

INNOVACIÓN PÚBLICA PARA UN ESTADO DESCENTRALIZADO

DIEGO PORTALES CIFUENTES

Licenciado en Ciencias Económicas de la Universidad de Chile.

Vicepresidente de Fundación Chile Descentralizado... Desarrollado

diegofportalesc@gmail.com

PATRICIO ANTONIO VERGARA ROJAS

Doctor en Desarrollo Económico de la Universidad Autónoma de Madrid

Investigador del *Programa Cientista Chefe em Economia* en la Secretaría de Planificación y Gestión del Gobierno del Estado de Ceará, Brasil.

patricioantonio.vergara@gmail.com

Resumen

La principal tarea de los recién asumidos Gobernadores Regionales, en cuanto son una institución nueva en el sistema público chileno, tiene una elevada complejidad. En efecto, la omnipresencia secular de la cultura centralista y la operación actual de las instituciones nacionales que operan con ese “piloto automático” otorga al centralismo la categoría de “problema perverso” o enmarañado. En este artículo intentamos encontrar los hilos que nos permitan ir desenredando esa madeja, identificando al interior del sistema centralista de gobierno territorial las acciones necesarias para ir generando un nuevo sistema institucional más democrático y eficiente.

Palabras clave: descentralización, gobiernos regionales, problemas territoriales.

Abstract

Public Innovation for a Decentralized State

The principal work of Regional Governors recently accept responsibility, regarding they are a new institution of Chilean public system, have a high complexity. In effect, the secular omnipresence of centralist culture and current operation of national institutions which operate with that “autopilot” give to centralism the category of “perverse” or tangled “problem”. In this article, we try to find the threads which allow to untangle that skein, identifying in the inside of centralist system of territorial government the required actions to generate a new more democratic and efficient institutional system.

Keywords: decentralization, regional governments, territorial problems.

«¿Me consideras un hombre culto y leído?

—Sin duda, replicó Zi-gong— ¿No lo eres?

—En absoluto —dijo Confucio—

Tan sólo he agarrado el hilo que enlaza el resto».

Relatado en Sima Qían (145 a.C. – 89 a.C.) (cit., en Castells, 1996).

La centralización logra fácilmente, es verdad, someter las acciones del hombre a una cierta uniformidad que acaban por querer por sí misma, independientemente de las cosas a las que se aplica...

(La centralización logra) mantener en el cuerpo social una especie de somnolencia administrativa que los administradores tienen costumbre de llamar buen orden y tranquilidad pública.

(La centralización) es excelente, en una palabra, para impedir, no para hacer.

Cuando se trata de remover profundamente la sociedad, o de imprimirle una marcha rápida, su fuerza la abandona.

Alexis de Tocqueville (1911, p. 110).

La principal tarea de los recién asumidos Gobernadores Regionales, en cuanto es una institución nueva en el sistema público chileno, tiene una elevada complejidad. En efecto, la omnipresencia secular de la cultura centralista y la operación actual de las instituciones nacionales que operan con ese «piloto automático» otorga al centralismo la categoría de «problema perverso» o enmarañado. Es decir, un problema sistémico, de alta complejidad, con diferentes dimensiones, que involucra valores y modelos mentales diferentes entre sus *stakeholders* y que posee un carácter dinámico, sin una única solución. En este artículo intentamos encontrar los hilos que nos permitan ir desenredando esa madeja. Es decir, identificando al interior del sistema centralista de gobierno territorial las acciones necesarias para ir generando un nuevo sistema institucional más democrático y eficiente.

- Una primera aproximación nos dice que para asegurar que los gobiernos regionales tengan éxito en su tarea de gobernar la región (y no sólo de administrarla, como los Intendentes) respondiendo a las demandas de sus ciudadanos, se requiere entender que dicha institucionalidad (el gobierno regional) no se completa simplemente captando competencias administrativas del gobierno central y mayores recursos para esas funciones. Eso puede incluso aumentar la complejidad de gobernar la región.
- En segundo lugar, es imprescindible y urgente internalizar que los gobiernos regionales requieren disponer de una nueva función permanente, capaz de ayudar a entender la complejidad del proceso y articular los apoyos regionales necesarios para abordarlo: mejorar la inteligencia estratégica territorial.

- Existe en muchas regiones la masa crítica de condiciones para iniciar esta tarea, especialmente en las universidades regionales, y se ha creado en los últimos años una serie de incentivos para la cooperación entre estos actores del desarrollo territorial, que pueden ser utilizados para esta nueva función.
- Existe experiencia internacional en innovación pública que puede ayudar a generar en Chile regiones piloto para esta cooperación entre gobiernos regionales y universidades, destinadas a disponer de políticas territoriales basadas en evidencias y mejor gestión sectorial.

En suma, el presente artículo sustenta la siguiente hipótesis básica: para aprovechar las oportunidades de la descentralización hoy en Chile y abordar exitosamente las nuevas y complejas tareas de gobernar la región, es urgente e indispensable complementar la nueva institucionalidad regional, fortaleciendo la capacidad de los gobiernos y sociedades regionales para decodificar su entorno, generar una identidad proyecto que articule a los agentes del desarrollo regional y mejore la eficacia de las políticas públicas territoriales.

Descentralizar Requiere Cambiar el Diseño Institucional del Estado

El Centralismo: un Problema «Perverso»

Medio siglo atrás, en un mundo menos globalizado y tecnológico, destacados teóricos de la planificación como Churchman (1967), Rittel y Webber (1973) ya destacaron la existencia de «problemas perversos» en la planificación, definiéndolos como aquellos de elevada complejidad, que no poseen soluciones definitivas y objetivas, además de ser esencialmente únicos y multidimensionales. Churchman agrega que, muchas veces, abordar los problemas perversos desde una perspectiva exclusivamente disciplinaria, analizando en profundidad una parte, otorga una falsa sensación de haber resuelto la totalidad del problema y alerta para las implicancias morales de tal abordaje: «cualquiera que intente domar una parte de un problema perverso, pero no el todo, está moralmente equivocado». Más recientemente Mazzucato (2020) ha rescatado el carácter sistémico de los problemas perversos para indicar que deben ser abordados a través de *Misiones*. Para esta destacada economista:

El diseño de las misiones sociales debe involucrar a un amplio grupo de actores tanto en la definición como en la implementación. Estas misiones deben inspirar al público, traer nuevas voces a la mesa y estar orientadas a generar valor para toda la comunidad.

En esta misma línea, la Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional (CAPDDR, en adelante) en octubre de 2014, destacó que el centralismo en cuanto problema sistémico, complejo (y perverso) requiere una Política de Estado y un fuerte liderazgo movilizador de la sociedad. La Comisión utilizó un marco conceptual sistémico en el que, además de la descentralización política, administrativa y fiscal, se

destaca la necesidad de acompañar el proceso con un fortalecimiento de las capacidades de la sociedad y el gobierno regionales y la participación ciudadana y control democrático (CAPDDR, 2014).

El carácter «perverso» del centralismo es descrito brillantemente por Alexis de Tocqueville hace casi dos siglos atrás cuando sostiene que se trata de un sistema complejo perfectamente articulado y cuyas partes se acoplan y prestan ayuda mutua. Vargas Llosa (1981), por su parte, advierte de las dificultades de cambiar el sistema centralista ya que formaría parte fundamental del funcionamiento del aparato del Estado y la sociedad.

El Foco Inicial: la Elección de Gobernadores Regionales

A inicios de la segunda década del siglo XXI comienza a gestarse un clima de opinión pública nacional favorable a la descentralización del país (PUC-ADIMARK, 2012). Es así como en 2009:

- El 72% de los chilenos estaba a favor de que «las regiones elijan a sus propias autoridades políticas (como los Intendentes)»;
- Un 64% a favor de que «puedan disponer de sus recursos con total independencia y manejar su propio presupuesto»; y
- Un 44% a favor de que «tengan capacidad de hacer sus propias leyes».

Los encuestados de regiones son especialmente partidarios de estos cambios institucionales, observándose reticencia de los ciudadanos de Santiago respecto del manejo fiscal y legislativo.

Este nuevo entorno ideacional fue captado por las elites políticas que de cara a la elección presidencial de 2013 propusieron reformas descentralizadoras en mayor o menor grado, especialmente la candidata Bachelet. Su elección con más del 62% de la votación nacional en segunda vuelta se debe especialmente al expresivo apoyo de la ciudadanía de las regiones¹. Es así como el cumplimiento del Programa Bachelet en descentralización permitió la creación de la CAPDDR en abril de 2014. Esta instancia adoptó «un abordaje sistémico, que signifique impulsar en forma simultánea y convergente, a cinco Ejes clave de Acción, altamente interdependientes entre sí, como son» (CAPDDR, 2014):

- Eje 1: Descentralización Política
- Eje 2: Descentralización administrativa
- Eje 3: Descentralización Fiscal- Económica
- Eje 4: Fortalecimiento de capacidades locales y regionales

¹ Según SERVEL la votación de Bachelet en la RM de Santiago fue de 59%, menor al promedio nacional. En cambio sólo en dos regiones del país esa proporción fue inferior a la media nacional (Tarapacá 56,8% y Araucanía 58,7%).

- Eje 5: Participación ciudadana y control democrático

El esfuerzo gubernamental descentralizador (especialmente de SUBDERE) en el segundo Gobierno Bachelet contó con el activo apoyo de la Fundación Chile Descentralizado... Desarrollado (FChDD, en adelante), organización de la sociedad civil que reúne académicos y empresarios de las diferentes regiones, y de las bancadas parlamentarias regionalistas. Estos grupos se enfrentaron desde el inicio al problema estratégico de priorizar y focalizar esfuerzos frente a un problema sistémico y «enmarañado»². Después de un análisis de las experiencias internacionales en materia de descentralización (Falleti, 2005; Suárez, 2016) y, de acuerdo con la CAPDDR, el hilo de la madeja a seguir fue definido como la descentralización política y, específicamente, la elección democrática del Gobernador Regional como «la madre de todas las batallas» (CAPDDR, 2014, p. 23; Von Baer, Rozas y Bravo, 2016).

Así, la iniciativa gubernamental se desplegó en el parlamento con foco en los dos primeros ejes: la Reforma constitucional que permitió la elección de los gobernadores regionales y la transferencia de competencias administrativas. Un éxito político de gran magnitud que muestra que el sistema de gobierno territorial centralizado, hoy ineficiente para el desarrollo del país (Prats, 2009), puede ser cambiado. Por cierto, la descentralización política es el inicio de un proceso sistémico mayor y de largo aliento.

El Foco Estratégico de Hoy: Fortalecimiento de Capacidades Regionales

Ya iniciado el proceso político con la elección de la máxima autoridad regional en los meses de mayo y junio de 2021, y habiéndose acelerado el proceso de transferencia de competencias en 2022 con el Gobierno Boric, comienza una nueva etapa en que resulta estratégico «tirar de otros hilos», un tanto olvidados en el abordaje del sistema centralista.

Interesante resulta recordar que desde hace más de una década existe plena conciencia entre las autoridades del gobierno nacional acerca de la necesidad de lo que el Subsecretario de SUBDERE Miguel Flores llamó «una segunda etapa del proceso de descentralización», la de construcción de una masa crítica de condiciones para el desarrollo de las regiones, complementaria a las tres descentralizaciones (indispensables pero insuficientes), y que deben ser acompañadas de un proceso de abajo hacia arriba, de responsabilidad de los actores regionales y locales (Flores, 2011)³.

² En esta línea la Fundación FChDD publicó en 2016 su libro *El Arranque de la Descentralización* con el sugestivo subtítulo *Desatando las Amarras del Centralismo Chileno*.

³ Por masa crítica Flores (2011) entiende: «capital humano y capital humano avanzado; una plataforma material para la creación de conocimiento (recursos económicos, infraestructura y equipamientos); elites políticas y técnico-intelectuales que conduzcan el proceso de desarrollo; capital social y redes que permitan articular en forma sinérgica a los diferentes actores del desarrollo territorial; identidad territorial fuerte que entregue sustentabilidad a todos los elementos anteriores».

En efecto, el sistema de gobierno territorial «heredado» por los gobernadores regionales (y las capacidades con que fue dotado) fue diseñado y perfeccionado a lo largo de décadas para asegurar el funcionamiento eficiente de un sistema centralista, no para gobernar la región. De igual forma el gobierno nacional posee una estructura administrativa y una lógica de funcionamiento perfectamente adecuada a ese modelo mental del desarrollo.

Germán Correa, alertaba ya en septiembre de 2001 desde el PNUD, que la tan solicitada inyección de mayor inversión pública regional «no necesariamente resulta en mejoramientos sustantivos de la capacidad de entrega del Estado y en la calidad de la misma» (Correa, 2001)⁴. El exministro argumenta que esa pérdida de eficiencia se debe a factores estructurales del funcionamiento del sistema centralista. En particular, Correa (2001) destaca:

- La no correspondencia entre la integralidad de los problemas y el carácter extremadamente sectorializado con que se diseñan las políticas públicas y con el que se ordena administrativamente el aparato público para dar solución a aquéllos;
- El alto grado de compartimentación en el trabajo de diferentes instituciones que, sin embargo, comparten diferentes ángulos de una misma área problemática;
- Metas ministeriales fijadas en función de los objetivos segmentados de cada institución y no en función de metas inter-institucionalmente compartidas;
- Tipo de gestión coyunturalista y regida más bien por la pauta mediática que por una visión integral y estratégica de solución de los problemas;
- Extrema fragmentación sectorial e institucional de la acción pública, sobre todo «al final de la cañería», es decir, en regiones y comunas, donde los problemas se presentan «en paquete», todos juntos, en determinadas zonas y en determinados grupos sociales, constituyéndose en un dato situacional integrado y complejo del cual la acción pública no da ni puede dar cuenta adecuadamente, por todo lo antes descrito.

En suma, un sistema de gestión pública orientado por un modelo mental del desarrollo que pone el acento en la dinámica de ejecución de los gastos públicos (y su supuesta «eficiencia») por parte de las instancias regionales sin posibilidad de conocer el real impacto de la inversión en el desarrollo territorial (eficacia), toda vez que no existe un modelo de región basado en evidencias y menos de interacciones entre sus componentes. Así, estrictamente, resulta presuntuoso usar hoy en Chile el término «inversión pública regional», cuando no sabemos con exactitud el rendimiento o impacto del gasto público

⁴ Más recientemente, el BID (2018) en su Informe *Mejores Gastos para Mejores Vidas* ha alertado sobre la reducción de la eficiencia del sistema de gobierno nacional en América Latina.

territorial. A este respecto, la ex Subsecretaria de Desarrollo Regional Claudia Serrano sostuvo que la descentralización debe ser entendida como un proceso de cambio institucional en que:

El Estado modifica su cultura centrada en el procedimiento para pasar a una cultura centrada en el usuario y a dejar de pensarse de manera unilateral como un actor que se superpone sin auscultar, conocer y dialogar con otros para el cumplimiento de su misión (Serrano, 2011: 21).

Sin embargo, la reforma del Estado va más allá de ser una demanda territorial y no se limita a Chile. Así, lo han entendido las principales agencias internacionales de cooperación al desarrollo quienes alertan sobre la escasa eficiencia del gasto nacional y la insatisfacción de la ciudadanía respecto de sus prestaciones, lo que reduciría la legitimidad de dichas instituciones nacionales en América Latina (Banco Mundial, 2017; v., BID, 2018):

Aumentar la eficiencia técnica y la asignación, que es la base para mejores gastos, puede restablecer la confianza de las personas en el gobierno, activando un círculo virtuoso de confianza que redundará en mejores políticas que favorecen las inversiones a largo plazo y, consecuentemente, el crecimiento.

De ahí que la innovación pública y la construcción de nuevas instituciones para el desarrollo sea una prioridad creciente. OCDE/CEPAL/CAF (2018), sostienen, así, que es urgente:

Repensar las instituciones para que impulsen un crecimiento incluyente y para construir Estados que cumplan y sean más confiables, más capaces, más abiertos y más innovadores para poder dar respuesta a las exigencias de los ciudadanos.

Repensar las instituciones es nada menos que cambiar el sistema de incentivos para los agentes que hacen funcionar la región. Esta transformación significaría, en el plano económico, reducir los costos de transacción, atacar las fallas de mercado y mejorar la productividad total de los factores. Esto contribuye a mejorar la coordinación y cohesión social, y a generar climas de participación y mejor interacción social.

En particular, las regiones en el nuevo escenario de la democracia regional requieren avanzar en la conformación de lo que Castells (2005) llama «identidad proyecto» de manera de alcanzar una visión compartida del territorio (esencial para una adecuada gobernanza regional) y reducir la fragmentación política (fundamental para la gobernabilidad regional).

La Respuesta de los Actores Regionales al Nuevo Sistema de Incentivos

La heterogeneidad de las estructuras económicas y vocaciones productivas regionales son frecuentemente reiteradas en los informes internacionales sobre Chile para fundamentar la necesidad de políticas territoriales. Así, en 2011, en el momento que Chile ingresaba a la OCDE, el llamado Club de las mejores prácticas internacionales, recomendaba al Gobierno Nacional la adopción de políticas propias de cada región:

Deben fomentarse políticas basadas en el territorio: el potencial de crecimiento regional dependerá en gran medida de cómo las políticas públicas se adapten a las características y oportunidades específicas y variadas de las diferentes regiones de Chile. Impulsar el crecimiento regional mediante estas políticas territoriales de contexto específico no sólo beneficiaría el crecimiento nacional sino también la cohesión territorial, elemento importante de una economía abierta y sustentable (OCDE, 2011).

Desde la creación de la Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional en abril de 2014 por la presidente Bachelet se advierten escasos esfuerzos del sistema político nacional en esta dirección. Como excepciones en materia de cambios institucionales regionales cabe destacar la creación de tres nuevas divisiones en el Gobierno Regional y la puesta en marcha de tres regiones piloto en materia de descentralización del fomento productivo por CORFO y SERCOTEC. Avances tímidos y limitados por el marco jurídico y las prácticas propias de los servicios y ministerios participantes, además de la oposición de los sindicatos respectivos. Es decir, habiéndose registrado en los últimos años en Chile un cambio en la institucionalidad formal (leyes de descentralización y en educación superior) que genera incentivos para gobiernos regionales más fuertes y autónomos, no se observa una respuesta regional capaz de acceder plenamente a esas nuevas oportunidades (Vergara y Von Baer, 2018).

En efecto, después de poco más de un año en el ejercicio de sus cargos, los gobernadores regionales concentran sus esfuerzos preferentemente en «controlar la máquina» y en «ejecutar el gasto». Y aunque en sus relatos a la ciudadanía prima la idea de direccionar la sociedad regional hacia un proyecto propio, consensuado con ella y en su beneficio, difícilmente los gobernadores disponen de las capacidades de masa crítica y una institucionalidad apropiada para dicha tarea fundacional. Porque es de la lógica más elemental que el sistema centralista de toma de decisiones en los territorios haya generado un centro de toma de decisiones con nodos ejecutores de baja autonomía decisional, y haya puesto los incentivos en la ejecución de los instrumentos diseñados centralmente. De esta forma, sostenemos que los gobernadores regionales requieren avanzar en cambios institucionales y en innovación pública para alcanzar a satisfacer adecuadamente las demandas ciudadanas y avanzar hacia el desarrollo. Y ello exige mejorar la masa crítica y la cooperación gobierno-universidad regional.

Innovación Pública Regional Basada en Evidencias y Participación

La experiencia internacional muestra que sin un robusto sistema de análisis de datos territoriales y capacidades de asesoría en estrategias de desarrollo la planificación opera en la oscuridad y se limita a rituales presupuestarios. Si no existe una adecuada decodificación del territorio y sus dinámicas, las políticas públicas no pueden ser evaluadas en sus impactos y consecuentemente no podemos saber si el gasto público es efectivo y eficiente.

Adicionalmente, las secretarías ministeriales y servicios públicos regionales requieren de apoyo técnico y científico para mejorar su desempeño, en especial para adaptar los instrumentos y programas centralizados a la realidad de sus territorios. Eso significa que deberán definir y dimensionar su demanda de conocimiento y buscar asesoría permanente y cercana. Las universidades regionales pueden cooperar en ese esfuerzo de innovación de la gestión pública bajo la condición de que se pongan a disposición de las agencias de gobierno respectivas para responder a estas demandas y no a sus propios intereses académicos. Existen excelentes experiencias en Brasil de este tipo de innovación que han permitido una respuesta rápida y efectiva incluso frente a emergencias de interés público (FUNCAP, 2022). Destaca especialmente en Ceará el Programa «Cientista Jefe de Innovación Pública» que en su Ley Estadual de 2021 se define de la siguiente forma:

El objetivo principal del Programa “Cientista Chefe de Inovação Pública” es articular la investigación científica desarrollada en las Instituciones de Educación Superior con sede en la región con las demandas de la gestión pública. También busca promover, de manera sistemática y gradual, la introducción y aplicación del conocimiento científico en las áreas de acción estatal, a través de la innovación, difusión y transferencia de tecnología en la modernización y mejora de las políticas públicas y la toma de decisiones (FUNCAP, 2022).

BUSCANDO LOS HILOS PARA DESENREDAR LA MADEJA DEL CENTRALISMO

La sociedad chilena ha dado solo el primer paso. La elección popular de la máxima autoridad permite a las regiones formular sus propios proyectos de desarrollo, ponerlos en marcha y recibir la evaluación ciudadana. Pero, desenredar la madeja de un problema sistémico y enmarañado como el centralismo es otra cosa: exige talento político, firmeza institucional y mucha paciencia. Es necesario encontrar los hilos principales que permitan cumplir una tarea histórica en favor de cada territorio y de sus ciudadanos.

Se trata, por tanto, de una tarea de Estado que compromete al gobierno central y a los gobiernos subnacionales, tal como lo mandatan la Constitución y las leyes. Pero, sabemos que las principales innovaciones deben ser empujadas desde abajo hacia arriba. Arriba hay demasiados intereses e inercias institucionales. Abajo es fundamental entender la naturaleza de la tarea, y encontrar los hilos de la madeja requiere, como hemos dicho más arriba, fortalecer estratégicamente a los gobiernos regionales.

La académica argentina Tulia Faletti (2010), profesora de la Universidad de Pennsylvania y estudiosa de los procesos de descentralización en América Latina, ha señalado que para alcanzar metas exitosas: «la secuencia de reformas importa... primero la descentralización política, luego fiscal y finalmente administrativa, casi como resultado residual de las anteriores». Cuando hablamos de reforma fiscal entendemos que ella se refiere tanto a las cuestiones relativas a los ingresos como a los gastos. En Chile, varios

gobiernos sucesivos han prometido una Ley de Rentas Regionales; ha habido borradores, pero no la voluntad política de presentarlos y tramitarlos en el Congreso Nacional.

Mientras aquella materia se decanta (y ello puede tardar un tiempo que es precioso para los actuales gobernadores en relación con el cumplimiento de su programa y una evaluación positiva de la ciudadanía), es vital que el Estado cumpla con tres materias imprescindibles en el corto plazo:

1. Aumentar los recursos que se traspasan.
2. Eliminar la tutela del Estado Central sobre la ejecución de ese gasto y flexibilizar las normas de uso de los recursos en la Ley de Presupuestos de tal forma que los Gobiernos Regionales puedan destinarlos a sus usos prioritarios para cumplir con sus obligaciones constitucionales y legales.
3. Cumplir en forma estricta con normas de participación, transparencia y probidad. El control social e institucional de estos criterios debe quedar garantizado.

La legitimidad política y social de la descentralización se jugará tanto en el corto como en el largo plazo. En lo inmediato, los gobiernos regionales no pueden esperar que madure toda la institucionalidad descentralizada. Para poner en marcha una gestión responsable es imprescindible avanzar en la construcción de los mínimos comunes para las 16 regiones del país y eso requiere recursos, los cuales deben ser transferidos desde el Tesoro Público vía ley de presupuestos. Dadas las permanentes restricciones que se agudizan en períodos como el actual, post estallido social y post pandemia, está claro que este traspaso será gradual. Por eso es tan importante que las regiones discernan autónomamente cuáles son sus prioridades y eso requiere márgenes de maniobra más amplios y el fin de la tutela central.

En una etapa inicial del proceso de descentralización es necesario producir innovación institucional y social. Las «inversiones» principales de los gobiernos regionales deberán estar centradas en aquello que asegure su empoderamiento; esto es las capacidades estratégicas para conducir el proceso. Es lo que en este trabajo hemos llamado los «hilos» que permitirán deshacer la madeja del centralismo y abrir paso a la creatividad de los territorios.

Hilo Uno: Participación Ciudadana.

La participación ciudadana como base estratégica de la descentralización.

La participación ciudadana es fundamental, tanto en la construcción de visiones compartidas del territorio, como en el control social de los procesos y resultados de la gestión regional. No construir formas estables de participación es condenar a los gobiernos

subnacionales a repetir los errores que han distanciado a la ciudadanía de las autoridades y deslegitimado a la política.

El fenómeno del distanciamiento entre la población y la política o entre los ciudadanos y los dirigentes está aumentando a escala internacional. Recuperar confianzas requiere abrir oportunidades de escucha, de propuestas y de participación directa en las decisiones.

La descentralización permite tomar decisiones más cerca de la base social. La descentralización con participación facilita una mayor posibilidad de incidencia o de mandato popular sobre las autoridades. Por eso, la descentralización con participación es un proceso tan necesario y, al ser bien ejecutado, contribuye decisivamente a la reconstrucción de las confianzas y el fortalecimiento de las instituciones democráticas. Pero, no sirve cualquier participación. Hay que distinguir claramente entre participación incidente y vinculante.

En el caso de la participación incidente es importante que las instancias de participación tengan permanencia en el tiempo y una frecuencia ajustada con los ritmos de la toma de decisiones y la necesaria rendición de cuentas. El interés inicial puede decaer si no existen estructuras institucionales que permitan el seguimiento de procesos, las opiniones para ajustar la marcha y la evaluación de resultados.

Para los casos de participación vinculante se requiere fortalecer la democracia directa en consultas plebiscitarias que sean obligatorias para las autoridades. Es importante no abusar de estos procedimientos y permitir que las votaciones sean con información suficiente y alcancen niveles de participación significativos.

Los gobiernos regionales y locales necesitan poner en marcha buenas prácticas de información y consulta, buscando crear comunidades de aprendizaje. Creemos que una característica esencial es el cumplimiento de los compromisos. La credibilidad del sistema es parte fundante de la recuperación de la legitimidad de la política y los políticos.

La Ley 20.500 creó los Consejos de la Sociedad Civil (COSOC) a escala municipal y regional. Estos organismos son instancias obligatorias y debieran tener un funcionamiento periódico regulado y con capacidad de interpelación a las autoridades ejecutivas y normativas de ambos niveles del Estado. Una buena reglamentación podría permitir una efectiva participación de las organizaciones sociales más importantes de cada comunidad a través de ciudadanos que recojan el sentir de sus propias bases y que difundan los resultados de su accionar.

En este sentido los COSOC son complementarios a los Consejos Regionales y Concejos Municipales. Éstos constituyen la instancia de representación de los ciudadanos y son los órganos calificados para la toma de decisiones y el control político de gobernadores y alcaldes. En cambio, los COSOC tienen como misión servir de canal de expresión de la

sociedad organizada, capaces de hacer presente las demandas y de servir de correa de transmisión de los avances y problemas que vive la ciudadanía en los territorios.

La selección de sus integrantes es clave. Es vital que cada persona represente a una organización activa de la sociedad: gremios laborales, profesionales y empresariales; juntas de vecinos y organizaciones comunitarias; organizaciones de mujeres y de jóvenes, pueblos originarios donde corresponda, fundaciones y organizaciones no gubernamentales, entre otras.

Complementariamente existen disponibles, cuando las circunstancias lo aconsejen, otras formas más amplias de participación; entre las que destacan los plebiscitos comunales o regionales. Éstos son los que mecanismos democráticos que permiten transformar una opinión incidente en decisión vinculante.

Lo más importante de este “hilo” es que depende casi exclusivamente de la gestión de las autoridades electas. Está mandado por la Ley vigente. Solo falta ponerlo en marcha de buena forma y mantenerlo vivo y activo en forma permanente. El único aspecto que requiere mayores recursos es el de la democracia directa, que hasta ahora, sólo ha sido posible de ser organizado por municipios de altos ingresos. Pero, si está en las prioridades de gobernadores y alcaldes y su uso es ponderado y efectivo puede ser financiable y rendir muy buenos resultados en el clima de cada municipio y región, siendo muy difícil que en el actual contexto nacional pueda haber oposición. El liderazgo futuro de gobernadores y alcaldes se jugará en su capacidad de escucha, de entregar información confiable y oportuna, de rectificar cuando corresponda y de perseverar cuando esté en juego el desarrollo y la calidad de vida en sus territorios.

Hilo Dos: Recursos Humanos.

Las nuevas responsabilidades exigen más recursos humanos y con mayores competencias.

El cumplimiento de la misión institucional de los gobiernos regionales exige disponer de los recursos humanos en cantidad y calidad suficientes para hacerse cargo de ella en forma responsable. No hacerlo sería lograr la profecía autocumplida del centralismo, aquella que considera incapaces a las regiones de progresar con niveles crecientes de autonomía.

Las reformas constitucionales de 2009 y 2018 definieron las nuevas responsabilidades de los gobiernos regionales, en 2018 con la autonomía propia de hacerse cargo frente a la ciudadanía de cada una de sus regiones. La principal responsabilidad dice relación con el desarrollo de sus territorios y la calidad de vida de sus habitantes. Cuando un Estado es serio, como pretende ser el chileno, al transferir esas tareas debe entregar los recursos necesarios para cumplirlas, ya que de otra forma desacredita la institucionalidad descentralizadora.

Infelizmente aquella no ha sido la práctica del Estado nacional hasta ahora. El aumento de las plantas que fijó la Ley 21.074 fue mínimo. Apenas tres jefes de División y 2

profesionales por área. Mientras tanto, la rigidez y el control presupuestario de la Dirección de Presupuestos (DIPRES) permaneció incólume. Es cierto que una flexibilidad total en esta materia puede ser fuente de burocratización y clientelismo, pero ello puede ser resuelto a través de estudios de dotación óptima en función de los traspasos de competencias y recursos.

En este contexto, la primera tarea de los gobernadores regionales ha sido exigir esa condición mínima y elemental: la dictación de una nueva Ley de Plantas Regionales, la que todavía no ha sido presentada al parlamento. Tampoco hay iniciativas de estudio y preparación de las necesidades de profesionales de alto nivel capaces de diseñar y conducir las nuevas políticas.

¿De qué se trata? Pues, de optimizar el funcionamiento de cada gobierno regional adecuando una estructura que se organizó para ejecutar presupuestos a otra que busca liderar el desarrollo del territorio a través de una visión estratégica que asigna prioritariamente recursos en las áreas de competencias que sean traspasadas en materia de fomento productivo, infraestructura territorial y conectividad y desarrollo social y humano para lograr mejores niveles de desarrollo y calidad de vida.

Esta adecuación puede intentarse capacitando los recursos humanos existentes propendiendo a una nueva cultura institucional que transite desde la dependencia hacia la autonomía. Esto es indispensable para asumir con mayores energías y capacidades las nuevas responsabilidades y tareas. Valorar la experiencia acumulada en más de 30 años de trabajo de los funcionarios de los gobiernos regionales es importante. Potenciar esas capacidades en el nuevo contexto también es una tarea prioritaria. En parte, ello ya ha sido impulsado desde la Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE).

Sin embargo, es imposible cumplir metas más altas sin reforzar los equipos en cantidad y calidad adecuadas en torno a una nueva estructura institucional. Por eso, será necesario contratar personal con las calificaciones y especialidades propias de la nueva etapa de la descentralización. Estos profesionales deberán tener las capacidades para levantar información, analizarla, hacer propuestas de asignación de recursos, disponer de metodologías para el seguimiento de proceso, monitoreo y evaluación de resultados, evaluación de impactos y capacidad para proponer ajustes y nuevos proyectos en sus respectivas áreas. El perfil profesional de estos nuevos recursos facilitará hacer aportes a una nueva cultura institucional y disponer de habilidades para contribuir a un liderazgo orientador del proceso de desarrollo de la región. Es vital que cada gobierno regional defina las necesidades y perfiles de esos recursos humanos. Al mismo tiempo, que propicie las políticas de selección, capacitación y evaluación del desempeño de esos recursos con vistas a optimizar los logros que se propone.

Por su parte, dado que es muy probable que los recursos asignados nunca sean suficientes, será importante impulsar acuerdos de los gobiernos con las universidades

regionales. La colaboración de profesionales de alto nivel en las tareas estratégicas de los gobiernos regionales y en sus políticas específicas es una labor de beneficio mutuo. Por un lado, permitirá mejorar la calidad de la gestión de los gobiernos regionales; por otro, abrirá oportunidades al personal académico de enriquecer su experiencia profesional mediante trabajos de beneficio territorial. Estas alianzas serán factores coadyuvantes para el éxito de la descentralización.

En materia de recursos humanos también será necesario fortalecer los equipos de apoyo de los propios Consejos Regionales. Estos órganos normativos han carecido hasta ahora de los equipos profesionales mínimos para desarrollar su labor. En la etapa donde lo que importaba era la pura ejecución del gasto ello parecía no importar; pero, en esta nueva etapa donde lo que importa es el desarrollo de los territorios será necesario contar con apoyo jurídico permanente y apoyos de especialistas en las diversas áreas donde deban reglamentar la ejecución de las nuevas competencias. Para ello habrá que vencer las resistencias propias de la maraña centralista. En esta materia es importante evitar los riesgos de burocratización y clientelismo estableciendo plantas razonables de funcionarios y métodos transparentes de selección de personal realmente calificado.

Hilo Tres: Construcción de Instituciones.

Una gobernanza autónoma y colaborativa requiere una nueva institucionalidad regional.

El éxito de la descentralización dependerá de la construcción de nuevas instituciones. Sobre la base de la participación ciudadana y de recursos humanos competentes, ella será el fundamento de una estrategia de desarrollo y políticas públicas que trasciendan a los gobiernos de turno y que colabore en forma continua con todos los niveles del Estado. No hacerlo es repetir fórmulas fracasadas que, en el caso de las regiones, no serían perdonadas por el centralismo.

El problema del centralismo chileno es endémico. Esta es una palabra que ha cobrado actualidad con motivo de la pandemia. La peste emerge y se transforma primero en un fenómeno mundial. Luego, se estabiliza para quedarse. Debemos convivir con ella para ir derrotándola día a día. El centralismo opera automáticamente. La mayoría de las veces no resulta de una acción consciente o malintencionada. El centralismo prevalece como inercia y sus escasos defensores públicos tienden a desaparecer cuando ven el peligro conjurado.

En este escenario, la descentralización apareció como una opinión mayoritaria o de consenso. Sin embargo, tantas veces se habló en su favor y otras tantas ésta se cayó de la agenda. Surgió como prioridad en cabildos y convenciones y luego desapareció de los temas propuestos como base del sistema futuro. Ocupó frases altisonantes en programas y campañas y luego se perdió en la letra chica de textos legales, reglamentos y glosas.

Frente a esta realidad apareció la tentación refundacional durante el proceso constituyente. Unos pocos se entusiasmaron con propuestas federalistas o similares y

pensaron que un texto podía cambiar abruptamente la realidad de regiones que son débiles en instituciones y recursos. Así, en la Convención Constituyente hubo muchos que se ilusionaron con Estatutos autónomos, Asambleas legislativas regionales y una autonomía muy amplia. Fueron sueños que ni siquiera se aprobaron en el Pleno ya que el texto final propuso en la práctica un moderado Estado unitario descentralizado, pero en medio de un ruido de declaraciones que oscurecieron una propuesta sensata perdida en el plebiscito de salida.

Encontrar el hilo en esta materia es una tarea que requiere más paciencia, estudio y menos espectacularidad. La tarea de las antiguas abuelas frente a la madeja de lana, aquella que permitirá ir ordenando la materia prima para empezar a tejer la nueva realidad.

¿De qué se trata la combinación de gobernanza con autonomía y colaboración? Una parte es construir los mínimos de la institucionalidad autónoma, aquella que permitirá constituir al gobierno regional en sujeto político capaz de dialogar con dignidad frente a cada interlocutor. Con la elección de gobernadores regionales se ha completado la instalación de los cimientos, ahora hay que construir el edificio. Lo más importante, a nuestro juicio, es transferir competencias decisoriales a instancias que respondan a la soberanía del territorio. El complemento de esa transferencia es disponer de la información y la capacidad técnica para tomar las mejores decisiones.

Lo explicamos con el ejemplo de la instalación en 2016 de los pilotos de Comités de Desarrollo Productivo Regional de la CORFO en las regiones de Antofagasta, Biobío y Los Ríos. Todavía no se aprobaban las leyes básicas para la autonomía regional, pero se entregaron decisiones de asignación de recursos a colectivos integrados mayoritariamente por personas de las regiones. Eran Comités desconcentrados con una alta influencia del Intendente designado por el presidente y con una dirección ejecutiva, normas y procedimientos dependientes de una institución del gobierno central (CORFO).

¿Qué se necesita cambiar para tener un sistema descentralizado? El concepto de «desarrollo territorial colaborativo» consiste en combinar el liderazgo del gobierno regional y la colaboración institucional con instituciones del gobierno nacional tras objetivos descentralizados. La continuación de ese proceso con gobiernos regionales electos y su extensión a todas las regiones debiera dar lugar a dos cambios de fondo.

- Uno, la transformación de los colectivos de toma de decisión desde ser parte de una institucionalidad del gobierno central a otra del gobierno regional; dicho en pocas palabras pasar de ser desde un Comité CORFO a un Comité GORE. Por cierto, con una integración mixta idealmente con representantes del gobernador regional, del consejo regional, de integrantes del mundo académico, empresarial, social y municipal y de las instituciones pertinentes del gobierno nacional.

- Dos, el traspaso de la dirección ejecutiva de los Comités desde la institucionalidad y las oficinas de la CORFO a una institucionalidad y oficinas del Gobierno Regional. Así se supera la excepción histórica de un servicio público dirigiendo a otros y se construye una fórmula en la cual la institucionalidad descentralizada decide y se coordina con varios servicios públicos del gobierno central a través de convenios de cooperación específicos.

¿Qué se mantendría? La ejecución de los programas por parte de las mismas instituciones históricas. Esto evita la engorrosa tarea de crear nuevos servicios, traspasar funcionarios y comenzar desde cero en el aprendizaje de nuevas prácticas.

El complemento necesario a esa institucionalidad es la generación de instancias que permitan el desarrollo de la «inteligencia estratégica territorial». Es una función institucionalizada de levantamiento de información y capacidad de procesamiento para apoyar los procesos de toma de decisión con la pertinencia necesaria y la obtención de resultados medibles y comunicables a la población. Para esto último no hay una sola fórmula. La Comisión Asesora Presidencial para la Descentralización y el Desarrollo Regional de 2014 los llamó «Centros de Pensamiento Estratégico Territorial». En otros casos, se les denomina institutos de investigación estratégica o centros de política pública territorial. Más que el nombre lo que importa es que el conocimiento y la capacidad de transformarlo en políticas basadas en evidencias sea un atributo institucional en manos de cada gobierno regional.

Todo esto requiere asignar recursos permanentes a esa construcción institucional situada en la región. Sin estas nuevas instituciones de capital humano avanzado en las regiones será extremadamente difícil gobernarlas dada la complejidad de la nueva tarea. Para ello se requieren gobernadores regionales con capacidad de liderazgo, espíritu colaborativo y dispuestos a un aprendizaje colectivo, con todos los actores involucrados. Al fin y al cabo, el desarrollo regional colaborativo es una Misión.

Referencias

Banco Mundial (2017). *Um Ajuste Justo — Análise da Eficiência e Equidade do Gasto Público no Brasil*.

BID (2018). *Mejores Gastos para Mejores Vidas*.

Bravo, N., Rozas, M., y Von Baer, H. (2016). “La Elección de Intendentes (Gobernadores Regionales). Reforma Madre de la Descentralización en Chile”

en FChDD, *El arranque de la descentralización*, Ediciones Universidad de la Frontera.

CAPDDR (2014). “Propuesta de Política de Estado y Agenda para la Descentralización y el Desarrollo Territorial de Chile”, 7 de octubre de 2014, Gobierno de Chile.

Castells, M. (1996-2005). *La Era de la Información*. Vols. I y II, Siglo XXI Editores, México.

- Churckman, C.** (1967): “Wicked Problems”, *Management Science*, Vol. 14, No. 4.
- Correa, G.** (2001). *Descentralizar el Estado desde la Región: Organizar la Oferta Gubernamental desde la Demanda Regional/Local*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Santiago de Chile.
- Faletti, T.** (2005). “Sequential Theory of Decentralization: Latin American Cases in Comparative Perspective”, *American Political Science Review*, CXIX(3), pp. 327-346.
- Faletti, T.** (2010). *Decentralization and Subnational politics in Latin America*, Cambridge University Press.
- Flores, M.** (2011). *Masa Crítica de Condiciones para el Desarrollo de las Regiones*, SUBDERE, Santiago de Chile.
- FUNCAP** (2022). *Ciência para um Estado Empreendedor. Inovação para qualificar o setor público e as políticas públicas*, presentación en Fortaleza Programa Cientista Chefe, agosto de 2022.
- Mazzucato, M.** (2020): “Rethinking human development means rethinking what we mean by ‘value’”, *International Science Council*, 03 de Julio de 2020.
- OCDE/CEPAL/CAF** (2018). *Perspectivas económicas de América Latina 2018: repensando las instituciones para el desarrollo*.
- OCDE** (2011). *Mejores Políticas para el Desarrollo. Perspectivas OCDE sobre Chile*, OECD Publishing.
- Prats, J.** (2009). “Chile Será Descentralizado, o No Será Desarrollado”. En Von Baer, H. (Edit.), *Pensando Chile desde sus Regiones*, Ediciones Universidad de La Frontera.
- PUC-ADIMARK** (2012). “Encuesta Nacional Bicentenario”, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Rittel, H. y Webber, M.** (1973): “Dilemmas in a General Theory of Planning”, *Policy Sciences* 4, pp. 155-169.
- Suárez, J.** (2016). “Tipos de sistemas electorales para la elección de gobernadores regionales”, en FChDD, *El Arranque de la Descentralización*.
- Tocqueville, Alexis de** (1835). De la Democracia en América, t. I. Edición española de 1911, Daniel Jorró Editor, Madrid.
- Vargas Llosa, M.** (1981). “La tradición centralista”, *Diario El País*, 30 de enero de 1981, España.
- Vergara, P. y von Baer, H.** (2018). “Sistemas Regionales de Gestión de Conocimiento Estratégico: Think Tanks de Inteligencia Territorial Colaborativa Basada en Evidencias” en FChDD, *Desarrollo Territorial Colaborativo*, Ediciones Universidad de La Frontera.