

REALIDAD Y DESAFÍOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN CHILE*

JUAN A. BARRIENTOS VIDAURRE**

1. ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO, DEMOCRACIA Y DESCENTRALIZACIÓN

Teórica y prácticamente, la administración del Estado se fundamenta en una organización estructurada, en forma jerárquica y centralizada, de tipo piramidal, dirigida por una autoridad unipersonal, el Presidente de la República, que funciona conforme a normas, procedimientos y regulaciones de tipo general; con una división estricta de competencias y responsabilidades, próximo al modelo burocrático descrito por Max Weber. Estas características aparecen como escasamente adaptadas a las cambiantes y complejas situaciones que afectan a las sociedades actuales. En concreto se acusa a la administración del Estado de rigidez, lentitud, ineficiencia y de no responder con eficacia a las necesidades sociales. Esta visión universal se da también en Chile, aun cuando contamos, tal vez, con la más eficiente administración pública del continente dada la profesionalidad, experiencia, neutralidad político-partidista y patriotismo del cuerpo de su burocracia permanente.

Desde otro punto de vista podemos advertir que la administración del Estado es "a-democrática", incluyendo o excluyendo, algunos enclaves en que ciertas designaciones deben contar con la proposición y el acuerdo de otros poderes del Estado y, en algunos consejos, directorios o comisiones en que se da alguna forma de representación a algunos segmentos de la sociedad o en otro tipo de formas de participación, consideradas, programáticamente,

*Documento elaborado con motivo del Panel "Los desafíos de la descentralización en Chile" organizado por ILPES y el Instituto de Ciencia Política de la Universidad de Chile, los días 24 y 25 de octubre de 1990.

**Administrador Público Universidad de Chile. Coordinador de Investigación de Pregrado de este Instituto.

en la ley de bases de la administración del Estado (inciso 3º del artículo 28 de la ley N° 18.575).

La sociedad democrática y pluralista que, al parecer, caracteriza a la modernidad, en las materias que dicen relación con la administración del Estado, se orienta en dos líneas fundamentales: la línea que llamaremos "privatista" que enfatiza la autonomía de la función para el logro de la eficiencia; la definición precisa del objetivo, la temporalidad de la función y la privatización del servicio público; y la línea de la descentralización y de la participación de la sociedad en la administración. Descentralización y participación social están íntimamente vinculadas y no pretenden suplantar el modelo tradicional de administración pública, sino, ofrecer salidas más democráticas al sistema autoritario-tradicional de la administración del Estado.

La descentralización administrativa, entendida como la autoridad delegada por la Constitución o la ley para que la autoridad unipersonal o colegiada interprete con flexibilidad variable la cantidad y la calidad de sus fines institucionales —cuya naturaleza ha quedado prefijada más o menos genéricamente por dicho poder— y para que se ajuste a normas y procedimientos de ejecución y control menos rígidos que los aplicados a la administración centralizada, tiene su mayor exponente de realización en los ámbitos territoriales, ya sean: territoriales-sectoriales o territoriales-institucionales; y se fundamenta en la concepción de acercar la administración del Estado y los servicios que presta, a la comunidad y al individuo; descongestionando los grandes centros de toma de decisiones, propios del Estado centralizado, y procesando las demandas sectoriales o institucionales que se producen en un área territorial más reducida. Al mismo tiempo, interpretar, transmitir y solucionar con rapidez, las demandas sociales producidas en ese ámbito. La descentralización debiera permitir una racionalización de las estructuras centrales, con repercusiones en la eficacia de su gestión, eficiencia en el empleo de los recursos y satisfacción real o psicológica a las demandas sociales y, finalmente, una reactivación del espíritu público local. En suma, la descentralización trata de conferir un poder autónomo, en determinadas decisiones, a las colectividades territoriales.

Por otra parte, la participación se debe centrar sobre el acceso del ciudadano, en el nivel territorial, al proceso de la toma de decisiones que pueden beneficiarlo o afectarlo; debiendo partir de la constatación de que la democracia de masas desemboca en un autoritarismo-burocrático contra el que los instrumentos clásicos del sistema democrático, tales como: los partidos políticos, la representación política, el acceso a la justicia y a la admi-

nistración pública, ofrecen insuficientes medios de acción para el ciudadano común. La participación no puede reducirse a una operación de relaciones públicas o de comunicaciones entre la administración y los ciudadanos; sino que la participación debe darse en la integralidad de los procesos de gobierno. Los instrumentos ideados en este respecto han sido los COREDES y los CODECOS, pero estimamos que debe producirse una ampliación de la participación hacia todos los servicios de clara connotación territorial: sean éstos hospitales, escuelas, universidades, servicios regionales, etc.

En todo caso constituye un desafío permanente la solución de la ecuación: participación democrática versus eficiencia administrativa. El autoritarismo-burocrático tiene la pretensión del conocimiento y la experiencia, para determinar el interés público; pero, los ciudadanos o segmentos de ciudadanos que reconocen sus reales intereses, se consideran con el legítimo derecho para aprovechar, mediante la participación, las ventajas que les otorgue la legislación en contra de decisiones burocráticas que les afecten.

2. ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO Y LA SOCIEDAD

Jürgen Habermas expresa: "La relación entre el sistema de acción económica y el sistema de acción administrativa decide acerca de cómo queda integrada la sociedad, acerca de las formas de racionalidad a que queda sometido el contexto en que los individuos desarrollan su vida".

Otros autores (Bebicena del Brutto) manifiestan que en la sociedad moderna los símbolos son la gran empresa económica moderna; la ciudad como centro de la ciencia y de la cultura, junto con el comercio y la industria, y la división de los sexos; para otros, la sociedad son los grupos intermedios frente al Estado, etc.

Desde este punto inicial iniciamos el análisis de la importancia de las organizaciones sociales en el gobierno y en la administración territorial. Podemos expresar en forma conclusiva que no fueron ideologías políticas tales como: el socialismo-marxista; la social-democracia o el nacionalismo-corporativo, los que en diferentes oportunidades impulsaron al Senador Salvador Allende, al Presidente Gabriel González y al Senador Guillermo Izquierdo a postular reformas constitucionales los años 1947, 1948 y 1961; todos los cuales se pronunciaron por la creación de grandes regiones o zonas multi-

provinciales con la implementación de una asamblea regional o zonal integrada por los alcaldes comunales y representantes funcionales de la agricultura, la minería, las industrias, el comercio, las actividades educacionales públicas y privadas, las organizaciones de empleados y obreros (trabajadores) y otras actividades vitales para el desarrollo.

No quiero dejar de citar las frases con que el Senador don Salvador Allende fundamenta sus proposiciones de reforma constitucional, el día 10 de junio de 1947: "en el país existe una sensación de cansancio y de escepticismo con respecto a las acciones de los partidos políticos, del gobierno y del propio Parlamento, y advierte que la opinión pública de todas las provincias, desde Arica a Magallanes, se manifiesta en contra del centralismo santiaguino y condena la indiferencia de los poderes públicos ante sus más apremiantes necesidades".

Lo expresado avala la pertinencia de la realidad que demuestra la insuficiencia de la acción político-partidista en la solución de los problemas territoriales y que el anhelo ciudadano por profundizar la acción de las organizaciones sociales, en la región y la comuna, traspasa las fronteras ideológicas.

Con respecto a la representación de organizaciones sociales o funcionales o corporatistas en el gobierno regional o comunal, que parece difícil de aceptar por los partidos políticos, nos remitiremos a Juan Martínez Alier, que dice: "para un politólogo, el corporatismo consiste en un *sistema extraparlamentario* de representación e intermediación de intereses organizados. Para un economista el corporatismo significa, sobre todo, determinación de precios e ingresos *fuera del mercado*". Y continúa: "Por estas razones, nos encontramos con que el corporatismo, con sus connotaciones extraparlamentarias y extramercantiles, no es una ideología".

La mantención, supresión, modificación o eliminación de los actuales COREDES y CODECOS es una decisión política que de alguna manera tiene que ver con un conflicto fundamental entre la sociedad política y la sociedad civil, frente a la problemática de la democracia formal y del autoritarismo-burocrático.

3. EL TERRITORIO POLÍTICO Y LA DESCENTRALIZACIÓN

El territorio es el espacio físico en el que se apoyan los procesos políticos,

sociales, gubernamentales y administrativos de la nación-Estado. Según el geógrafo Sanguin: "las transacciones políticas, las estructuras y las fuerzas sociales son los componentes del proceso (político), mientras que los lugares, superficies son los componentes del espacio geográfico. Proceso y espacio actúan concertadamente en la formación de áreas de acción política".

En nuestro caso Chile, como nación-Estado, atendiendo a su realidad sociológica-cultural efectiva se puede calificar de homogéneo y uninacional; en su realidad político-jurídica se define como república democrática, presidencialista, unitaria, dividida en regiones y provincias. Para los efectos de administración local, las provincias se dividen en comunas.

Personalmente estimamos que técnicamente, la división de provincias como aplicación del concepto de microrregión es lo mejor logrado del proceso de división territorial. En segundo lugar, la definición de las regiones y su capitalización es razonable, aun cuando existan movimientos provinciales tendientes a formar nuevas regiones. Finalmente, a mi entender, lo más problemático desde el punto de vista teórico y práctico es la división de las provincias en comunas y la legislación correspondiente a las municipalidades.

La comuna o la comarca, como quiera llamársela, corresponde a una división político-administrativa, incluida en la provincia; no obstante el municipio o municipalidad corresponde genéricamente al gobierno de la ciudad. No vemos cómo el Alcalde de la Municipalidad de Antofagasta y de muchas otras, se debe preocupar de la administración y gobierno en extensiones superiores a los 30.000 km² y con una población desigualmente dispersa, en múltiples distritos censales, lo que, obviamente, dificulta la prestación de servicios; la participación y finalmente la descentralización en los términos que hemos descrito.

Otro aspecto importante que se debe mencionar proviene del sistema general de gobiernos locales; universalmente existe una homología entre la forma y procedimientos de elección del ejecutivo superior de la nación-Estado y la elección del Ejecutivo del gobierno municipal; vale decir que la autoridad local debiera ser elegida por sufragio directo y con segunda vuelta, como opera para la elección del Presidente de la República, en nuestro caso. Parafraseando a S. Huntington nos gustaría pensar que el poder del Alcalde debería radicar más que en la representación de un partido político, concertación de partidos, clases, estamentos u organizaciones comunitarias; en el hecho de no representar a ninguna de estas asociaciones o grupos; por lo que debiera ser un cargo solitario y poderoso, como el del Presidente de la República.

Ahora bien, el gobierno municipal debiera sólo estar circunscrito a las áreas urbanas, cualquiera que sea la clasificación que se dé a estas últimas, y sus funciones principales deben estar radicadas en dicha jurisdicción y no pueden ser otras para ese gobierno que la preocupación por el desarrollo urbanístico, el desarrollo económico-social de la ciudad, el fomento al comercio y al turismo, la protección del medio ambiente, el transporte y tránsito público, la educación, la cultura, la salud y la vivienda social y la participación de los ciudadanos en su desarrollo; en ningún caso puede asumir funciones de gobierno o de servicio público correspondientes a otras instancias de gobierno; las cuales debieran ser encargadas al gobierno regional, provincial o al de otra división político-administrativa que se cree y organice.

Si este es un problema que amerita estudio y solución mucho mayor es el que corresponde al gobierno y administración de la Región Metropolitana y, especialmente, de la provincia de Santiago que está delimitada, pero no instalada.

La problemática del gobierno municipal y del metropolitano nos plantea los problemas de la urbanización y de la democracia de base de las cuales nos ocuparemos someramente.

La urbanización se refiere a los procesos mediante los cuales la población se asienta en lugares urbanos. Dentro de la ciudad, como aglomeración urbana, se viven con intensidad procesos sociales que dificultan el control político-administrativo lo que produce discontinuidades y quiebres en los procesos de decisión de las autoridades públicas en el desarrollo democrático estable. Por otra parte, el D.L. N° 573 de 1974 reconoció el problema y, programáticamente, señaló que la ley podía establecer regímenes especiales de gobierno y de administración para las áreas metropolitanas que se pudieran crear.

Un elemento político complementario a los procesos de urbanización o metropolización, es el que se refiere a lo que ha dado en llamar Democracia de Base y que, el afán regulatorio y legislativo de los chilenos pretende continuar convirtiendo en leyes, que las más de las veces son restrictivas a la libertad de asociación y conllevan la tendencia a incluirlas y absorberlas en el ámbito del "autoritarismo-burocrático".

Me explico, la democracia de base es un fenómeno político corporativo, que se fundamenta en los anhelos vecinales y populares de participar en los asuntos públicos locales a través de movimientos asociativos u otro tipo de organización no gubernamental. Tomás Rodríguez Villasante expresa: "La

democracia de base, por tanto, tiene su justificación precisamente en esa capacidad de intervención en el momento justo interpretando el sentir popular. La democracia de base no se fija tanto en un respaldo de votos o de socios, cuanto en la capacidad de los sectores (grupos) 'activos' para organizar la expresión de las necesidades inmediatas de la comunidad" y agrega: "La democracia de base es muy difícil de medir cuantitativamente porque además está en cambio continuamente. Y por eso aporta un elemento esencial de la vida democrática, es decir, representa por un momento y en un lugar concreto los intereses inmediatos de la comunidad".

4. DESAFÍOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN

La descentralización, como se ha visto, es un enfoque sociocultural, económico, jurídico y administrativo-político que incluye una visión integral del desarrollo de la nación-Estado y de la participación del ciudadano en la toma de decisiones bajo los términos de la democracia como sistema político; y del capitalismo como sistema económico. Todo esto moderado por los requerimientos de la igualdad de oportunidades y de resultados; de la solidaridad social, de la subsidiariedad y de la lucha contra la pobreza y el desempleo.

En lo político-gubernativo se debiera propender a una transformación real en una república democrática y unitaria descentralizada; lo que en ningún caso debe confundirse con federalismo. Para realizar estas graduales transformaciones es necesario estudiar con atención alguno de los siguientes tópicos:

1. La institucionalización de la participación de la comunidad organizada en la gestión de servicios públicos de naturaleza eminentemente social al nivel de las instalaciones de primera línea (escuelas, liceos, hospitales, policlínicas, etc.).

2. Organizar el gobierno metropolitano del Gran Santiago y de otras conurbaciones.

3. Elección directa de alcaldes y a lo mejor de otros altos funcionarios del gobierno y la administración territorial.

4. Flexibilizar la legislación municipal y asignar a la Municipalidad únicamente competencias en el gobierno y la administración urbana.

5. Conferir a los gobernadores provinciales la coordinación de la ejecución de todas las políticas públicas sectoriales en la provincia: restringiéndole cualquiera intervención en el gobierno y la administración municipal.

6. Incorporar en los COREDES a los alcaldes y disminuir, en ellos, la participación del llamado sector público.

7. Fomentar la participación de la comunidad al nivel del pueblo o barrio, mediante lo que se ha dado en llamar la democracia de base, como extensión informal de las organizaciones comunitarias.

Finalmente, creemos que complementando el fuerte desarrollo económico alcanzado, es preciso reforzar el desarrollo social que reposa en el pilar fundamental de la descentralización y participación. Sin descentralización y participación a todo nivel, la democracia no se realiza en plenitud y los intentos de arquitectura social se verán frustrados sin lograr el deseado desarrollo político, cultural, económico y social. No hay institución que dure cien años si no atiende a los requerimientos de la sociedad civil, la que no siempre es bien interpretada por la clase política.