



**Pedro Fierro Zamora**  
Investigador  
Fundación  
Piensa.  
*Abogado,  
Universidad  
Adolfo Ibáñez  
Master of Arts,  
Universidad de  
Navarra*

## Participación ciudadana como factor esencial en el proceso descentralizador: Un cambio de paradigma en su entendimiento

Durante estos días comenzamos como país un nuevo proceso. Asume su segundo periodo la presidenta Michelle Bachelet y los desafíos de su gobierno son grandes.

Quizás uno de los temas más importantes, o al menos así lo han sostenido diversos organismos y académicos, es la descentralización efectiva del país.

En este sentido, lo que se pretenderá postular en esta reseña radica en que será necesario un cambio substancial del paradigma en base al cual hemos entendido este fenómeno.

### **Antecedentes.**

La centralización exacerbada del país ha producido una gran cantidad de síntomas.

Por ejemplo, al año 2009, cuando se presentó el último informe territorial de la OCDE, Santiago tenía un 40% de la población y generaba un 47% del PIB. Por otro lado, en ese entonces la minería representaba el 23% del PIB, y entre Antofagasta, Tarapacá y Atacama contaban con un 75% de participación en la actividad<sup>1</sup>. Claramente la situación hoy en día ha variado. La SOFOFA estimaba que la minería al año 2012 representaba un 14,2% del PIB del país, pero un reciente informe de la Facultad de Emprendimiento y Negocios de la Universidad Mayor, advertía que al 2013 cerca del 43% del PIB era explicado por actividades relacionadas con la minería<sup>2</sup>. La dependencia es enorme.

Sumado a lo anterior, un reciente estudio de Rodrigo Troncoso, tomando en consideración hasta datos del año 2011, establece que mientras en Antofagasta y Santiago los ingresos familiares alcanzan \$1.169.766.- y \$1.057.982.- respectivamente, en regiones como El Maule llega sólo a \$576.095.-<sup>3</sup>.

Con todo, llegamos al punto en que Chile es el 2do (de 30) país más concentrado demográficamente de la OCDE (mientras el índice promedio OCDE es de "32", el de Chile es "61"<sup>4</sup>), Aún así, no podemos culpar a las personas por querer vivir donde precisamente esté el dinero.

Por estas y muchas otras razones, durante bastante tiempo se nos ha dicho (ya a modo de eslogan carente de sentido) que *"Chile será descentralizado, o no será desarrollado"*<sup>5</sup>, pero quizás no nos hacemos una pregunta inicial que podría definir gran parte del proceso: ¿queremos como sociedad ser realmente descentralizados?. Es más, ¿le interesa y afecta al habitante de la región "x" vivir en un país genuinamente descentralizado?. Tratar de responder estas preguntas desde la lógica académica o desde la autoridad sería un error. Por ahora, lo que sostendremos a modo de eslogan será que: *"mientras no tengamos una sociedad que quiera genuinamente ser descentralizada, nunca lo seremos"*.

En este sentido, podemos seguir bajo el mismo paradigma con el que hemos obrado por tanto tiempo y pensar que éste es un problema que le atañe a las autoridades, siendo precisamente ellos los negligentes en la implementación de la *"política adecuada"* para solucionarlo. Quizás podría ser lo más cómodo para la sociedad civil, pero aunque sigamos convenciéndonos de este discurso, no podemos desconocer que un proceso descentralizador sin participación ciudadana, muy difícilmente puede ser efectivo<sup>6</sup>. De esta forma, si se lograra una política adecuada quizás los territorios alcancen una autosuficiencia económica y administrativa, pero, ¿sólo esto buscamos cuando hablamos de una sociedad descentralizada?

Con todo lo anterior, no estamos sosteniendo en ningún caso que las autoridades debiesen tener una actitud pasiva frente a este fenómeno que nos atañe como país, pues es indudable que existen en el proceso aspectos técnicos que deben ser solucionados mediante la implementación de políticas adecuadas. Simplemente, creemos que al reconocer que esto es un problema político-social, estamos asumiendo a la vez la necesidad de un involucramiento ciudadano mucho mayor.

## Reformas desde abajo hacia arriba.

Se suele sostener que debemos comenzar a tomar las decisiones de regionalización desde *"abajo hacia arriba"*<sup>7</sup>. En definitiva, que las grandes reformas nazcan desde las regiones.

---

<sup>1</sup> OECD Territorial Reviews. Chile, 2009.

<sup>2</sup> Jadue, Nicolás y Bustos, Manuel (2013). *Proyecciones 2012 – 2020, Informe especial Minería-Energía*. Chile: Universidad Mayor.

<sup>3</sup> Diario Financiero, version online. *Antofagasta superó por primera vez a la Región Metropolitana en ingreso promedio de hogares*. Obtenido en la red mundial el 12 de marzo del 2014: [http://www.df.cl/antofagasta-supero-por-primera-vez-a-la-region-metropolitana-en-ingreso-promedio-de-hogares/prontus\\_df/2013-09-16/213310.html](http://www.df.cl/antofagasta-supero-por-primera-vez-a-la-region-metropolitana-en-ingreso-promedio-de-hogares/prontus_df/2013-09-16/213310.html).

<sup>4</sup> Base de dato regional de la OCDE.

<sup>5</sup> Cita de Joan Prats Catalá realizada en una Conferencia en Temuco el año 2008.

<sup>6</sup> En este sentido se han pronunciado Blair; Crook y Manor; Oliveira; Ribot y Singleton, como lo enuncia el último "Informe Territorial de la OCDE en su página 222.

<sup>7</sup> Así lo sostiene la OCDE en su último "Informe Territorial" y Heinrich von Baer con Felipe Torrado en el estudio de trasfondo del Grupo Res Pública titulado "Chile Descentralizado y Desarrollado: Fundamentos y propuestas para construir una política de Estado en descentralización y desarrollo territorial en Chile", publicado por la Universidad de la Frontera en Agosto de 2012.

Efectivamente esto será fundamental, por ejemplo, a la hora de poder superar los problemas de concentración económica y diversificar la producción a fin de no depender de un sector como hoy en día sucede con la minería.

Es indudable que para poder diversificar la economía tendremos que preocuparnos por aquellos sectores con capacidades absolutamente subutilizadas, y es precisamente en esto donde los privados juegan un rol esencial. La única manera de aprovechar las ventajas comparativas y competitivas de cada región es mediante un empoderamiento real de este sector.

En este sentido, Francisco Alburquerque es claro al señalar que *“la promoción del desarrollo económico local en América Latina y el Caribe necesita, pues, el fortalecimiento institucional para la cooperación pública, privada y comunitaria, como condición necesaria para crear ambientes territoriales innovadores”*<sup>8</sup>.

Y es que hace bastante tiempo la OCDE nos viene exigiendo una triangulación eficiente entre el mundo público, los privados y el sector educacional a la hora de resolver los problemas de desarrollo territorial<sup>9</sup>, pero el tema precisamente pasa por cómo nos estamos haciendo cargo de esta participación del sector privado.

Hoy ha existido un gran esfuerzo por lograr que las distintas iniciativas privadas (sobre todo las PYMES) sean consideradas en el desarrollo territorial. En ese sentido, el impulso de las Agencias Regionales de Desarrollo Productivo (ARDP), los Planes de Mejoramiento de la Competitividad (PMC), el Plan de Infraestructura para la Competitividad, el Programa Territorial Integrado y la misma definición de los clusters en cada región (en algunas localidades, como Valparaíso, se llevó a cabo un muy buen trabajo mancomunado entre privados y autoridades públicas para definir estas áreas de desarrollo) son sólo algunos de varios ejemplos que nos indicarían que podríamos ir en la línea correcta. Pero quizás esta participación de los privados en las políticas de desarrollo local debiésemos entenderla en un sentido más amplio.

Es precisamente por esta razón que hablamos de una real participación ciudadana, donde tengan cabida desde los grandes líderes locales hasta el ciudadano más común de la respectiva región, pasando por las organizaciones civiles y las pequeñas y grandes empresas.

De esta manera, cuando hablamos de un desarrollo *desde abajo hacia arriba* no podemos limitarnos a hablar de las autoridades locales y las grandes elites de privados. Si sostenemos que el genuino interés por la cosa pública lo tienen muchos otros sectores, debemos buscar la manera de poder incluirlos en la toma de decisiones y empoderarlos con la información adecuada.

En definitiva, creemos que el hablar de políticas impulsadas *desde abajo hacia arriba* debiese ser entendido precisamente como políticas que emergen desde la ciudadanía misma de cada territorio, con todo lo que eso implica.

### **Reformas institucionales, participación ciudadana y “control democrático”.**

Durante estos días hemos sido testigos de reformas importantes en temas de empoderamiento regional. Un gran ejemplo de esto es la elección directa de CORES y el aumento de algunas atribuciones para las autoridades locales. Esto puede ser de gran ayuda, específicamente si consideramos las

---

<sup>8</sup> Alburquerque, Francisco (2004). *Desarrollo Económico local y Descentralización en América Latina*, Revista de la CEPAL, No 82, Santiago de Chile.

<sup>9</sup> OECD Territorial Reviews. Chile, 2009.

recomendaciones de la OCDE en cuanto a entregar el poder de decisión a autoridades cercanas a la ciudadanía.

Uno de los puntos esenciales en cuanto a la participación ciudadana (aunque creemos que no es el único) es su rol reactivo frente a las autoridades públicas. En definitiva, lo que algunos llaman *Accountability*, *Fiscalización Ciudadana* o *Control Democrático*. En este sentido, si los cargos locales son escogidos democráticamente pueden existir de manera clara mayores exigencias a estas autoridades en la medida en que ahora deberán ofrecer programas y propuestas netamente enfocadas en las necesidades territoriales<sup>10</sup>. Sin duda esto es algo positivo, ya que en definitiva se está ampliando la democracia a sectores más rezagados, y fomenta la labor fiscalizadora de la ciudadanía.

Pese a lo anterior, todo carece de sentido sin una preocupación genuina de la sociedad por ser parte del cuerpo político. Debemos estar conscientes de que si no existe una participación ciudadana efectiva en el proceso, todas estas reformas pueden ser incluso contraproducentes, fomentando verdaderas oligarquías locales y legitimándolas frente al gobierno central. Así lo plantean, de hecho, Andersson y Van Loerhoven<sup>11</sup> en el trabajo *“From Cacique to Facilitator: Institutional incentives for Participatory Municipal Governance in Latin America”*.

La única manera de evitar que las elites de cada región sean los únicos agentes relevantes para la toma de decisiones es una participación ciudadana reactiva y proactiva. Reactiva en el rol fiscalizador que nos compete como civiles, en el tenor en que muy bien lo han explicado el profesor Hienrich Von Baer y Felipe Torralbo<sup>12</sup> cuando hablan de *control democrático*, y proactiva en el sentido en que las grandes reformas descentralizadoras deben ser impulsadas e implementadas *desde abajo hacia arriba*, es decir, desde los mismos habitantes locales (grandes empresas, PYMES, autoridades locales, universidades, organizaciones sociales, etc.) hacia el gobierno central.

### Consideraciones finales.

i. En general hemos entendido que la descentralización tendrá como consecuencia una ciudadanía participativa, pero en esta reseña nos interesa sostener que esto debiera ser inverso. Mientras no tengamos una sociedad activa, empoderada y con ansias de ser descentralizada, los esfuerzos en la implementación de las políticas públicas adecuadas difícilmente logren solucionar algo.

ii. Hoy existen grandes avances en cuanto a una participación ciudadana para el desarrollo de las regiones. Ejemplos claros de esto son el Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO) impulsado por algunas municipalidades y la participación ciudadana en el Consejo Económico Social municipal. Pero precisamente el problema radica en que no basta con que la iniciativa sea impulsada por la autoridad si sólo el 16% de la población está consciente de que puede participar de una instancia como la de este último consejo municipal<sup>13</sup>.

iii. En este sentido, para poder tener en el futuro cercano una *administración local participativa*<sup>14</sup> será urgente, antes de cualquier otra iniciativa, sensibilizar a la ciudadanía del problema que nos atañe, lograr que como sociedad nos hagamos cargo de la situación y estemos dispuestos a trabajar para solucionarla. Sólo en la medida en que sintamos el problema como nuestro nacerán las ganas de solucionarlo, y sólo cuando tengamos las ganas de solucionarlo podremos ser descentralizados.

---

<sup>10</sup> Albuquerque, Francisco (2004). *Desarrollo Económico local y Descentralización en América Latina*, Revista de la CEPAL, No 82, Santiago de Chile.

<sup>11</sup> Cita original: “In societies where inequalities prevail, it is unlikely that local institutions for civil participation will simply emerge as natural consequence of decentralization reforms. In fact, several recent Studies have suggested that exactly the opposite may occur - that decentralization may exacerbate existing inequalities through increased opportunities for corruption and elite capture of rents”. Andersson, K. and f. Van Laerhoven (2007), “From Cacique to Facilitator: Institutional incentives for Participatory Municipal Governance in Latin America”, *Comparative Political Studies*, Vol. 40, No. 9, pp 99 – 123.

<sup>12</sup> Von Baer, Heinrich y Torralbo, Felipe. (2012). *Chile Descentralizado y Desarrollado: Fundamentos y propuestas para construir una política de Estado en descentralización y desarrollo territorial en Chile*. Universidad de la Frontera. Chile.

<sup>13</sup> Fuente: Encuesta “Más Voces” del año 2005, sobre participación ciudadana.

<sup>14</sup> Nota: Andersson y Van Laerhoven hablan de “Participatory Governance”.

iv. Obviamente, y tal como lo dice la OCDE, existen ciertas trabas institucionales para descentralizar efectivamente Chile. Ejemplo de esto es la distribución sectorial del presupuesto nacional (y la poca incidencia de las autoridades locales en la discusión de las partidas), la asignación de recursos a las municipalidades, entre muchos otros. Aún así, consideramos que frente a un proceso tan adaptativo como el que tratamos, será fundamental que la sociedad entera se haga cargo del problema, con una ciudadanía que no tan sólo controle, sino que también sea proactiva en el desarrollo de soluciones reales al problema de la centralización.