

EL TEMA DE LA DESCENTRALIZACION EN LA TRANSICION HACIA LA DEMOCRACIA

EDUARDO PALMA *

ABSTRACT

Palma argues that decentralization is not a linear and accumulative process, but on the contrary, it needs a "disruption moment". The author maintains that centralization feeds from the failure of decentralization. Because of this Chile could see decentralization indefinitely postponed,

INTRODUCCIÓN

Hace algunos años, Sergio Boisier planteó agudamente ¿qué hacer con la planificación regional antes de la medianoche?, aludiendo a su presunto o real papel de Cenicienta en el desarrollo.

Ahora el tema es más amplio que la planificación regional, se trata de la descentralización política, económica y social de Chile. Sin embargo, pese al despliegue de argumentos a su favor y aún a la verdadera mística descentralizadora de algunos grupos, el peligro o el fantasma de llegar a ser la Cenicienta está, una vez más, presente. Ahora los obstáculos son la crisis económica y el proceso de transición hacia la democracia. En este artículo se alude fundamentalmente a los problemas derivados de la transición hacia la democracia, mencionando muy sumariamente los problemas inherentes a la crisis económica.

Para inscribir los riesgos de la descentralización en un contexto teórico se sintetizan conceptos explicitados con anterioridad ¹.

Con todo, el artículo, más que un ejercicio teórico, pretende ser una llamada de atención a grupos partidarios de la descentralización, para diseñar de manera más prolija estrategias sociales que posibiliten el apoyo social a las tesis descentralizadoras.

* Cientista político, experto del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES). El contenido de este documento refleja puntos de vista estrictamente personales y no compromete en ningún sentido a la institución de la cual el autor es funcionario.

¹ PALMA, Eduardo, *La descentralización desde una perspectiva política*, ILPES, 1983.

I. EL ESTADO COMO ESPACIO POLÍTICO

La expresión Estado alude a diversos fenómenos políticos. De ahí que su empleo requiera, de más en más, especificar la naturaleza del proceso referido y el contexto en el que se inserta.

Tres son las acepciones del Estado que, a los efectos de este artículo, requieren una distinción analítica: el Estado como aparato gubernamental, el Estado como arena decisional y el Estado como espacio político.

En su acepción más conocida, el Estado como aparato gubernamental (o conjunto de aparatos gubernamentales), resulta casi coextensiva del *sector público*. Se trata de la tradicional acepción del Estado como burocracia o administración pública.

Es menos frecuente concebir al Estado como arena o área de decisión política. Es un concepto que alude a fenómenos menos visibles, pero igualmente reales: el Estado proporciona un escenario para la decisión pública. Aquí, una burocracia dada o el conjunto de la burocracia pública adquieren el carácter de instancias para la decisión donde, además de los funcionarios (burocracia y tecnocracia), participan, según los casos, otros actores sociales (sindicatos, empresarios, grupos de intereses entre las fuerzas corporativas y los partidos políticos y agrupaciones públicas). Desaparece en esta perspectiva la tajante distinción en Estado y sociedad civil, porque, en la realidad, ambos términos están interpenetrados. Asimismo, las diferencias de regímenes políticos generan diversas modalidades de participación para actores sociales y políticos y variados procedimientos para llevar adelante la decisión (regímenes autoritarios y democráticos, de movilización o desmovilización, etc.).

Finalmente, el Estado, como espacio político, es la bien conocida característica de la pertenencia obligatoria dentro de un territorio determinado. La dominación territorial puede ser federativa o unitaria, para recordar los tipos ideales puros. En la práctica, habrá que dotar de mayor o menor delegación de poder a las subcolectividades que conforman la colectividad estatal.

Estas tres acepciones de Estado están estrechamente relacionadas. En efecto, al postular una recomposición del Estado como espacio político, se plantea simultáneamente una *desconcentración* de la administración y una multiplicación de las arenas políticas de decisión.

Por diversos caminos teóricos hay consenso entre quienes analizan los procesos sociales de América Latina respecto a que la sociedad latinoamericana está suborganizada. Para inferir asertos más acotados de lo anterior, parece útil introducir algunas distinciones analíticas respecto a la sociedad, separando los niveles político, civil y económico. En breve, la sociedad política, es decir, el conjunto de instituciones ligadas a la ciudadanía, es débil y a veces precaria. Con excepciones, en la mayoría de los países se comprueban las dificultades del sistema de partidos, la carencia de una comunicación política legitimada, lo incipiente de la educación cívica y la recurrencia de estilos políticos pretorianos y de confrontación.

Por su parte, la atrofia organizacional de los grupos y organizaciones de la sociedad civil es la regla general. En especial, el déficit organizativo afecta agudamente al sector popular: sindicalismo, movimiento cooperativo, asociaciones gremiales y culturales, organizaciones de los habitantes de vivienda precaria,

etc. Igual debilidad se observa en las instituciones económicas, prevaleciendo casi sin contrapeso las modalidades de propiedad privada clásica y estatal. El resto de las formas asociativas de producción no son significativas en la mayoría de los países (cooperativas de producción y consumo, empresas de autogestión, comunidades industriales). Tampoco son relevantes las modalidades de integración a las empresas privadas y públicas. Ni el capitalismo tradicional ni el capitalismo de Estado superaron las modalidades de gestión y control autoritarios.

Es cierto que postular el fortalecimiento de la sociedad civil supone un proceso de larga duración, ya que los déficit acumulativos son demasiado profundos para alcanzar logros de importancia en un corto periodo (v. gr.: el mandato de un gobierno o la duración de un plan de desarrollo).

Sin embargo, es necesario enfatizar la necesidad de una inflexión del proceso tradicional para anticipar el futuro fortalecimiento de la sociedad civil. Una transformación de tal envergadura supone el desarrollo de varios procesos que apunten en la dirección señalada. Las reflexiones que se desarrollan a continuación se refieren a uno de los procesos necesarios para transformar al Estado: la descentralización. No es el único, y requiere, al menos, como complementos indispensables, la *concertación social* y la actividad *compensatoria* del Estado.

La concertación es la acción estatal destinada a promover acuerdos de la más variada naturaleza entre los grupos sociales, con especial énfasis en el acuerdo corporativo entre el empresariado y los sindicatos en materias de mutuo interés.

La compensación es la insoslayable tarea del Estado de discriminar positivamente en favor de los grupos marginados (o críticamente pobres), en razón de su mínima gravitación en las decisiones que les afectan, en razón de su carencia de organización y de recursos de poder.

La descentralización, la compensación y la concertación representan una triada de procesos complementarios. Los avances en uno u otro de ellos son interdependientes.

2. EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

La descentralización no puede ser un proceso *unívoco, lineal y acumulativo*.

Las experiencias de planificación regional relatan los numerosos fracasos de diversas estrategias descentralizadoras. La inercia de la matriz centralizadora es tenaz y se retroalimenta de los intentos fallidos. Todo proceso de descentralización se enfrenta a las sobredeterminaciones que provienen de la inserción de la respectiva economía nacional en la mundial, en cuya cambiante dinámica se han generado el auge y la decadencia de zonas geográficas, en razón de la incorporación de nuevos productos de exportación, aglomeración unitaria y en razón de la industrialización sustitutiva, etc.

Asimismo, la propia concentración de carácter político tiende a reproducir la misma distribución política del espacio, consolidando o multiplicando las inequidades entre regiones.

De este modo, para llevar adelante el proceso de descentralización es necesario que surja un movimiento social de carácter regional. Sin esta movilización de los habitantes, sus reivindicaciones no serán tenidas en cuenta por las autoridades del Gobierno Central.

Las posibilidades de alcanzar metas que signifiquen una mayor autonomía decisional de la región o subcolectividad de que se trate, estarán directamente vinculadas a la fuerza y cohesión del movimiento social de reivindicación.

Además, por la propia naturaleza de ciertos temas, el gobierno central, con mayor o menor aceptación de las regiones, provincias o comunas, se encuentra obligado periódicamente a traspasar ciertas áreas, hasta ese momento centralizadas, o a centralizar actividades que no lo estaban. Es difícil enumerar las razones que justifican tales cambios de orientación: economías de escala, criterios de progresividad, necesidad de contar con una masa crítica, equilibrio subnacional, etc.

Por de pronto, cada decisión centralizadora o descentralizadora es ambigua, si se examina cada caso concreto desde la perspectiva de mayor autonomía o de mayor control para un grupo social. En efecto, cada decisión descentralizadora implica que un grupo social adquiera más autonomía o estará sujeto a mayores controles. El asunto es todavía más complejo: hay diversas modalidades de autonomía y de control que satisfacen, de manera diferente, las expectativas del grupo social en cuestión. Una misma decisión descentralizadora provoca al grupo, considerado en sus diferentes roles sociales, ganancias y pérdidas relativas, difíciles de evaluar desde fuera de la percepción de los grupos implicados.

3. LA REGIÓN, SOCIEDAD POLÍTICA CON PERTENENCIA OBLIGATORIA

La condición necesaria de la descentralización es la creación de un *espacio, orden o subsistema* —las expresiones pueden ser diferentes— de carácter *político*.

La formación de esta nueva estructura de autoridad significa una recomposición del poder político espacial.

Recapitulando brevemente. Entre los supuestos analíticos, antes precisados, se afirmó que la centralización es un proceso político acumulativo, cuya ruptura exige un movimiento social. Sin embargo, la descentralización es una estrategia de largo alcance, en razón de la antigüedad de los cambios en el equilibrio entre el control y la autonomía, las crisis económicas y la naturaleza de los temas materia de decisión espacial. Con todo, la estrategia descentralizadora exige que después del momento de ruptura se institucionalice la nueva distribución del poder espacial. Se trata de una condición necesaria para el avance del proceso. Naturalmente, una vez que la región haya emergido como subcolectividad política, el proceso de convergencia y ajuste institucional, *pari-passu* entre descentralización y desconcentración, no estaría sujeto a ninguna ortodoxia institucional surgida del modelo puro al que pueda adscribirse originariamente el Estado nacional (unitarismo o federalismo). La estrategia institucional debe contar con la suficiente flexibilidad para reglamentar con técnicas diversas los problemas y brechas detectables en todas las fases del proceso. Hay que tener presente los grandes desajustes que prevalecen en América Latina entre las instituciones y los procesos sociales y políticos de carácter espacial.

Sin embargo, la región como espacio de planificación y de participación obligatorias, dentro de su competencia, debe actuar como principio de ordenación y de convergencia de las jurisdicciones y ámbitos de las dependencias administrativas del Gobierno Central, de los servicios y de las empresas estatales (aparato gubernamental).

En otros términos, la desconcentración administrativa debe tender a aproximarse a la descentralización política. A su vez, la región o cualquiera que sea el nombre de la nueva subcolectividad política, debe tender a insertarse de manera orgánica con las instituciones de la sociedad y el régimen político de que se trate.

Dicha integración es la única vía para fortalecer las nuevas instancias de decisión espacialmente descentralizada.

4. LA CRISIS ECONÓMICA Y LA DESCENTRALIZACIÓN

La actual crisis económica plantea, en general, una perspectiva pesimista para la descentralización. En efecto, atendiendo a la restricción de recursos fiscales y al apremio de las necesidades insatisfechas, cabe suponer que desde la perspectiva del Gobierno Central cuanto más apremiante sea la necesidad insatisfecha, menos preocupación se tendrá por los efectos secundarios de su propuesta de solución de emergencia (v. gr.: localización espacial de la industria, prioridades en las obras de vialidad y de infraestructura). La única salvedad ante un contexto tan apto para reproducir la situación espacial antes prevaliente la puede representar la necesidad gubernamental de contar con un apoyo participativo de los grupos sociales (población-objetivo) para aumentar la eficiencia de los recursos disponibles.

¿Dónde se juega, finalmente, el papel de la crisis en relación con el equilibrio centralización-descentralización? Probablemente, en la modalidad efectiva de desconcentración, es decir, la vía que tiene el poder central para compensar regiones, subregiones y comunas deprimidas a través de subsidios y transferencias especiales. Pues bien, existen dos tipos polares de desconcentración: la centralizada y la descentralizada. Para abreviar, la compensación por vía descentralizada puede fortalecer el desarrollo de instituciones y movimientos regionales y comunales. Por el contrario, la desconcentración centralizada es sólo una técnica física o geográfica para localizar las poblaciones objetivas (incluso regiones) que llegan a ser recipendarías, más o menos pasivas, de las prestaciones otorgadas por el Gobierno Central.

5. LA DESCENTRALIZACIÓN, UN TEMA DE LA CULTURA DISIDENTE

El tema de la descentralización es un tópico de la cultura disidente. En especial, provoca adhesión entre los jóvenes y los intelectuales. Para los jóvenes representa la posibilidad de explorar un nuevo estilo de desarrollo más próximo a sus intereses y valores. El Estado centralizador es visualizado como un ente lejano, anónimo y hasta inhumano en su relación con la gente común y corriente. Por asociación de imágenes, el Estado centralizador es visto como el Estado policial y represor.

Las perspectivas de jóvenes intelectuales se han volcado hacia el Municipio, el cual ha sido objeto de atención, de análisis y de observación participante. En un país polarizado social y políticamente, hay *una* sola de las llamadas modernizaciones del Gobierno que no provoca un rechazo *a priori* entre los disidentes: la reforma municipal; concretamente el otorgamiento de recursos y atribuciones a los Municipios. No ocurre lo mismo con la regionalización que en los centros académicos y en los ambientes frecuentados por los disidentes es habitualmente calificada, a la inversa, como una desconcentración centralizadora.

No es ésta la ocasión para valorar cabalmente los procesos de municipalización y regionalización; basta, por ahora, mostrar su relación con el mundo disidente.

Sin embargo, la expresión mundo disidente puede ser muy ambigua. En efecto, ¿tal cultura y praxis sociales tienen una cobertura nacional?

A la simple observación, la respuesta es negativa ya que los centros académicos informales y los lugares e instancias donde se expresa la cultura disidente están concentrados abrumadoramente en Santiago, a lo más con nexos no muy orgánicos con provincias y regiones. Los canales de comunicación más orgánicos son los pertenecientes a las organizaciones partidarias. Pues bien, una parte importante del aludido mundo disidente o no pertenece a partidos o su proceso de incorporación es muy reciente o apenas será realidad en un futuro próximo aun indeterminado.

6. LA DEMANDA REGIONAL

La demanda regional por descentralización es sumamente débil. A lo más se comprueba una tenue resonancia del tema en círculos de profesionales y dirigentes políticos. Nos referimos a la demanda efectiva de carácter rupturista, es decir, dotada de una intención de iniciar un movimiento de rebeldía contra la centralización. Probablemente, un movimiento de tal índole, correría el riesgo de ser contenido o reprimido y, por tanto, no hay expresiones enérgicas de rebeldía contra el centralismo.

Sin embargo, la demanda potencial a favor de la descentralización es inmensa. El es lugar común de las conversaciones de provincianos. Es su queja recurrente y amarga. Con todo es un tema casi sin ilusiones. Nadie piensa seriamente en revertir el proceso concentrador.

Tampoco hay expresiones anteriores de tal tipo. A lo más, ciertos mitos fundados en la grandeza —por demás, verdadera dentro del contexto nacional— que alcanzaron otrora ciertas regiones del país.

Sea como fuere, no está el proceso de descentralización en el horizonte de lo que las élites provinciales y regionales esperarían en el futuro como un escenario posible.

7. LA DESCENTRALIZACIÓN COMO BANDERA EN LAS GRANDES REIVENDICACIONES DEMOCRÁTICAS²

El fantasma de la descentralización inconclusa nació con las instituciones de la Constitución de 1925, en especial el régimen jurídico de las Asambleas

² Ibidem, PALMA op. cit., p. 5.

Provinciales. Como es sabido, durante la vigencia de la Constitución jamás se dictó la ley orgánica para regular su funcionamiento. Por cierto, es más que un olvido. Como hemos señalado con anterioridad, "los intentos fracasados de descentralización han significado el incremento de los poderes centrales, aun cuando la intención previa y declarada fuese la contraria"³. En efecto, en los grandes movimientos de ampliación o transformación de la democracia ocurridos durante la vigencia de la Constitución de 1925 (1932-73), las banderas de la descentralización apenas se desplegaron. Aparecieron básicamente como un clamor contra el centralismo, en el Frente Popular, el Ibañismo y la Revolución en Libertad y, a la inversa, la Unidad Popular asumió un esquema de desarrollo espacial, marcadamente centralizador.

Así, pues, el 38, el 52 y el 64, lo que hubo fue una denuncia a los males del centralismo o si se prefiere a la pobreza material y espiritual de la vida provinciana. "El Chile Desconocido", para utilizar el título de un célebre libro de Eduardo Frei, estaba reflejado en la vida provinciana a la cual se le asignaba un papel de reserva potencial del país, en especial del "país político y burocrático" de las ocho manzanas de Santiago. Sin embargo, nunca se propuso un esquema diferente de descentralización política ni siquiera se asumió con energía la demanda de dictar la ley orgánica de las Asambleas Provinciales. En verdad, lo que hubo fue una demanda por desconcentración de los servicios y no una reivindicación descentralizadora.

8. LOS UNIVERSOS IDEOLÓGICOS Y LA DESCENTRALIZACIÓN

En un país que vive tan profundamente la etapa final de la edad ideológica, la descentralización conlleva una insufrible ambigüedad. Como hemos señalado en otros trabajos: diversas familias espirituales pueden sostener, con fundadas razones que sus *corpus* doctrinales otorgan un lugar de importancia a la descentralización. Ello es válido para algunas escuelas socialistas, católico-sociales, liberales y, aún para los neoliberales de verdad antiautoritarios.

Sin embargo, en el pasaje de los proyectos a programas de acción pública, muy pronto los protagonistas descubren que descentralizar es otorgar campos o esferas de autonomía a sus rivales ideológicos y de manera perceptible o imperceptible, pero igualmente real, retroceden a posiciones centralizadoras. Ello ocurre y ha ocurrido en las más diversas políticas públicas. Estos cambios, sin duda, se ven favorecidos por el tipo de decisiones políticas y sociales, a la medida de la concentración de las sociedades política y civil.

Por ello predicar el fortalecimiento de la sociedad civil puede ser "como predicar en el desierto". En un desierto de modalidades concretas y no de intenciones de renovación de la vida política, que, sin duda, se comprueban en el amplio espectro partidista.

Sin embargo como es profunda y real la motivación y son fundadas las razones de los que sostienen el fortalecimiento de la sociedad civil, un fracaso de tales tesis significaría perder una oportunidad histórica para revertir el proceso y los estilos concentradores. De ahí la necesidad de plantear otro

³ Próximamente aparecerá mi artículo: *La descentralización en la República Democrática (1932-1973)*.

camino, o si se prefiere, otra estrategia para fortalecer la sociedad civil: modificar los estilos y juegos de la sociedad política⁴.

9. LA DESCENTRALIZACIÓN EN LA AGENDA DE DISCUSIÓN DE LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA

La literatura científica de carácter comparativo acerca de las transiciones hacia la democracia es abrumadora en número, sugerente en su contenido, brillante en sus paradojas, pero desgraciadamente marcada por el carácter *post facto* de sus análisis. Tales trabajos son indispensables para los actores reales tanto para conocer los límites de la acción política como la potencialidad de transformación que poseen las aparentemente rígidas estructuras políticas. En suma, proveen de materiales para la ingeniería política con la sola condición de saber utilizar la analogía, desechando la repetición y la mera copia de mecanismos calificados en otras transiciones como exitosos. De antemano sabemos que los escenarios posibles de la transición son múltiples. Muy fácilmente puede caerse en la tentación de pronosticar tipos de escenarios, según alguna variable considerada principal: conflicto, negociación, etc. Por ahora, más que los escenarios nos interesan las demandas sociales. La demanda descentralizadora compite en desigualdad de condiciones ante reivindicaciones urgentes por su carácter de necesidades sentidas y apoyadas socialmente: derechos humanos, libertades políticas, derechos sociales, etc. Por lo mismo, es una demanda "sacrificable"; si bien no tiene adversarios declarados, tampoco cuenta con un apoyo social importante. Otra manera de plantear la descentralización sería como uno de los elementos constitutivos de los posibles regímenes políticos del futuro democrático. Como es sabido, en el tapete de la discusión para consolidar nuevas instituciones políticas democráticas se han planteado como opciones posibles los regímenes presidencial, semipresidencial y parlamentario. No es ésta la ocasión para discutir los méritos y los deméritos de tales opciones ni menos el momento de optar por alguno de ellos. Basta, por ahora, señalar que entre las razones básicas de quienes defienden uno u otro régimen, la descentralización no asume un valor preferente. La preocupación fundamental —válida, por cierto— es la búsqueda de un régimen que posibilite la formación de mayorías políticas estables.

Sin embargo, si se comparte el diagnóstico acerca del carácter concentrador de la sociedad política, cabe hipotetizar que si no se adoptan instituciones políticas espacialmente descentralizadas cualquiera de los tres modelos puede mantener la matriz centralizadora del espacio político (la mera adopción del régimen semipresidencial en Francia no significó su descentralización política).

En el lenguaje histórico nacional, el conflicto autocracia-fronda, al menos desde el gobierno de Montt, no es una opción por la descentralización del espacio político ya que el predominio de los notables de la capital fue siempre abrumador. La disciplina de la fronda puede garantizar un régimen de mayorías estables, pero no necesariamente el inicio de un proceso de descentralización político espacial. Incluso puede lograrse una desconcentración bino-

⁴ Una exploración de esa vía ha desarrollado en E. PALMA, ¿Cómo inducir una planificación participativa en el caso chileno? Revista Interamericana de Planificación (SIAP). Volumen XVIII N° 72, Dic. 1984, pp. 119 y siguientes.

crática si la búsqueda de los sillones parlamentarios —los modernos notables— es la modalidad a través de la cual se construyen mayorías estables de gobiernos. Tampoco se trata de invalidar los logros de una genuina desconcentración que si no aseguran, al menos, posibilitan mecanismos de descentralización.

Con todo, para que el tema de la descentralización pueda estar en el tapete, en el momento crucial de la transición, esto es, cuando se diseñan las futuras instituciones, es necesario cumplir ciertos mínimos, del mismo modo que debe abandonarse la ilusión maximalista de un cambio total de la estructura política del espacio nacional.

Se trata de obtener instituciones que posibiliten el inicio de la reversión del proceso concentrador. Para ello se requiere que la demanda descentralizadora se sostenga en el apoyo de los grupos sociales de provincias y regiones como asimismo en las reivindicaciones en torno a los municipios.

En otras palabras, la descentralización debe encarnarse en las regiones, provincias y comunas, asumiendo una modalidad inédita: la reivindicación de un espacio de autonomía.

Sin esa reivindicación social mínima la descentralización será la Cenicienta de la transición.