se agiten estériles fantasmas históricos del pasado lejano. El gobierno, como es obvio, desea preservar la forma unitaria de nuestra República. En rigor, es para perfeccionar el régimen unitario que el gobierno asume la descentralización territorial como una tarea nacional.

III. EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN Y EL MÉTODO PARA AVANZAR EN SU DESARROLLO

Deseo, de manera muy sucinta, plantear los dos ejes que el gobierno concibe para llevar adelante el proceso descentralizador.

Ambos ejes podrían caracterizarse del siguiente modo: *el eje social*, supone que la sociedad civil a través de sus múltiples tareas y, en especial, las de carácter productivo, es el motor del proceso de descentralización y, de otra parte, *el eje institucional*, establece de manera constante, las instituciones que enmarcan los mecanismos y procedimientos de las nuevas instancias descentralizadas.

Ambos ejes de acción buscan el consenso como el método para lograr acuerdos viables y capaces de preservarse en el tiempo.

A continuación formularé unas breves referencias a los planteamientos, trabajos e iniciativas emprendidos para llevar adelante la descentralización, desde la esfera que compete al gobierno:

1. *Acuerdos sociales*

En lo relativo al método, el gobierno busca acuerdos consensuales básicos con todas las fuerzas políticas para llevar adelante las reformas necesarias. Naturalmente, es el Congreso Nacional la instancia para alcanzar tales convergencias, que deben expresarse en mayorías legislativas de aprobación de las reformas.

Con respecto a los acuerdos sociales, el gobierno promueve la búsqueda de identidad que intente cada región. La unidad nacional debe fortalecerse en la diversidad regional como expresión de tradiciones culturales, especializaciones productivas o maneras de concebir la contribución propia de cada región al país. En esta misión de identificación de las raíces del pasado, las tareas del presente y los proyectos del futuro, corresponde un papel primordial a las organizaciones sociales y, dentro de ellas, a los centros académicos y a la vasta constelación de organizaciones no gubernamentales.

La actividad empresarial, de todos los empresarios y de todas las ramas productivas, es insustituible para generar un espacio económico regional. Sin este impulso, la descentralización carecerá de una infraestructura económica adecuada. El gobierno puede y debe compensar las desigualdades interregionales, pero no está en condiciones de sustituir el esfuerzo endógeno de cada región.

2. *Reformas institucionales*

Las reformas institucionales se inscriben en un doble registro: perfeccionar la descentralización y descentralizar las instancias locales y regionales.

Como es sabido, para el éxito de un proceso de descentralización es indispensable avanzar en el proceso de desconcentración de manera similar. La descentralización requiere que frente a las instancias de decisión democrática, sean regionales o locales, se encuentren las estructuras desconcentradas de la administración nacional para articularse en la ejecución de las decisiones.

En el ámbito de perfeccionamiento de la desconcentración administrativa, el gobierno continuará llevando a cabo la creciente desconcentración de los servicios públicos.

Algunas de las reformas institucionales descentralizadoras son ya de conocimiento público y son materia de discusión política y parlamentaria: la

democratización de las Juntas de Vecinos y otras organizaciones comunitarias y el proyecto que modifica el régimen municipal, que contiene, entre otros aspectos, la democratización de las instancias de decisión en el ámbito local.

En el listado de temas institucionales que interesa reformar se encuentra la modificación de las normativas fundamentales para dotar de personalidad jurídica al gobierno regional, entregándole una adecuada autonomía administrativa, técnica y financiera. Se complementan de ese modo, el sustento jurídico institucional de una estructura democrática generada desde la base y que culmine en el Poder Central, en cada una de cuyas esferas se asegure la debida participación de la comunidad.

PALABRAS FINALES: DESCENTRALIZACIÓN Y DEMOCRACIA

No cabe sino reiterar nuestra satisfacción por la celebración del presente Seminario y desear fervientemente que sus deliberaciones contribuyan a esclarecer los rumbos del proceso de descentralización.

Soy un político, pero antes soy un universitario. Por ello, con la convicción de quien cree decir una verdad quisiera señalarles que considero que la descentralización es capaz de otorgar una sólida estructura de apoyo a la democracia del futuro. Después de la transición, a todos nos corresponde consolidar la democracia; esto es, otorgarle raíces ciudadanas. Los chilenos podrán preservar su democracia si ella es una vivencia comunal y regional. Aquel que aprendió la práctica de la democracia en su base, en su comuna, en su región, será siempre su sostenedor solidario.

Esta asociación entre democracia y descentralización nos debe impulsar a llevarla adelante, con perseverancia y sin prisa, en los años que faltan para concluir este decenio. Así lo indica la carta de navegación que ya nos empieza a mostrar al siglo veintiuno.