

INT-0746



ILPES

Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social
NACIONES UNIDAS - CEPAL - PNUD - GOBIERNOS DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Latin American and Caribbean Institute for Economic and Social Planning
UNITED NATIONS - ECLAC - UNDP - LATIN AMERICAN AND CARIBBEAN GOVERNMENTS

Institut Latino-Américain et des Caraïbes de Planification Economique et Sociale
NATIONS UNIES - CEPALC - PNUD - GOUVERNEMENTS DE L'AMÉRIQUE LATINE ET DES CARAIBES

AREA DE PLANIFICACION Y POLITICA REGIONAL



LA DESCENTRALIZACION EN EL DISCURSO POLITICO
DE LA TRANSICION EN CHILE

J. Abalos/S. Poisier/J. Cavada/E. Meneses
E. Palma/V. Silva/R. Sugg

Documento 89/03 Serie Investigación
Santiago de Chile

(E/91107)

LA DESCENTRALIZACION EN EL DISCURSO POLITICO DE
LA TRANSICION EN CHILE

Indice

	<u>Página</u>
PREFACIO	1
Palma, Eduardo - EL TEMA DE LA DESCENTRALIZACION EN LA TRANSICION HACIA LA DEMOCRACIA	5
Introducción	
El Estado como espacio político	
El proceso de descentralización	
La Región: sociedad política con pertenencia obligatoria	
La crisis económica y la descentralización	
La descentralización: un tema de la cultura disidente	
La demanda regional	
La descentralización como bandera en las grandes reivindicaciones democráticas	
Los universos ideológicos y la descentralización	
La descentralización en la agenda de discusión de la transición democrática.	
Boisier, Sergio - LA DEMOCRACIA CRISTIANA Y LA DESCENTRA- LIZACION: UN COMPROMISO DOCTRINARIO E HISTORICO	20
Un punto de partida	
El compromiso doctrinario	
El compromiso histórico	
De la doctrina a la acción: una agenda de gobierno.	



Cávada, Juan - **EL TEMA REGIONAL EN LA PROPUESTA PROGRAMATICA
DEL PARTIDO AMPLIO DE IZQUIERDA SOCIALISTA** 42

Los antecedentes del Partido Amplio de Izquierda Socialista

El tema regional y la descentralización en las raíces
históricas del P.A.I.S.

La experiencia de la Unidad Popular

La propuesta programática del P.A.I.S.

Comentarios generales

Abalos, José y - **EL DESARROLLO REGIONAL EN EL PARTIDO** 69
Silva Verónica **POR LA DEMOCRACIA**

Presentación

Un nuevo partido en la escena política chilena

Doctrina e historia

El regionalismo en acción en el PPD

Análisis de propuestas

Conclusiones

Meneses, Emilio - **LA REGIONALIZACION Y RENOVACION NACIONAL:** 104
DIALOGO Y COMPROMISO ENTRE DIRIGENTES
CENTRALES Y REGIONALES

Introducción

Planteamientos bajo el Gobierno Militar

Discurso post-plebiscito

El programa político y la regionalización

Conclusiones

Sugg, Rodrigo - LA UNION DEMOCRATA INDEPENDIENTE Y LA
DESCENTRALIZACION: UN ELEMENTO BASICO
PARA UNA SOCIEDAD LIBRE

120

La modernización social y económica de Chile
Acotar el papel de un Estado subsidiario en nuestra economía
Robustecer la regionalización
Mejorar la descentralización educacional y dignificar al
magisterio
Principio de subsidiariedad y sociedad libre
Sistema económico social
Descentralización, regionalización y participación.

CONCLUSIONES

130

Una lectura partidista de la descentralización
Una lectura presidencialista de la descentralización
Una lectura horizontal: hacia áreas consensuales

1000

*

*

*

*

LA DESCENTRALIZACION EN EL DISCURSO POLITICO DE LA TRANSICION EN CHILE

PREFACIO

Entre las áreas temáticas de trabajo del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) se encuentra la descentralización y la planificación del desarrollo regional, una intersección entre el plano político y el plano territorial en la cual el ILPES ha mantenido un nivel considerable de actividad, sea en capacitación, sea en cooperación técnica o bien, en investigación.

Para una institución que no es exactamente una institución académica, sino más bien un organismo de servicio a los países, el observar de cerca la realidad política, económica y social de ellos, constituye parte de su esencia y constituye también una insoslayable manera de alimentarse y de retroalimentarse en el plano de las ideas.

La ubicación del Instituto en Santiago de Chile ofrece naturalmente, una posición privilegiada para seguir de cerca algunos procesos en este país, extrayendo de ese examen conclusiones que --debidamente filtradas de matices particulares-- pueden servir como referencias para procesos similares en otros países. De esa manera el ILPES puede cumplir con la importante tarea de servir como un lugar de recepción, procesamiento e intercambio de experiencias en campos concretos de la política pública.

En 1989 se está verificando en Chile un importantísimo proceso político que incluye el regreso a los mecanismos electorales formales propios del sistema democrático, proceso que desembocará en marzo de 1990, en un cambio de gobierno y en el inicio de un período de plena vigencia de la Constitución de 1980.

Como es natural las distintas corrientes políticas de opinión han buscado, durante el año en curso, las formas más eficaces (desde sus propios puntos de vista) de agruparse, con el lógico y natural objetivo de ganar la contienda electoral.

Los indudables cambios que ha experimentado tanto el país como el mundo en general a partir de los inicios de la década pasada han significado también modificaciones significativas en el discurso político nacional, a lo ancho de todo el abanico ideológico.

Desde luego, los observadores coinciden en señalar la considerable desideologización del discurso político como un hecho positivo desde el punto de vista de la posibilidad concreta de favorecer amplias coaliciones estables. Este proceso tiene como contrapartida el aumento del pragmatismo en la formulación de políticas de gobierno.

Otro hecho significativo es la emergencia en algunos casos o reemergencia en otros, de temas nuevos o que habían quedado relegados a un plano secundario. Entre los nuevos figuran cuestiones ligadas al medio ambiente, los problemas de la mujer, la proliferación de las ONG, la masividad del sector informal, los desafíos de la reinserción internacional en un contexto sacudido por sucesivas ondas de innovación tecnológica, el aumento de la incertidumbre, etc. Entre los temas que reemergen está justamente la descentralización y el desarrollo regional, que comienza a ocupar un espacio propio en el discurso político de la mayor parte de los partidos chilenos.

Como es bien sabido, la descentralización es, para algunos, un signo de los tiempos, que resulta de la interacción mutua de procesos y tendencias más generales observables en todo el mundo. Entre tales procesos y tendencias destacan la revolución científica y tecnológica, las demandas de la sociedad civil, la

reestructuración del Estado y, finalmente, el movimiento privatizador.

Por otro lado, el Gobierno de Chile ha puesto en práctica un proceso bastante ambicioso de regionalización y descentralización, que, como toda innovación, produce reacciones tanto a favor como en contra. Por lo mismo y por referirse a cuestiones profundamente arraigadas en la cultura chilena --como lo es el centralismo-- pasa hoy en día a formar parte de todo el discurso político transicional.

Es precisamente ese discurso el objeto de descripción y análisis en este trabajo, complementado con las referencias históricas y de doctrina de los partidos o movimientos que lo sustentan así como las orientaciones reflejadas en sus prácticas recientes.

En este trabajo del ILPES participaron tanto sus propios especialistas en el tema como consultores especialmente contratados sin que estas personas necesariamente reconozcan una militancia partidaria. El Instituto ha preferido limitarse a recoger de una forma sistemática las diversas opiniones sobre el tema, según aparecen en documentos públicos de los partidos políticos. Prácticamente no se hace interpretación de ninguna especie, dejándose tal tarea al lector. Sin embargo, al poner una frente a la otra las diversas posiciones políticas se espera contribuir al debate y al encuentro de áreas de consenso, sin las cuales será difícil lograr los amplios acuerdos políticos que son necesarios para una descentralización real.

Se incluyen en este documento las posiciones que en relación a la descentralización sostienen los siguientes partidos o agrupaciones partidarias: la Democracia Cristiana (DC), el Partido Amplio de Izquierda Socialista (P.A.I.S.), el Partido por la Democracia (PPD), el Partido Renovación Nacional (PARENA) y la

Unión Democrática Independiente (UDI). Como un marco de referencia general y a modo de introducción, se incorpora inicialmente en este documento un artículo de Eduardo Palma, originalmente escrito hace algunos años, pero que mantiene plenamente su vigencia.

A pesar de su innegable relevancia, no se discute en profundidad el tema al nivel local o municipal, una tarea pendiente que será abordada más adelante.

Sergio Boisier
Coordinador
Area de Planificación y
Política Regional

Santiago de Chile, septiembre de 1989

EL TEMA DE LA DESCENTRALIZACION EN LA
TRANSICION HACIA LA DEMOCRACIA

Eduardo Palma */

INTRODUCCION

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

*/ Cientista Político, Area de Planificación y Política Social, ILPES. Este trabajo ha sido reproducido de: Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales, EURE, Nos. 34/35, Universidad Católica de Chile, 1985.

^{1/} Palma, Eduardo, La descentralización desde una perspectiva política, ILPES, 1983.

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.

EL ESTADO COMO ESPACIO POLITICO

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) concurren según los casos, otros actores sociales (sindicatos, empresarios) y 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 período (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 tríada de procesos complementarios. Los avances en uno u otro de ellos son interdependientes.

EL PROCESO DE DESCENTRALIZACION

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.

LA REGION: SOCIEDAD POLITICA 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 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 sub-colectividad 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 originalmente 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 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.

LA CRISIS ECONOMICA Y LA DESCENTRALIZACION

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 prevaleciente 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 recipendarias, más o menos pasivas, de las prestaciones otorgadas por el Gobierno Central.

LA DESCENTRALIZACION: 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 aún indeterminado.

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, nohay 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.

LA DESCENTRALIZACION COMO BANDERA EN LAS GRANDES
REIVINDICACIONES DEMOCRATICAS ²

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

² Ibidem, Palma, op. cit., p.5

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

LOS UNIVERSOS IDEOLOGICOS Y LA DESCENTRALIZACION

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 camino, o

si se prefiere, otra estrategia para fortalecer la sociedad civil: modificar los estilos y juegos de la sociedad política ⁴.

LA DESCENTRALIZACION EN LA AGENDA DE DISCUSION DE LA TRANSICION DEMOCRATICA

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 compete 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

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 No. 72, Dic. 1984, pp. 119 y siguientes.

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 burocrática 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.

LA DEMOCRACIA CRISTIANA Y LA DESCENTRALIZACION: UN COMPROMISO
DOCTRINARIO E HISTORICO

Sergio Boisier */

UN PUNTO DE PARTIDA

Soplan vientos descentralizadores en América Latina y en Chile, que tal vez hagan brotar la semilla de la utopía de un nuevo contrato social entre el Estado y la sociedad civil, nuevo contrato que puede ofrecer un marco más estable para un desarrollo político democrático.

Estos vientos descentralizadores parecen soplar desde cuatro nuevos puntos cardinales: la actual revolución científica y tecnológica, las demandas de la sociedad civil, la reestructuración del Estado y, finalmente, las tendencias a la privatización de actividades productivas y de servicio. Por supuesto, se trata de cuatro fenómenos íntimamente relacionados entre sí, con fuertes corrientes de retroalimentación.

La revolución científica y tecnológica --la Tercera Ola-- en cuanto significa trascendentales modificaciones en los sistemas de producción (robotización, miniaturización, flexibilización, traslado de economías de escala "hacia atrás", etc.), de comunicación (fax, fonovideo, fibra óptica, computación en línea, etc.) y de transportes (substitución de materiales por información, trenes de alta velocidad, nuevos sistemas intermodales, etc..) está produciendo una perceptible modificación en el paisaje industrial: plantas industriales más pequeñas, dispersas en el territorio, con separación geográfica de las funciones empresariales y con una elevada interacción sector productivo-- sector científico y tecnológico.

*/ Coordinador, Area de Planificación y Política Regional, ILPES.

Ningún país puede darse el lujo de permanecer ajeno a estas tendencias, puesto que simplemente ellas están incorporadas en las nuevas formas de producción. El pretender ignorar estos fenómenos o la incapacidad para enfrentarlos dinámicamente y positivamente hará que los países (y las regiones dentro de ellos) vean pasar el Siglo XXI muy lejos de sus fronteras.

Las demandas de la sociedad civil por una mayor autonomía de sus organizaciones intermedias (tanto funcionales como, especialmente, territoriales) apuntan en una dirección coincidente. No es exagerado decir que en todos los ámbitos territoriales (comuna, provincia, región) la gente piensa que ellos mismos son los más calificados para manejar una parte substancial de los asuntos (y de los recursos) que les competen, aunque no siempre se sabe cómo canalizar tal sentimiento.

Surge una nueva dialéctica de carácter territorial. La homogeneización del espacio internacional y de los espacios subnacionales resultado de la combinación de las nuevas formas de organización del capital y de las nuevas tecnologías produce, en los países, pero quizás más notoriamente en las regiones, una reacción que revitaliza la identidad, rescata las particularidades de la vida cotidiana e induce respuestas sociológicas y tecnológicas imaginativas y creativas. Hay una conciencia renovada de la alienación, no sólo de la sociedad de masas, sino de la sociedad hipertecnificada.

Una pequeña y poco conocida novela de política-ficción, magistralmente escrita por Andrés Gallardo (La Nueva Provincia, Fondo de Cultura Económica, México, 1987) revela mejor que muchos sesudos estudios, el sentimiento latente entre los chilenos por mayores espacios de realización colectiva. El personaje central de esta novela, el sempiterno Alcalde de Coelemu, siempre en busca de formas de elevar el estatus de su comuna y por ello, siempre oscilante en relación a los sucesivos candidatos

presidenciales, declara en 1964 su adhesión a Eduardo Frei, porque: "se sabía que el candidato daba gran importancia a estos movimientos localistas".

Por otro lado, el Estado está en crisis a lo largo y ancho del mundo. En particular, el llamado "Estado del Bienestar", que en Chile comienza a perfilarse ya en los años veinte, está sumergido en una hondonada de la cual saldrá implantando nuevas formas de acumulación y buscando nuevas formas de legitimización, la descentralización entre ellas. En el caso de Chile, la salida de la doble crisis del país, la crisis de reinserción internacional y la crisis política nacional, plantea demandas contradictorias al Estado: nuevas funciones para liderar el escape de la crisis internacional y transferencia de funciones a la sociedad civil, para sortear la crisis nacional. Tal contradicción --entre el más y el menos-- sólo puede resolverse en el marco de un proyecto político descentralista.

Privatizar es ciertamente una forma de descentralizar. Pero descentralización no es sinónimo de privatización y hay que tener cuidado de no caer en trampas conceptuales y semánticas.

Hay que distinguir entre diferentes "receptores" de la privatización, en particular entre aquellos cuyo propósito es la obtención de una ganancia o lucro (completamente legítimo por lo demás) mediante la propiedad y gestión de la actividad privatizada (situación muy común entre nosotros) y aquellos cuyo propósito es la prestación de un servicio colectivo sin fines de lucro, mediante la propiedad y gestión de la actividad privatizada y traspasada (una forma muy deseable de descentralización).

Las dos formas de descentralización - privatización, son formalmente similares, pero con diferencias de fondo substanciales. En tanto la primera significa una reducción del

Estado (cuestión que puede ser perfectamente legítima), la segunda implica un fortalecimiento de la sociedad civil que puede significar simultáneamente un fortalecimiento del Estado nacional, en la medida en que los entes depositarios de esta forma de privatización sean colectividades políticas territoriales que son parte de un concepto más amplio de Estado, como sería el caso de los gobiernos regionales.

Así que sumando y restando, parece que el país enfrentará un futuro inmediato y mediano marcado por la presencia de tendencias descentralistas. El que ellas pasen a formar parte de la práctica cotidiana dependerá, parcialmente, del contenido descentralista del proyecto político nacional. Si es así, es pertinente preguntarse acerca de la manera en que estas cuestiones son recogidas en el discurso político de la Democracia Cristiana chilena, dada su importancia relativa en la configuración de tal proyecto. Es por cierto igualmente legítimo y necesario plantear idéntica pregunta en relación a otras fuerzas políticas de importancia nacional.

EL COMPROMISO DOCTRINARIO

Ahora bien, puesto que se trata de una cuestión ideológica sobre un asunto que envuelve parcial pero necesariamente al Estado, la visión que se tenga acerca de éste y de sus relaciones con la sociedad, inevitablemente se reflejará sobre la concepción de la descentralización.

La Democracia Cristiana toma partido por la noción del Estado subsidiario y solidario. Como tantos otros conceptos, la noción de "subsidiariedad", aplicada al Estado, ha sido manoseada y engañosamente utilizada a favor de una posición ultra liberal, cuya utopía no tiene nada que ver con la solidaridad y sí mucho con una competencia darwiniana entre los hombres. Desde la perspectiva del Estado subsidiario y solidario se aboga por una

estructuración piramidal de la sociedad, la que se organiza en múltiples asociaciones de ámbito y complejidad creciente, desde la familia hasta el Estado, la asociación política por excelencia. Cada nivel de esta pirámide asociativa se crea para satisfacer necesidades colectivas que las de rango inferior no pueden (o no deben) satisfacer, reservando al Estado no sólo aquello que resulta de este principio general, sino también las funciones que el interés social aconseja no dejar entregadas a entidades menores, desde funciones vinculadas a la defensa, pasando por funciones económicas hasta aquellas relacionadas con la coordinación, la administración, la justicia y en general, la consecución del bien común.

Pero las asociaciones intermedias libremente establecidas, no son todas iguales incluso dentro de un mismo nivel piramidal (por ejemplo, coexisten municipios ricos y municipios pobres). La sola aplicación de la noción de subsidiariedad podría generar situaciones de intolerable injusticia, con un alto potencial de violencia política, si no es acompañada de la aplicación sistemática del principio de solidaridad, ejercido por el Estado, precisamente para garantizar el bien común.

Algunas de estas asociaciones intermedias son de naturaleza territorial, es decir, surgen como agrupaciones cuya articulación fundamental deriva del hecho de compartir un territorio que tiene características que son internalizadas por los individuos al punto de constituir el elemento clave de diferenciación con otros individuos o grupos. Asociaciones de vecinos, municipios, provincias y regiones son, por supuesto, ejemplos obvios de esta forma de asociación. En una sociedad organizada de forma que el Estado cumple, con intensidad variable, un papel subsidiario, cada una de estas asociaciones posee un espacio de realización autónomo. Aquí se encuentra el fundamento de la descentralización territorial, como potenciación de este espacio de realización.

Al poseer cada colectividad territorial un espacio de realización autónomo, es decir, propio y diferenciado, se deduce entonces que el desarrollo regional, considerado como un proceso nacional o sea, incluyendo a todo el conjunto de las colectividades territoriales, tiene por propósito fundamental garantizar la diversidad dentro de la unidad nacional, es decir, el desarrollo regional a nivel nacional presupone necesariamente una dosis de descentralización que permita a cada colectividad, dentro del marco jurídico unificador de la nación y también dentro del marco ordenador de una estrategia nacional de desarrollo regional, optar por sus propios estilos de desarrollo y poner en práctica las medidas de orden económico o administrativo congruentes con tales opciones.

Por ello es que hoy día los conceptos de descentralización (política y territorial) y de desarrollo regional son considerados como las dos caras de una única moneda.

Así que para la Democracia Cristiana, la descentralización debe ser entendida como una cuestión doctrinaria. Es parte inseparable de su concepción acerca del Estado y, sobre todo, es parte inseparable de su concepción del hombre y de la manera de organizar la sociedad civil, o sea, el entorno social y territorial del individuo. Pero también la descentralización (y en consecuencia el desarrollo regional) es para la Democracia Cristiana, un compromiso histórico.

EL COMPROMISO HISTORICO

Treinta años hacen algo de historia. En 1958, uno de los más destacados economistas que se han dado en Chile, Jorge Ahumada, escribía un libro magistral que todavía mantiene una buena dosis de vigencia --En vez de la miseria-- (Editorial del Pacífico, Santiago, 1958) que serviría como fundamento programático de la primera postulación de Eduardo Frei a la

Presidencia y, cuando éste efectivamente la alcanzó en 1964, el libro se transformó en el virtual programa de gobierno. En el certero diagnóstico que Ahumada presentó en su libro, anotaba al centralismo como el cuarto enemigo del mejoramiento del patrón de vida de los chilenos. Textualmente señalaba Ahumada:

"Es evidente que la actividad económica y la población no pueden concentrarse ad infinitum en una sola región del país sin que llegue un momento en que no sólo la zona de concentración vea disminuir su ritmo de crecimiento, sino que todo el resto de la nación lo haga. Por otra parte, también es evidente que cada kilómetro del territorio nacional no puede desarrollarse económicamente al mismo ritmo que cualquier otro kilómetro. Siempre tendrá que haber zonas que se desarrollan más rápidamente que otras, zonas que vean perder su posición relativa dentro del país y zonas que experimenten la expansión económica sólo como consecuencia del efecto de arrastre que ejercen otras zonas."

En el mismo libro, en la parte de sugerencias estratégicas, Ahumada sostenía que : "El aumento de las facilidades de producción hay que distribuirlo a lo largo del territorio y de un modo económico". Es interesante --por su vigencia-- reproducir parte del argumento de Ahumada a este respecto:

"Se insinuó antes que el país debe hacer un esfuerzo para crear dos centros industriales importantes, además de Santiago y Concepción; uno en el Norte y otro en el Seno de Reloncaví, y debe, además, acelerar lo más posible el desarrollo de Concepción.

El Estado tiene muchos instrumentos para acelerar la descentralización. Uno de ellos es la disminución de la intervención estatal al mínimo compatible con el desarrollo y la estabilidad, y la máxima descentralización de la maquinaria estatal que sea compatible con la eficiencia administrativa. Así se evita que aquellas industrias que preferirían localizarse allí donde hay mano de obra barata, prefieran hacerlo en Santiago sólo porque la tramitación burocrática, incluso la bancaria, hay que hacerla en esa ciudad.

La modernización del sistema de transporte y la revisión del sistema de tarifas para evitar la discriminación contra los productores de provincia puede ser otro de los instrumentos importantes en la lucha contra el centralismo. Pero el Gobierno también puede utilizar los créditos de modo de favorecer a las industrias que se establezcan en los centros que más convengan al

interés nacional. De igual modo se podrá utilizar el mecanismo tributario y de subsidios. A la larga, el Fisco y el país entero saldrán ganando si se le rebajan los impuestos a una industria a condición que no se instale en Santiago. Por último, también parece recomendable proceder a zonificar los centros industriales que se escojan y a crear las facilidades productivas indispensables, como agua y energía, habitaciones para los obreros, escuelas y hospitales."

Desde el punto de vista de la acción pública propiamente tal, si bien con anterioridad a 1964 el Gobierno (la Administración Alessandri en este caso) había iniciado tímidamente acciones de desarrollo regional como parte de la respuesta a la situación de catástrofe creada en 1960, es la Administración del Presidente Frei la que instaura, a través de la nueva Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN) una amplia y sistemática obra nacional a favor del desarrollo regional, que comienza por el establecimiento de la regionalización (en conformidad a lo dispuesto en la Ley 16.635 de 1967) y continúa con una serie de acciones entre las que cabe destacar los diversos estudios de carácter técnico, la formulación de las estrategias de desarrollo para las regiones de Bio-Bio, Maule y, Magallanes, la aplicación de una exitosa política de localización industrial, la modificación de la Junta de Adelanto de Arica y la creación de la Corporación de Magallanes, del Comité Programador de Inversiones de Iquique y Pisagua, y de la Corporación Industrial de Cautín, el establecimiento del Consejo Regional de Intendentes en la Región del Bio-Bio y en la Región del Maule y tantas otras iniciativas que sería largo enumerar. Hay estudios que analizan con detalle los logros y frustraciones de este período.

En el primer documento oficial emanado de la ODEPLAN en 1968 (Política de desarrollo nacional. Directivas nacionales y regionales) se decía (pag. 110):

"El Plan Nacional de Desarrollo plantea por primera vez en forma explícita, la necesidad de provocar, paralelamente con el

crecimiento general del país, un proceso de desconcentración de la actividad económica y descentralización de la toma de decisiones tanto para el sector público como para el privado"

La importancia de la descentralización (y del desarrollo regional) no escapó a la atención del Presidente Frei, quien no sólo estimuló permanentemente las tareas en este campo de la Oficina de Planificación Nacional sino que escribió en su libro América Latina: Opción y Esperanza:

"La descentralización del poder no tiene sentido si no hay una organización auténtica de las bases sociales capaces de asumir las tareas y la parte de responsabilidad que hacen posible su participación e integración".

Así que en esta perspectiva es perfectamente claro que tanto la Administración de Allende como la de Pinochet, heredan, modifican, y ponen en práctica muchas ideas y propuestas del Gobierno de Frei. El Fondo Nacional de Desarrollo Regional es el mejor botón de muestra de la afirmación anterior, ya que fue planteado formalmente en el documento El desarrollo regional de Chile en la década de los setenta, una de las últimas publicaciones de la ODEPLAN durante la Administración de Frei.

La permanente preocupación de la DC por la descentralización y el desarrollo regional, que se había manifestado antes de asumir el gobierno en el ya comentado libro de J. Ahumada En vez de la miseria y en el Libro Azul de los profesionales y técnicos adherentes a la candidatura de E. Frei en 1963, es nuevamente recogida en el trabajo colectivo llamado Proyecto Alternativo, ejecutado por un vasto conjunto de profesionales y técnicos dirigidos por S. Molina en 1984.

DE LA DOCTRINA A LA ACCION: UNA AGENDA DE GOBIERNO

El citado Proyecto Alternativo de la Democracia Cristiana tuvo como objetivo fundamental servir de punto de encuentro o

quizás más precisamente, de reencuentro, para un numeroso contingente de profesionales y técnicos que habían sido dispersados de sus lugares y de sus prácticas de interacción, por el Gobierno Militar. Paralelamente, se trataba también de mantener vigente una opción de gobierno actualizada a las nuevas condiciones creadas en el país.

El capítulo titulado "Bases de discusión para una política regional alternativa" ha constituido en los últimos años la matriz de la cual han surgido enunciados concretos en esta materia, como por ejemplo, los contenidos en la Declaración de los Seis Partidos Concertados por el No., emitida en febrero de 1988 y que tiene la forma de una declaración programática de gobierno. Es imprescindible en consecuencia reproducir acá dicho capítulo in extenso.

Marco político e institucional del desarrollo regional.

"La necesidad de un marco institucional para el proceso de desarrollo regional surge de una opción política y social trascendente hecha por la sociedad chilena.

Dentro de la estructura jurídico-política de las sociedades humanas, existen diversas formas de organización para su dirección y administración. Aquí nos movemos dentro del sistema de las Naciones Unidas: éstas se configuran por un sentimiento de pertenencia de un grupo de personas que habitan un territorio jurídicamente limitado, con formas culturales específicas a las que sienten adscribirse y con un cierto ordenamiento jurídico. Los países, por diversas razones organizan, a través de normas, el asentamiento de sus habitantes dentro del territorio nacional y los límites de éste. Asimismo organizan sus límites territoriales internos, fijan sus autoridades y organismos administrativos y les fijan sus facultades y atribuciones.

Dentro de este sistema, la sociedad chilena ha madurado su conciencia sobre este derecho político de las asociaciones territoriales de personas, sabe que éstas tienen la posibilidad y capacidad --porque su concierto de voluntades personales es capaz de generarla y tomar conciencia de ella-- para exigir se le reconozca, al más alto nivel jerárquico de la norma jurídica (el

constitucional y legal), el derecho a asumir, como tales asociaciones, responsabilidades y ejercer ciertos derechos políticos colectivos, a ejercer su propio gobierno y administración en determinados niveles territoriales, a generar sus propios organismos colegiados de decisión política (aquella que mira a los negocios públicos en general), y a constituir sus organismos de participación económica.

La voluntad general o popular según el caso, que es capaz de generar el sistema nacional de potestades públicas, de modalidades de gobierno y administración política, de autoridades y servicios públicos, lo es, asimismo, para determinar a este sistema respecto de las asociaciones territoriales de personas, dándole el rango constitucional necesario.

Es ésta base político-institucional en que descansa el derecho de las regiones y de las comunas a sus formas potenciales de autogobierno, dentro de un futuro esquema de organización constitucional del régimen de gobierno y administración de la República.

Las consideraciones sobre las diversidades culturales o étnicas de estas asociaciones, como asimismo las relativas a conceptos de justicia redistributiva, de eficiencia en la gestión de los asuntos sociales, de necesidad de frenar la concentración metropolitana de Santiago, o aquéllas que miran a la conveniencia de la descentralización y/o de la desconcentración, son, meramente complementarias de **este derecho político colectivo básico**.

Problema distinto y meramente funcional es el de determinar a través de qué instrumento se hace valer este derecho frente al Estado. El más idóneo es el del plan nacional y sus derivaciones. Su elaboración democrática asegurará la cohesión de las acciones que se lleven a efecto en los diferentes niveles territoriales y funcionales, y, la necesaria solidaridad económica entre regiones y comunas ricas y regiones y comunas pobres. En este marco institucional "la descentralización y la desconcentración, al crear un equilibrio armonioso entre el poder central y los poderes de las asociaciones territoriales de personas, permiten reforzar el principio político de unidad nacional".

La descentralización (instrumento mediante el cual opera dicho derecho político básico) en el cuadro antes esbozado se caracterizaría por:

a) Una politización creciente de los mecanismos mediante los cuales la sociedad realiza sus preferencias, estableciendo a nivel nacional los mecanismos de planificación. Mediante el plan y de manera permanente se entrelazarán, en su interior, los

mecanismos de la negociación, del arbitraje de intereses, de las relaciones contractuales y el debate político;

b) La descentralización de los instrumentos del desarrollo económico y social; ello permitirá utilizar y activar, en mejor forma, las capacidades de producción y de inventiva ligadas a una riqueza local inexplorada.

En este contexto, en nuestra opinión, se materializará el marco orgánico y funcional para el ejercicio del derecho que hemos mencionado. En una primera etapa, los niveles territoriales región y comuna son exponentes adecuados de asociaciones territoriales.

La constitución política debiera consagrar en su texto, la base de sus estatutos jurídicos: organización y potestades.

El reconocimiento constitucional del derecho de las regiones y comunas a dirigir sus asuntos y negocios públicos, dentro de ciertos rangos, hace necesario definir una estructura de potestades normativas; de gobierno y administración; de control; y económicas y financieras, como asimismo, definir una estructura de órganos y autoridades representativas de estas potestades.

La diferencia de potestades, de órganos y de autoridades, entre regiones y comunas, debiera ser de magnitud (cuantitativa) y no de esencia (cualitativa). Hasta un determinado nivel de asuntos y desde ahí hacia un cierto límite, estaría la línea divisoria entre ellas (ciertos criterios técnicos para intentar esta diferenciación, son posibles).

Debiera establecerse el principio general de la posibilidad de acceder al estatuto jurídico constitucional de región a aquellas actuales regiones cuya población así hubieren manifestado su voluntad política, mediante referendum interno, a lo menos por los dos tercios de sus ciudadanos.

Los contenidos básicos de estos estatutos de rango constitucional deberían contemplar:

a) Un órgano normativo facultado para dictar leyes regionales y/o municipales, sobre materias a ser determinadas dentro de los límites que se definan. En principio ellas abarcarían la totalidad de los negocios públicos en dichos niveles, con excepción de aquellas materias expresamente reservadas a las política de orden y seguridad, tributos de carácter nacional, partidas de importancia nacional del presupuesto y otras que se estimen ser de competencia similar). Estaría formado por los representantes territoriales elegidos por sufragio universal, democráticamente.

b) Un órgano ejecutivo (gobierno y administración) con competencia y facultades económicas, financieras, sociales y

culturales a ser definidas en cuanto a su rango y magnitud, e integrado por representantes del órgano normativo elegido y presidido por el presidente de este último.

c) En materia judicial, la regla general sería la de que la competencia de la Administración de Justicia estaría reservada al órgano nacional.

d) Un Representante del Gobierno Central ante la Región, agente del Presidente de la República y de cada uno de los Ministros del Gabinete, que asegura la dirección y coordinación de los servicios nacionales en estos niveles territoriales, y la toma de decisiones en armonía con los intereses regionales.

e) Especial mención merece el sistema de planificación dentro de este cuadro político-institucional. La planificación no podría limitarse a un mero mecanismo de regulación macroeconómica, sino que debiera convertirse en una nueva forma de encarar el problema de desarrollo: debe tener una visión social y global de éste, debe ser una opción política que apunte a hacer participar a la mayor cantidad de personas en la definición y construcción de su futuro. Edificando el plan nacional sobre los protagonistas reales del desarrollo, la planificación descentralizada se transforma, así, en un proyecto que armoniza eficacia económica y democracia política.

Prioridades regionales.

Un elemento central en la formulación de una política regional es la definición de las regiones prioritarias.

Es importante hacer una aclaración con respecto a este punto. Todas las regiones tienen --dentro de una estrategia nacional de desarrollo regional-- un papel definido que jugar en términos de su contribución al crecimiento económico nacional. Por ejemplo, la Región II es una región de alta prioridad desde el punto de vista de la generación de divisas; la Región IX es similarmente una región de alta prioridad desde el punto de vista de la producción de trigo; la Región V es una región de alta prioridad desde el punto de vista del comercio internacional o más precisamente, desde el punto de vista de la infraestructura del comercio internacional y así sucesivamente.

Pero estas prioridades son sólo prioridades sectoriales; en otras palabras son prioridades parciales que deben ser tenidas en cuenta por la política regional, pero no llegan a constituir el elemento central de ella.

Es una cuestión obvia que no todas las regiones pueden desarrollarse simultáneamente al mismo ritmo o generando simultáneamente idénticos procesos de desarrollo integral y por

tanto la política regional debe identificar las regiones en las cuales es posible lograr a mediano plazo procesos integrales de desarrollo que permitan alcanzar simultáneamente los objetivos económicos, políticos, sociales y espaciales generales del desarrollo regional.

Como las regiones prioritarias en una perspectiva global necesariamente deben ser regiones ya complejas, con sistemas económicos amplios y diversificados, con ciudades suficientemente grandes y con una estructura social relativamente avanzada ello conduce a aceptar necesariamente un número muy reducido de regiones globalmente prioritarias, por lo menos en el caso de Chile. Desde el punto de vista complementario de la racionalidad económica esta situación es también fácilmente justificable: muchas prioridades equivalen a no fijar prioridades en la realidad.

En Chile sólo las Regiones V y VIII (Valparaíso y Concepción) tienen condiciones como para cumplir con los propósitos generales de la política regional, insistiendo nuevamente, desde el punto de vista de la generación a mediano plazo de procesos integrales de desarrollo.

A estas dos regiones deben agregarse sin embargo, por razones históricas y de geopolíticas, las dos regiones extremas del territorio, la I y la XII.

Estas cuatro regiones prioritarias representan un 32.3 por ciento del territorio, un 27.5 por ciento de la población, un 20.0 por ciento de la fuerza de trabajo ocupada en el sector industrias y en ellas se encuentra un 26,0 por ciento de la población "pobre" del país.

Estas prioridades de la política regional deberán servir como criterios básicos para la asignación de recursos, para el uso de políticas compensatorias, para la implementación inicial del sistema institucional regional (para la descentralización efectiva) y para la dinamización social.

Políticas específicas

La estrategia democrática de desarrollo regional se estructurará en torno a las siguientes políticas básicas, sin perjuicio del uso permanente de las políticas sectoriales a fin de ponerlas, cuando sea el caso, al servicio del desarrollo regional:

Política de descentralización y administración regional: En conformidad con los objetivos anteriormente discutidos en este documento, la política de desarrollo regional consulta una reforma constitucional que permita pasar de la descentralización administrativa actual a una verdadera descentralización política,

a ser ensayada inicialmente en las regiones prioritarias. Tal reforma debe permitir crear en dichas regiones las estructuras e instituciones correspondientes a una situación de descentralización. En este mismo contexto se postula la creación de un Consejo Nacional de Desarrollo Regional, presidido por el Presidente de la República y conformado por los Ministros del Gabinete que la ley determine y por todos los Intendentes Regionales.

Política de industrialización regional: En el marco de la política nacional de re-industrialización (basada en el desarrollo del ciclo productivo y tecnológico completo de los sectores con ventajas comparativas internacionales) se establecerá un sistema de localización industrial regional con particular énfasis en las regiones prioritarias y haciendo uso de toda la gama de instrumentos de política económica en manos del Estado.

Política de financiamiento regional: El actual Fondo Nacional de Desarrollo Regional deberá ser mantenido elevándose sustancialmente su monto. El FNDR será utilizado como política fiscal compensatoria en las regiones prioritarias. Paralelamente se estimulará la regionalización bancaria y la creación de instituciones regionales de financiamiento

Política de relocalización de instituciones públicas: El Estado deberá comprometerse en una audaz política de relocalización regional de parte del aparato burocrático del sector público. Esto puede comenzar por el traslado de los institutos descentralizados de investigación sectorial a las regiones en donde la explotación de los respectivos recursos naturales sea intensa; por vía del ejemplo, el traslado del Instituto de Fomento Pesquero a Valparaíso, el Instituto de Recursos Forestales a Concepción, el Instituto de Investigaciones Minero Metalúrgicas a Antofagasta (o a Valparaíso), etc.

Política de control de la Región Metropolitana: Como se ha señalado, no existe la menor posibilidad de éxito de una política de desarrollo regional si ésta no incluye en sí misma los mecanismos necesarios para poner freno a la expansión de Santiago.

La política para la Región Metropolitana debe descansar en el uso de instrumentos administrativos (regulación en el uso del suelo, prohibición drástica para la instalación de nuevas industrias, control de la calidad del medio ambiente, etc.) y en instrumentos económicos (tributación diferenciada, tarifas reales de servicios públicos, etc.) que conjuntamente con una decidida voluntad política hagan posible revertir la tendencia concentradora en la capital.

Política de franquicias regionales: Abandonando el modelo irrealmente competitivo, el Estado usará un conjunto de instrumentos de política económica (fiscales, arancelarios, tributarios, monetarios, etc.) de una manera regionalmente discriminada --no en todas las regiones-- pero a lo menos en las regiones prioritarias.

Política social regional: El logro de los objetivos de desarrollo regional presupone profundos cambios sociales a nivel de las regiones, cambios que deben estimularse de manera gradual. La política regional en su dimensión social --estará asociada a la organización de la sociedad regional buscando paulatinamente la generación de verdaderas comunidades regionales, autoidentificadas, con capacidad de movilización social y capaces de tomar en sus manos las responsabilidades de una descentralización política efectiva."

Hasta aquí la propuesta del Proyecto Alternativo. Sin embargo y tal vez de una manera parecida a lo que sucede con los hijos después de algunos años, los lazos de la paternidad parecen diluirse y en 1989 se añora una posición más clara y decidida de la DC en torno al desarrollo regional y la descentralización. Políticamente es bueno que el tema deje de ser un monopolio, pero políticamente es al mismo tiempo insensato abandonarlo. Peor todavía cuando no faltan ni ideas ni personas y sólo parece faltar una percepción moderna de la política y una voluntad real de comprometerse con un mejor destino de la "periferia" del país, donde vive, mal que mal, el sesenta por ciento de la población, que quisiera representarse políticamente a sí misma, sin necesidad de intermediarios capitalinos.

A mediados del año 1989 y elegido ya el candidato presidencial por el conjunto de partidos integrantes de la Concertación, la Democracia Cristiana reactiva las Comisiones de Trabajo que originalmente habían formado parte del Proyecto Alternativo y el tema de la descentralización regional es entregado a la Comisión de Descentralización y Desarrollo Regional, que elabora un primer informe sobre la materia, actualizando el trabajo previo del Proyecto Alternativo. Es importante rescatar acá algunas de las ideas presentadas en el

informe, agrupándolas en dos grandes cuerpos: i) los principios básicos que enmarcan ahora la propuesta y; ii) las políticas durante la transición.

"i) Principios básicos de la política regional.

a) Equilibrios macroeconómicos y crecimiento regional. La experiencia en materia de política económica representada por los altibajos en el desempeño económico tanto de Chile como de otros países latinoamericanos durante las dos últimas décadas ha dejado una enseñanza particularmente clara: la necesidad de garantizar los equilibrios macroeconómicos tanto entre el plano real y el plano monetario como entre diversas variables y parámetros macroeconómicos. Esto no debiera constituir una propuesta demasiado novedosa si no fuese por el hecho que lo que realmente se ha aprendido es el valor político de estos equilibrios, es decir, la importancia de ellos para garantizar niveles aceptables de gobernabilidad democrática y de absorción de demandas sociales dentro de los límites de la eficiencia económica.

Desde el punto de vista del desarrollo regional también es preciso resguardar un cierto equilibrio macroeconómico entre el crecimiento global del país y el crecimiento de las regiones. Por lo menos a corto y mediano plazo generalmente se presenta una suerte de intercambio negativo entre el crecimiento acelerado de una o varias regiones y el crecimiento del país como un todo y de ello resulta la necesidad de establecer claramente las prioridades regionales.

b) Gradualidad y selectividad. Un desarrollo regional con un alto contenido de descentralización es un proceso sumamente complejo, sea por la dificultad de romper con un centralismo histórico que se ha convertido en un rasgo cultural, sea por la variedad de condiciones que deben estar presentes en una región para que ella pueda absorber potestades y recursos adicionales para su propio beneficio sostenido. Por esta razón, es necesario plantear desde el inicio la naturaleza gradual y altamente selectiva (dentro del país) que tendrá un proceso de desarrollo regional ya que es completamente imposible lograrlo simultáneamente en todas las regiones. Desde el punto de vista de la descentralización esto significa que si bien la Constitución debe reconocer un derecho general a la descentralización política regional, la concreción de tal derecho deberá ejercitarse paulatinamente, ensayando formas avanzadas de descentralización política en algunas regiones inicialmente.

c) Justicia y solidaridad regional. El gobierno democrático otorgará una clara y decidida prioridad a las políticas sociales con el fin de corregir aceleradamente las carencias acumuladas, responder dentro de un marco de eficiencia macroeconómica a las demandas reprimidas y asentar consecuentemente sobre bases reales y estables la recuperación democrática.

Por otro lado, el gobierno democrático también otorgará una alta valoración al desarrollo regional, lo que significa en la práctica atender prioritariamente las necesidades de la población de las regiones por sobre las necesidades de la población de Santiago.

Se dice que la mayor cantidad de población en situación de pobreza se encuentra en Santiago y que como ella está mejor organizada presiona con mayor facilidad al Estado, obligándolo en la realidad a concentrar el gasto social en la capital. Esta contradicción se ha resuelto históricamente a favor de la capital y en contra de los intereses de la población regional.

¿Cómo romper esta contradicción y viabilizar el desarrollo regional ?

En primer lugar, es cierto que la Región Metropolitana tiene más población en situación de extrema pobreza (494.493 personas) que cualquier otra región, pero no es menos cierto que el conjunto de las Regiones VIII, IX y X (Ñuble a Chiloé) tiene todavía una cantidad mayor de población en condiciones de extrema pobreza, puesto que allí se registraron en 1982 517.363 personas en esa categoría.

En segundo lugar, la proporción de familias bajo la "canasta mínima" en 1983 es más del doble en la Zona Sur (Regiones IX a XII) que en la Región Metropolitana, 49.7 por ciento versus 22.8 por ciento. La proporción de familias bajo la "canasta mínima" es --a nivel nacional-- de un 55 por ciento en el sector rural (que no registra este tipo de situación en la Región Metropolitana) y de un 27 por ciento en el sector urbano.

Estas cifras debieran ser suficientes para respaldar en los hechos una elevada prioridad a la atención de la población que vive en el Sur del país.

Pero hay otros hechos. Según ODEPLAN la Región Metropolitana redujo su "peso" relativo en la economía nacional desde un 49.2 por ciento en 1970 a un 43.7 por ciento en 1983. Esto se explica porque se redujo en términos absolutos el Producto Geográfico Bruto per cápita de la Región Metropolitana en el mismo período (el producto per cápita en la Región Metropolitana se redujo en un 23 por ciento en tanto que en el país se redujo sólo en un 3 por ciento). Simultáneamente el total de pobres en el Gran Santiago aumentó de un 28.5 por ciento en 1969 a un 45.4 por ciento en 1985.

Por lo tanto la reducción en el producto per cápita se hizo con un empeoramiento en la distribución del ingreso, esto es, a costa de los "pobres" y favoreciendo a los "ricos".

Aquí se introduce la noción de justicia regional: los recursos para atender a los "pobres" de la Región Metropolitana deben provenir de los "ricos" de la misma Región Metropolitana y no se debe pedir al habitante de, por ejemplo, la Región de la Araucanía que contribuya (vía uso de los fondos fiscales generales) a resolver problemas que otros en justicia deben asumir. La política fiscal debe usarse dentro de la Región Metropolitana para tales propósitos.

Entonces la justicia regional se complementa con la solidaridad regional, ejercida por el Estado a favor de la población regional, puesto que el aporte de los "ricos" del Sur por ejemplo, no sería suficiente para mejorar significativamente la situación de los "pobres" del Sur (los "ricos" del Sur son menos "ricos" y menos numerosos que los "ricos" de la Región Metropolitana).

Sólo así se pueden atender simultáneamente los objetivos sociales y regionales.

ii) Políticas durante la transición.

a) En el campo jurídico e institucional. Dado que la estructura de gobierno interior es producto de una normativa vigente y en aplicación, la Comisión estima que inicialmente corresponde asumir esta realidad, conocerla y administrarla eficientemente.

Sin perjuicio de lo anterior, debe procederse de inmediato a articular las alianzas políticas a objeto de estudiar las medidas necesarias para modificar las Leyes Orgánicas Constitucionales en las siguiente materias:

a.1.- Los Intendentes. Designación, atribuciones y duración de sus cargos.

a.2.- Organos políticos regionales y los COREDES. Naturaleza y objetivos, composición y designación de sus miembros, atribuciones y duración de los cargo.

a.3.- Flexibilización o mantención de trabas legales y administrativas para vinculaciones económicas del sector estatal, el gobierno regional, el gobierno comunal, el sector privado, las universidades regionales y los inversionistas nacionales y extranjeros.

a.4.- Capacidad legal de los gobiernos regionales para crear y/o modificar instrumentos de financiamiento.

a.5.- Regulación institucional, legal y administrativa de los instrumentos de financiamiento regional.

a.6.- Mecanismos de democracia directa a nivel regional.

b) En el campo social. En una concepción democrática y participativa como la que sostenemos, sería un error pensar que el Estado, por sí y ante sí, fuese capaz de generar procesos integrales de desarrollo regional. A lo sumo, el Estado puede y debe generar las condiciones para el crecimiento económico, pero el paso de allí a situaciones de desarrollo es una responsabilidad colectiva e irrenunciable de las comunidades regionales, que deben organizarse para ello. De esta manera el desarrollo regional resulta en una tarea compartida con claras y definidas responsabilidades entre el Estado y la propia región.

Consecuentemente, el gobierno democrático orientará su acción social a nivel regional a reconstruir el tejido social. Esto se traducirá en medidas tendientes a fortalecer las organizaciones sociales existentes y a promover la creación de cuerpos intermedios que faciliten la concertación social y política al interior de las regiones, única forma para que éstas puedan asumir su responsabilidad en el proceso de desarrollo.

Esta tarea será llevada a cabo por los Intendentes Regionales. Para estos efectos se transformará la actual Secretaría de los Gremios en una Secretaría Regional de Coordinación Social, órgano ejecutivo responsable de promover la organización de la comunidad regional y servir de vínculo entre el gobierno regional y las múltiples formas asociativas que se generen.

c) En el campo económico. El fortalecimiento y dinamización de las economías regionales no es independiente del proceso de desarrollo general del país. Consecuentemente, las medidas tendientes a estimular el crecimiento económico de las regiones se inscriben dentro de la política económica que implementará el gobierno democrático.

Esto significa que se privilegiará la generación de empleos productivos respetando los equilibrios macroeconómicos, se estimulará la iniciativa privada a asumir un rol protagónico en el aumento de la producción y se fomentarán las exportaciones. La consecución de estos objetivos supone que las economías regionales sean capaces de desarrollar estructuras productivas sólidas, dinámicas y tecnológicamente avanzadas.

En este contexto la política de desarrollo regional se orientará a la creación de "circuitos tecnológicos regionales" (CTR) vinculados a los sectores con ventajas comparativas internacionales o a sectores con alto potencial de crecimiento en base al mercado interno. Los CTR son agrupaciones de empresarios, universidades y centros tecnológicos organizadas en torno a programas de perfeccionamiento técnico y empresarial tendientes a

mejorar el diseño y calidad de los productos y elevar los niveles de producción y productividad.

Estas agrupaciones operan por ramas de actividad y su finalidad consiste en la creación de complejos productivos de alta eficiencia y con capacidad para operar en mercados de elevada competitividad. La creación de los CTR supone la concertación de intereses y voluntades entre diversos actores sociales y una activa participación de las autoridades regionales.

El componente económico de la política de desarrollo regional se implementará a través de los siguientes instrumentos:

1) Fondo Nacional de Desarrollo Regional. Se fortalecerá el FNDR introduciendo una modalidad de reparto entre regiones consistente con las prioridades que establezca la política de desarrollo regional. Los recursos del FNDR se destinarán al financiamiento de: i) proyectos de inversión de los gobiernos regionales no incluidos en los presupuestos sectoriales regionalizados; ii) estudios de factibilidad de proyectos de inversión directamente productiva con énfasis en proyectos vinculados a los CTR y que beneficien a empresas pequeñas y medianas; iii) subsidios a tasas de interés de créditos para la implementación de proyectos productivos, especialmente aquellos incluidos en ii).

2) Banco de Desarrollo Regional. Se creará un Banco de Fomento destinado a canalizar recursos de inversión a las regiones. El capital inicial del Banco provendrá de grants y créditos externos de largo plazo; posteriormente se incrementará mediante la emisión de bonos y títulos tanto en el país como en el extranjero. El Banco constituirá el mecanismo de transferencia de los créditos que el gobierno contrate para financiar proyectos de desarrollo regional y comunal.

Las operaciones del Banco serán de carácter comercial, podrá financiar cualquier tipo de proyecto de las regiones que garanticen la recuperación de los recursos y financiará en condiciones especiales los proyectos que cuenten con subsidio del FNDR (percibiendo en ese caso el subsidio correspondiente).

3) Sociedades mixtas de desarrollo regional. Estas sociedades se constituirán con participación de agentes públicos y privados de una región. Su objetivo es la promoción de inversiones productivas en sectores y territorios específicos de la región.

Estas sociedades participarán en forma activa en la creación de sinergias para estimular el desarrollo a través de la creación de nexos de cooperación entre los actores locales (autoridades regionales y locales, empresas, universidades, centros de formación, etc.). Apoyarán la creación de medios para dotar a la región de servicios adecuados y promoverán su uso. Entre otros

aspectos estimularán la creación de centros tecnológicos regionales, promoverán iniciativas tendientes a fomentar el acercamiento de empresas, implementarán acciones específicas de apoyo a las pequeñas y medianas empresas, fortalecerán los sistemas e instituciones de formación de recursos humanos, fomentarán las relaciones entre industrias y universidades en torno a proyectos regionales específicos. También tendrán capacidad para promover y participar en mecanismos de ingeniería financiera (sociedades con capital de riesgo, factoring, leasing, etc..).

d) En el campo del sector público de apoyo y fomento tecnológico. Acá la Comisión reitera la propuesta de trasladar definitivamente a regiones los organismos estatales y paraestatales de apoyo y fomento científico y tecnológico y que actualmente se encuentran localizados en Santiago. Esta medida debe contribuir a formar "masas críticas" de investigación científica y tecnológica en ciertas regiones."

Al momento de redactar este documento no se conocía todavía una reacción oficial a las propuestas anteriores. No ha sido fácil en todo caso, para éste y otros temas considerados más bien como "contestarios", atravesar los "filtros" impuestos por la cautelosa posición de los macroeconomistas que a veces, por prestar demasiada atención al cuidado de las cuentas, olvidan la realidad política que emerge de la gran mayoría de la población.....; que vive o sobrevive en las regiones y no en la capital !

En todo caso, es interesante constatar la "modernidad" de los planteamientos de la Democracia Cristiana sobre este tema.

EL TEMA REGIONAL EN LA PROPUESTA PROGRAMÁTICA
DEL PARTIDO POR LA DEMOCRACIA

Juan Cavada */

LOS ANTECEDENTES DEL PARTIDO AMPLIO DE IZQUIERDA SOCIALISTA

El resultado del plebiscito realizado en Chile en octubre de 1988, abrió la posibilidad real de tener elecciones directas y abiertas de Presidente de la República, constituyéndose así en un importante paso institucional en el proceso de democratización del país.

Una parte importante de la izquierda chilena veía muy limitada o simplemente impedida su participación institucional en este proceso, por la existencia de disposiciones constitucionales y legales que determinaban la proscripción de significativas fuerzas políticas de ese sector; por otra parte, decisiones de otros actores políticos dificultaban la participación bajo otras fórmulas institucionales, ya que no favorecían el establecimiento de alianzas o acuerdos amplios que permitieran utilizar la normativa vigente.

Por tales razones, y convencidos de la necesidad de impulsar una salida política a la actual situación nacional, se formó el Partido Amplio de Izquierda Socialista, (P.A.I.S.).

El P.A.I.S. fundamenta su creación, en su Propuesta Programática, en los siguientes términos:

"El camino a la democracia exige asegurar la participación y protagonismo creciente del pueblo en la lucha por sus demandas. Uno de los hitos es la necesaria victoria de la oposición en las elecciones del 14 de diciembre. Ellas se realizarán en el marco de un sistema antidemocrático, acomodado por la dictadura para dificultar la libre expresión de la soberanía popular. A la vez, los enemigos del pueblo buscan dividir a las fuerzas democráticas, promueven la exclusión ideológica y política y tratan de aislar o debilitar a la izquierda.

*/ Consultor, Vicaría de la Pastoral Obrera

Para afrontar esta batalla electoral y para aportar a la lucha democrática se ha constituido el P.A.I.S.. Como expresión de las fuerzas de izquierda más consecuentes, aspiramos a contribuir, junto a las demás fuerzas democráticas, a la generación de un Gobierno y un Congreso Nacional democráticos, de transición cuyas tareas esenciales serán restablecer la plena vigencia de los derechos humanos, las libertades públicas, la solución de las más urgentes necesidades populares y la creación de una nueva institucionalidad democrática que devuelva al pueblo su soberanía".

Este partido de carácter claramente instrumental, intenta ser expresión del movimiento popular chileno en sus manifestaciones sociales y en aquellas propiamente políticas y recoger en su programa esa tradición y las demandas populares actuales. En el documento mencionado anteriormente, el P.A.I.S. se refiere a este punto de la siguiente manera:

"El Partido Amplio de Izquierda Socialista" - P.A.I.S., recoge como suyo el rico legado del movimiento popular chileno en su histórica batalla por la democracia y el socialismo".

"Al presentar al pueblo chileno este programa, el P.A.I.S. une el acervo acumulado por los partidos de la izquierda chilena y las organizaciones sociales con las demandas populares por el término del sistema dictatorial y la apertura de un nuevo camino hacia una sociedad justa y solidaria".

La izquierda chilena, particularmente la que se expresa y representa en el P.A.I.S., muestra diferentes vertientes ideológicas y políticas que se encuentran en este partido, sin disolución de las orgánicas políticas originales y por tanto, sin una fusión de éstas en una orgánica superior de carácter permanente. El P.A.I.S. es una instancia de encuentro, con propósitos limitados, de estas diferentes "culturas"; una "cultura socialista" laica y marxista, una "cultura comunista" con características propias, una "cultura cristiana de izquierda" con compromiso socialista y una "cultura laica", vinculada ideológica e históricamente al tronco radical, con opción socialista; del mismo modo, existe una "cultura independiente de

izquierda", también con opción socialista pero que mantiene distancia con partidos políticos y con cuerpos estructurados de doctrinas e ideologías.

Es en este partido, con estas características, que se quiere explorar el lugar que ocupa y el tratamiento que recibe el "tema regional" y el de la "descentralización".

Dada la naturaleza del P.A.I.S., su corta vida, su proyección limitada en el tiempo y el hecho que su "Propuesta Programática" es un documento inicial preparado a partir de un trabajo más detallado realizado por unos cien especialistas y dirigentes sociales para "la discusión de las bases del partido y las organizaciones sociales del pueblo de Chile", se ha optado por efectuar esta exploración en dos perspectivas. En primer lugar, se examina rápidamente algunos elementos y referencias que dicen relación con el tratamiento dado a esta temática en las "raíces históricas" del P.A.I.S., en el movimiento sindical, el pensamiento de la izquierda y en la propia experiencia del Gobierno de la Unidad Popular; y, en segundo lugar, en el texto oficial del P.A.I.S., en materia de programa.

Interesa, en esta doble exploración, poner en relieve elementos de continuidad y cambio en la manera de entender y enfrentar el problema regional en una parte importante de la izquierda chilena.

EL TEMA REGIONAL Y LA DESCENTRALIZACION EN LAS RAICES HISTORICAS EL P.A.I.S.

El Movimiento Sindical

El P.A.I.S., ha destacado su entronque histórico con la izquierda política chilena y con sus movimientos sociales de origen popular, en particular con el movimiento sindical.

Sin pretender una revisión histórica del pensamiento del movimiento sindical en materia regional y de descentralización, puede resultar interesante destacar algunos hitos de importancia.

Como es sabido, la primera gran central sindical en la historia del movimiento obrero chileno, es la Federación Obrera de Chile (FOCH) fundada el 18 de septiembre de 1909. Esta Federación recoge los valores y la naciente experiencia de lucha de las organizaciones obreras, en particular el mutualismo y las demandas de cambio social. Su discurso, radicalmente crítico al sistema capitalista, incluye desde sus inicios la preocupación por lo "regional" y la "descentralización", bajo la forma de una opción por el federalismo. En su "programa máximo" se señala:

"Una vez que la Federación Obrera sea poderosa, determinará la abolición del sistema de explotación basada en la propiedad privada, y será reemplazada por una nueva organización dirigida por todos los Consejos Federales de la República. Esta nueva organización que dirija la Federación asegurará a todos los habitantes su bienestar, tranquilidad, organizando el trabajo de la producción y la distribución de los productos bajo un régimen progresivo de perfecta justicia, que estamos seguros para entonces, nadie habrá de protestar".

Posteriormente, en 1925 y en medio de la crisis económica, política y social que agita a la nación, la FOCH junto a otras organizaciones sociales convoca a una Asamblea Constituyente de Obreros e Intelectuales. Esta Asamblea aprobó los principios que debieran orientar la elaboración de una nueva constitución y entre ellos se incluye los siguientes:

"El Gobierno político de la República tiene por objeto coordinar y fomentar la producción económica y todas aquellas actividades que tiendan al mejoramiento de la sociedad dentro del territorio nacional. La tierra es propiedad social en su origen y en su destino. La tierra y los instrumentos de producción y de cambio deben ser socializados". (...) "Debe asegurarse a cada persona lo necesario para la vida y para su desarrollo integral". La República de Chile será federal. El Gobierno de la República, de los Estados Federales y de las Comunas se organizará con

arreglo al principio del sistema colegiado. El Poder Legislativo de la República y de los Estados residirá en cámaras funcionales, compuestas por representantes elegidos por los gremios organizados del país. El mandato de estos representantes será siempre revocable".

En estas definiciones de la FOCH se plantean algunas cuestiones que reaparecen bajo diversas formas y circunstancias en el discurso y en las preocupaciones de la izquierda chilena, así como algunos problemas que incluso en la actual propuesta del P.A.I.S. no aparecen resueltos. Hay una clara opción por la descentralización, por la democracia en la base y por formas de participación social y política a partir de las organizaciones sociales o "gremios organizados".

El desarrollo histórico de la sociedad chilena hace que el tema del "federalismo" desaparezca del discurso de las centrales nacionales de trabajadores que sucedieron a la FOCH. Estas se centran principalmente en la defensa de la democracia y de los derechos que ella establece, en el cambio social y en el fortalecimiento del movimiento sindical.

El tema regional y la descentralización pierden relevancia hasta que es retomado por la actual Central Unitaria de Trabajadores (CUT), creada en 1988. En su Declaración de Principios, en su Programa y en su Plataforma de Lucha, estos temas están fracamente ausentes; sin embargo, recientemente se ha aprobado una "Propuesta de la CUT para la Transición a la Democracia" que tiene referencias específicas e importantes sobre estas materias.

La CUT ha definido como un punto central del movimiento sindical "la reconstrucción y estabilidad del sistema democrático"; en función de este objetivo establece cuatro puntos como "bases de la institucionalidad democrática"; uno de estos puntos consiste en:

"Descentralización del Estado; desconcentrar y redistribuir el poder y fortalecer sobre bases democráticas la regionalización y la municipalización".

Posteriormente, en el capítulo "El Movimiento Sindical y la Modernización de la Sociedad Chilena", se incluye un punto referido a "Descentralización y Desarrollo Regional", donde se sostiene:

"La CUT propicia la constitución de polos de desarrollo regional que consideren el uso óptimo de los recursos de las regiones en armonía con las capacidades productivas a nivel nacional. Para esto se requiere la reasignación de recursos y el impulso de una nueva política de inversiones.

Para avanzar hacia una estructura económica y social descentralizada y eficiente proponemos la elaboración e instrumentación de políticas concretas en materia de desarrollo industrial de las regiones, articuladas con la dotación particular de recursos naturales.

La reasignación del gasto debe buscar alcanzar niveles compatibles de educación, salud, vivienda, recreación y demás servicios.

Particular importancia habrá que darle al desarrollo cultural buscando rescatar el legado histórico de cada región."

Más allá de la discusión que puede hacerse sobre sus contenidos específicos, se constata una preocupación del movimiento sindical de larga data por la descentralización y el desarrollo regional, aún cuando no ha sido suficientemente profunda y constante a través de su historia.

Las vertientes políticas que dan origen al P.A.I.S.

El partido P.A.I.S. surge como expresión política que busca integrar y ser canal de participación de sectores socialistas, comunistas, cristianos socialistas y radicales socialistas; cada una de estas "culturas" está asociada a organizaciones y experiencias políticas diferentes en variados aspectos y cada una

de ellas, también de diferente manera, ha incorporado a través del tiempo el tema regional y el de la descentralización.

No es objetivo de este trabajo, dar cuenta de la evolución de esta temática en estas corrientes, sino que solamente mostrar algunas referencias interesantes e ilustrativas de los actores políticos que están en el origen del P.A.I.S..

En el socialismo chileno, la figura de Salvador Allende ha sido de una gravitación indiscutible; en consecuencia, resulta del mayor interés rescatar algunos de sus planteamientos en relación a la descentralización y el desarrollo de las regiones y provincias.

En 1947, siendo Senador por las provincias de Valdivia, Osorno, Llanquihue, Chiloé, Aysen y Magallanes, Salvador Allende intervino para referirse a los problemas de las provincias de Chile y en su intervención, junto con un análisis detallado de Magallanes, propuso una reforma constitucional, basada en planteamientos recogidos en la Primera Convención de las Provincias de Chile, celebrada en Valparaíso en 1946.

Salvador Allende en su intervención en el Senado establece consideraciones como las siguientes:

"Por eso deseo, en este instante, destacar que en medio de esta apatía ambiente, existe, por sobre los hombres y los partidos políticos, un sentimiento nacional que se palpa desde Arica a Magallanes, y este sentimiento nacional, que no nace en las asambleas de los partidos y que está más allá de los políticos, de los caudillos y de los líderes, es la voz de las provincias que se hace oír, cansada del centralismo santiaguino, de la inercia del Gobierno y de la indiferencia del propio Parlamento".

Más adelante señala:

"Traigo, además, un mandato expreso del Partido Socialista, que considera su obligación preocuparse de estos

problemas, especialmente por el de la descentralización administrativa".

En otro párrafo dice:

"En los últimos años se ha ido acentuando el clamor razonado y justo de las provincias en contra de la centralización absoluta". (...) "Esta hipertrofia de la capital ha traído la anemia de las provincias, el retraso en el crecimiento normal de las regiones por falta de directivas, iniciativas y apoyos, por la succión de ganancias y capitales que emigran a Santiago".

La propuesta de reforma constitucional que S. Allende presenta al Congreso Nacional, plantea las siguientes cuestiones.

"a) Creación de las zonas Geográfico-económicas. La división de provincias que dispone la Constitución, es una división política, en la cual no se pesó la posibilidad o conveniencia de un administración autónoma, sin embargo de haberse dispuesto la existencia de las Asambleas Provinciales. En la práctica, dichas Asambleas no han funcionado, y sus atribuciones las ha delegado la ley en los Intendentes. La reforma constitucional, sin suprimir las provincias, establece la coordinación del trabajo en zonas que tienen características comunes, determinadas por la homogeneidad del clima, población o condiciones de trabajo y producción y, por consiguiente, con tipo de vida e intereses bien definidos".

(A continuación se incluye en esta intervención una propuesta de agregación de provincias en 10 regiones, las que muestran importantes similitudes con las establecidas más de 20 años después).

"b) La Administración de estas regiones o zonas, a cargo de una Asamblea Regional. Esta sería presidida por el Intendente de la provincia en cuya cabecera tenga su sede la Asamblea, y la integrarían representantes de todas las actividades económicas, sociales, administrativas y políticas de la zona".

"c) Relativa autonomía de los servicios públicos y semifiscales. Las autoridades zonales tendrían facultades, suficientes sin que ello signifique menoscabar la función superior y unitaria que es indispensable en una eficiente administración. Para este objeto convendría dar a estos servicios zonales extensión en términos tales que cada zona geográfico-económica contase con todos sus servicios dotados de cierta autonomía: una Corte de Apelaciones, una del Trabajo, una

Tesorería Zonal, una Zona Sanitaria, otra de Beneficencia, otra de Obras Públicas, etc.

Así, estas regiones, que tendrían una fuerte individualidad geográfica y productiva, también la tendrían en el orden administrativo y en el orden político, pues ellas elegirían, como ocurre en la actualidad, sus Senadores.

Además de que contarían, como ya se dijo, con su Asamblea Regional, dentro de la cual todas las fuerzas vivas de la zona se hallarían representadas.

Como este fin, el Senador que habla, oportunamente presentará proyectos de leyes necesarios para hacer efectiva esta descentralización, tanto en los servicios fiscales como en los institutos de crédito, fomento y previsión."

"d) Creación de Tribunales Administrativos Regionales. Estos tendrían competencia para conocer, resolver, juzgar y hacer ejecutar lo juzgado en todos los conflictos que puedan presentarse en dichas regiones entre los particulares y la administración. Naturalmente, estos tribunales, estarán subordinados al Tribunal Administrativo central. En esta forma damos cumplimiento al precepto del artículo 87 de la Constitución Política del Estado, que ordena el funcionamiento de estos tribunales. El proyecto respectivo se presentará en armonía con el proyecto que sobre la materia estudia el Instituto de Estudios Legislativos de la Universidad de Chile."

"e) Reforzamiento de la acción de las Municipalidades. Esto es de urgente necesidad, se lograría, no solo reintegrándoles el pleno ejercicio de facultades que leyes y resoluciones gubernativas, precipitadamente dictadas, les han quitado, sino dotándolas, además, de nuevas funciones que ellas están especialmente capacitadas para realizar, porque constituyen el germen de nuestra organización democrática y un organismo vivo que está en contacto directo e inmediato con las necesidades de la población y de las distintas comunas y provincias donde tienen su sede. También es indispensable entregarles ciertos servicios públicos, con lo cual se realiza el principio de su municipalización, que es una de las características de las modernas orientaciones existentes sobre la materia."

En esta misma intervención, S. Allende, propone la creación de "secciones especiales" de la Corporación de Fomento para el norte y sur del país, con un financiamiento propio que haga posible el desarrollo de los planes que se estudien y elaboren".

Algunos años atrás, en 1944, S. Allende había señalado como uno de los factores principales que "perturban la limpia

formación de nuestra contextura de nacionalidad unitaria, homogénea y definida": "Un centralismo exagerado en casi todas las actitudes nacionales que arrastra como consecuencia, una hipertrofia material y cultural de la metrópoli y un abandono de los pueblos regionales".

Se destaca con claridad la crítica al "centralismo" como factor que afecta negativamente el desarrollo de las regiones. Pero posiblemente pueda impresionar más el diseño institucional, incluidas las regiones y formas de financiamiento, que se proponen en esta reforma constitucional.

La preocupación de Allende por el problema regional estuvo también presente en el conjunto del Partido Socialista pero sin llegar a constituirse en un tema central.

El Partido Comunista de Chile, otra de las culturas que están presentes en el P.A.I.S., también ha incorporado la preocupación regional y la descentralización en varias e importantes oportunidades.

El Programa del P.C. aprobado en el X Congreso Nacional en 1956 y con una nueva redacción aprobada en el XII Congreso de 1962, incluye proposiciones en el campo del desarrollo regional y la descentralización en las "Tareas de Democratización"; en efecto, en ese documento se afirma:

"La integración nacional y el desarrollo próspero de la economía de cada zona y región en particular, exigen una descentralización administrativa. Proponemos la creación de Asambleas Provinciales por la vía del sufragio directo y que autoridades provinciales dotadas de amplias atribuciones sean elegidas por dichas asambleas. Queremos que amplíen los recursos y las facultades de los Municipios y que se les dé una composición menos estrecha que la actual. Debe reconocerse también como organismos públicos a las Juntas de Vecinos, los Comités de Pobladores y las otras organizaciones populares constituidas en los distritos, aldeas y en los barrios".

Destaca aquí también una definida opción por la descentralización política y por el fortalecimiento de los organismos de base de tipo territorial.

Ultimamente, el P.C. ha celebrado su XV Congreso Nacional, y en su Informe del Comité Central, aprobado por dicho Congreso, el tema regional y el de la descentralización tienen una muy débil presencia. Bajo el título "Los cambios económicos que se requieren", y en relación a la necesaria reinserción de Chile en la economía mundial se señala:

"Todo lo anterior debe enmarcarse en un proceso de reindustrialización del país que posibilite la real integración del conjunto de la economía nacional".

Más adelante, siempre en el campo de la economía, se sostiene:

"En la economía será necesario también introducir elementos de planificación que permitan orientarla hacia el logro de las grandes metas nacionales, democráticas y populares, sobre la base de una eficiente articulación de la planificación descentralizada y la acción de los mecanismos del mercado. De lo que se trata es de implementar mecanismos de planificación a nivel central, regional y local. Estos deben garantizar una participación efectiva de los distintos agentes sociales, trabajadores, empresas y Estado.

Se necesita un examen más detenido aún de todos estos problemas. Son asuntos complejos que no se deben enfocar con criterios dogmáticos ni con mentalidad tecnocrática. Se requiere tener en cuenta todos los aspectos y desde luego las opiniones de los interesados, en primer lugar de los trabajadores, campesinos, pobladores, profesionales, según el tema de que se trate."

Se ratifica así una postura favorable, aunque tal vez demasiado general, respecto de la descentralización, la participación y el rol activo de los diferentes actores sociales.

Otra cultura incorporada al P.A.I.S., es la proveniente de los sectores cristianos que se identifican en diversos grados con la Izquierda Cristiana. Esta organización política, en su

Asamblea Constituyente de fines de 1971, aprobó un documento denominado Planteo Económico, nuestro aporte; en este documento, y en relación a los diferentes niveles de participación se sostiene:

"A nivel regional y comunal. En los organismos y corporaciones de desarrollo regional existentes debe ampliarse la representación de las organizaciones de trabajadores.

A fin de evitar la proliferación de organismos autónomos de ese tipo a nivel provincial, como lo ocurrido en los últimos meses, en detrimento de la política nacional de inversiones, debe propenderse a la creación de un modelo uniforme de Consejo de Desarrollo Regional con representación de los organismos regionales de trabajadores y otras instituciones públicas y privadas, con atribuciones de asignación de fondos presupuestarios e inversiones de nivel regional y de la política de desarrollo correspondiente con el asesoramiento del ORPLAN respectivo.

a) A nivel comunal deben revitalizarse la Juntas de Vecinos y otras organizaciones comunitarias asignándoles tareas concretas en los siguientes campos.

Materialización de inversiones para consumo colectivo de la población: Policlínicos, salas cunas, obras sanitarias, campos deportivos, áreas verdes, higiene ambiental, etc.

Distribución a través de formas cooperativas, de bienes esenciales, comestibles, materiales de construcción, medicamentos etc.

- Producción de bienes de consumo popular
- Tareas culturales.....
- Tareas deportivas y recreacionales.....

b) Debe asimismo dotarse de mayores atribuciones a la comunidad organizada en la orientación y supervisión de autoridades comunales. Para ello, deben formarse Consejos de Adelanto Comunal, integrado por representantes de las juntas de vecinos, ante quienes la autoridad edilicia debe rendir cuenta periódica de su gestión, como asimismo informar de la política de desarrollo comunal.

c) Igualmente debe dotarse de mayores atribuciones a las organizaciones comunitarias que tienen que ver con la educación y la salud, en la evaluación y orientación de servicios públicos en este campo."

Destaca en estas propuestas, la preocupación por la participación a nivel regional y comunal, la capacidad de tomar decisiones y la vinculación de estas instancias con las necesidades básicas de la población." También se deja ver una preocupación "centralista" al proponer un "modelo uniforme" de consejo de desarrollo regional.

Entre las demás corrientes y culturas que han contribuido al surgimiento del P.A.I.S., es necesario destacar la "cultura laica no-marxista", vinculada principalmente al radicalismo chileno. Esta "cultura" estuvo probablemente muy influida por la larga participación del radicalismo en tareas del gobierno. Su preocupación regional se constata principalmente a través de las acciones de desarrollo que el Partido Radical impulsó desde el gobierno, a través de ministerios, CORFO y empresas del Estado, obras públicas electrificación, educación, industrialización, etc. Sin embargo estas experiencias han estado ligadas a una visión "centralista" del desarrollo y por lo tanto, no hay suficiente valoración de la participación ni del rol que los actores sociales podrían jugar a nivel regional y local.

En definitiva, se puede constatar que en todas las vertientes históricas o en las "culturas" que hoy día dan forma al P.A.I.S., hay una preocupación por el tema regional y, en la mayor parte de ellos, con diferentes matices, se liga el desarrollo democrático a la descentralización, a nivel regional y local, así como a la participación de los actores sociales en esos niveles. Sin embargo, al igual que lo que ha ocurrido con el conjunto de la sociedad chilena, esta preocupación y sus correspondientes propuestas no han ocupado un rol central en sus planteamientos económicos, sociales y políticos.

La experiencia de la Unidad Popular

El programa de la Unidad Popular utilizado por esta alianza política en la campaña presidencial de 1970, recoge de diversas

maneras el tema regional y el de la descentralización, pero siempre en un plano más bien secundario. La descripción que hace de los problemas del país, en su parte introductoria, no incluyen ningún problema específicamente regional; sin embargo, en la parte programática hay varias consideraciones, criterios y propuestas interesantes, muchas de ellas vinculadas más bien a un enfoque que otorga prioridad a la participación de los actores sociales en instancias de desconcentración más que de descentralización.

El programa liga el fortalecimiento de la democracia y el progreso de la clase trabajadora a la participación de sindicatos, organizaciones campesinas, pobladores, profesionales, pequeños y medianos empresarios, etc. en instancias de decisión de gobierno en diferentes niveles.

Para las juntas de vecinos propone medios y mecanismos de participación y control en materia de vivienda y otras actividades relevantes.

Se propone la descentralización inmediata y efectiva de la administración, la que "en conjunto con una planificación democrática y eficiente, aliviará la centralización de la burocracia".

En el campo local o comunal, propone la modernización de las estructuras de las municipalidades, el reforzamiento de su poder y su coordinación con el conjunto de la administración estatal. Sostiene que las municipalidades tendrán los recursos financieros y el poder necesario para resolver los problemas locales en coordinación con las Juntas de Vecinos.

A nivel provincial establece la necesidad de poner en marcha las asambleas provinciales que establecía la Constitución de 1925.

En el plano de la organización política propone el reestablecimiento de una forma unicameral de gobierno, con instancias de nivel nacional, regional y local.

Insistiendo en una línea de descentralización, sostiene que los órganos regionales y locales de gobierno tendrán autoridad en sus respectivas áreas así como recursos económicos, sociales y políticos.

Entre los objetivos de la política de desarrollo económico se establece:

"Asegurar un crecimiento económico rápido y descentralizado, que desarrollará las fuerzas productivas del país al máximo logrando la óptima utilización de los recursos humanos, naturales, financieros y técnicos para incrementar la productividad del trabajo y satisfacer la necesidad de una mayor independencia en el desarrollo de la economía, así como aquellas necesidades y aspiraciones de la población trabajadora, compatibles con una vida humana digna".

En general, el programa está atravesado por la preocupación por la participación de los factores sociales en los distintos niveles de gobierno así como en las instancias sectoriales relacionadas con los problemas sociales.

En la primera conferencia de prensa como Presidente de la República, realizada el 4 de noviembre de 1970, frente a la pregunta de un periodista que indagaba sobre la política a seguir respecto de las provincias, Salvador Allende responde:

"Hace quince años que, siendo parlamentario, presenté el primer proyecto destinado a crear las zonas geográficas económicas y la descentralización administrativa. No niego que otros gobiernos han creado institutos de desarrollo. Se han creado, por ejemplo, la Corporación de Magallanes o la Junta de Adelanto de Arica. A mi juicio, esto debe ser configurado dentro

de un plan central, que, significando la acción del conjunto del gobierno nacionalmente considerada, permita a la provincia tener o disponer de un porcentaje de lo que en ella misma se produce, para encarar, con criterio regional y dentro del plan nacional, las actividades propias de esa provincia."

Pese a esta afirmación, en su discurso al país el 5 de noviembre de 1970, el tema regional o el de la descentralización no recibe ninguna mención aunque se insiste en la importancia de la participación de los diferentes actores sociales, en particular, de los trabajadores.

En su primer mensaje ante el Congreso Pleno, en mayo de 1971, el Presidente Allende enfatiza las reformas estructurales que ha iniciado y respecto de la participación señala:

"También hemos marchado lentamente en configurar los mecanismos sociales de participación popular. Están listos los proyectos de ley que dan personalidad jurídica a la CUT e institucionalizan la incorporación de los trabajadores en la gestión política, social y económica del Estado y las empresas; pero apenas hemos esbozado la forma de su participación en las regiones, la comunidad y la entidad privada. Debemos garantizar no solo una participación vertical de los trabajadores, como por ejemplo de los obreros industriales en sus empresas según ramas, sino además, una participación horizontal para los campesinos, los obreros manufactureros, los mineros, los empleados, los profesionales, se reúnan y discutan en conjunto los problemas de una región económica determinada o del país en su totalidad."

En el texto que acompaña al discurso presidencial, de acuerdo a la tradición y legislación vigente en esa época, se incluyen informes sobre el conjunto de las actividades del gobierno y de sus propósitos en las diversas áreas. En este caso se incluye un capítulo denominado "La Política Regional" donde desde el punto de vista que interesa aquí, se destaca la creación de los Consejos de Desarrollo Regional, los Comites Coordinadores de la Administración Provincial con representación de las instituciones del sector público y de las organizaciones de base y se incluye el "Plan Anual Regional 1971".

Desde un punto de vista práctico, ya en los primeros seis meses de gobierno se había aprobado una nueva regionalización,

con pocas diferencias sustantivas respecto de la anterior; se habían creado los Consejos de Desarrollo Regional, con representación de trabajadores, pobladores y empresarios); se había extendido el sistema de planificación regional a todo el territorio nacional, creando oficinas regionales de planificación en todas las regiones en las cuales aún no existían.

Posteriormente, se avanzó en la definición de una estrategia nacional de desarrollo regional para cada una de las regiones.

Desde un punto de vista institucional se crearon varios organismos regionales de desarrollo, en una perspectiva definida de descentralización, con patrimonio propio y con una composición de sus instancias superiores ampliamente participativas, destacando en ellas la participación de trabajadores y empresarios. Estas instituciones no llegan a desarrollarse ya que fueron suprimidas en 1973.

Los antecedentes señalados tienen por objeto mostrar que la preocupación por "lo regional" y la "descentralización" no han sido ajenas a la izquierda chilena; hay una preocupación constante por la participación de los actores sociales aunque muchas veces planteada mas bien en términos de desconcentración que de descentralización. Sin embargo, hay una evolución notoria hacia la descentralización que se expresa en la idea del fortalecimiento de las municipalidades y en las formas específicas que adoptan las corporaciones de desarrollo creadas en el gobierno de la Unidad Popular.

LA PROPUESTA PROGRAMÁTICA DEL P.A.I.S.

Antecedentes generales

La Propuesta Programática del P.A.I.S. debe ser estudiada teniendo en consideración dos horizontes temporales diferentes. En el horizonte de largo plazo, el partido P.A.I.S. se propone hacer vigente en la discusión nacional y en el seno de la izquierda un proyecto político que haga posible el desarrollo simultáneo de la democracia y el socialismo, recogiendo la experiencia nacional e internacional e incorporando debidamente en el análisis de la realidad, las profundas transformaciones económicas, políticas, sociales, tecnológicas y culturales en desarrollo en el escenario actual y su impacto en la sociedad chilena, así como las demandas populares de participación y satisfacción de sus necesidades básicas.

En un horizonte temporal más próximo, el P.A.I.S. enfatiza como tareas prioritarias la lucha por construir en Chile una institucionalidad política democrática estable y por cambios sustantivos en la estrategia económico-social del país y sus políticas específicas, en la perspectiva de enfrentar con eficacia la extrema desigualdad económica y la profunda segregación social heredada del actual régimen. La propuesta programática del P.A.I.S. se ubica principalmente en este segundo horizonte temporal, pero sin perder de vista las perspectivas correspondientes a un horizonte más lejano.

En ambos horizontes, el P.A.I.S. asigna una importancia fundamental a la participación democrática tanto por vías propiamente políticas como a través de instancias donde los actores sociales, principalmente los de representación popular, puedan tener una presencia activa y relevante en el proceso de toma de decisiones significativas para sus representados.

Es evidente que la participación relevante de actores sociales en diversos procesos de toma de decisiones, solo puede realizarse en la medida en que el país profundiza los procesos de desconcentración actuales y reinicia con mayor voluntad política, los esfuerzos de descentralización intentados en el pasado.

Es en este contexto que debe entenderse el "tema regional" y la "descentralización" en la propuesta del P.A.I.S.; esto permite explorar su verdadera significación, consecuencias y limitaciones, más allá de lo que el texto oficial señala de manera específica.

El tema regional y la descentralización

La Propuesta Programática del partido P.A.I.S. está estructurada en cuatro propuestas sobre ámbitos diferentes pero necesariamente complementarios:

1. Propuesta político institucional
2. Propuesta económico social
3. Derechos humanos
4. Demandas populares y actores sociales.

La referencia más importante que la propuesta hace del tema "regional" se encuentra en la Propuesta Político Institucional. Por una parte, entre las reformas políticas que se proponen, se incluye (el) "Establecimiento de una efectiva democratización del poder regional y local y la descentralización real de la estructura estatal. Convocatoria de elecciones de alcaldes y regidores dentro de un plazo máximo de un año."

Más adelante, y siempre en el ámbito de la propuesta político institucional, se incluye una propuesta más específica de gobierno regional y local:

"La tarea del próximo gobierno de transición por democratizar el sistema institucional, requiere establecer mayores y mejores niveles de participación popular en la toma de decisiones. Para ello es indispensable descentralizar la administración del Estado.

Para asegurar un efectivo protagonismo popular en la descentralización del Estado proponemos los siguientes criterios:

1. Generación democrática de las autoridades políticas de las municipalidades y de los cuerpos colegiados a nivel regional y comunal.

2. Establecer autonomía de las organizaciones sociales, territoriales y funciones respecto de Gobierno regional y comunal.

3. Adaptación de las funciones y estructuras de las regiones y municipios a las realidades locales, asegurando la participación de la comunidad organizada en ella.

4. Asegurar que la planificación del desarrollo regional y comunal se realice en los niveles territoriales correspondientes, con participación política, técnica y social.

En cuanto a las regiones propone:

5. Un intendente nombrado por el Presidente de la República.

6. Una Asamblea Regional dotada de representatividad democrática y atribuciones precisas. La asamblea tendrá como atribuciones la formulación de un plan de desarrollo regional y la distribución del FONDO NACIONAL DE DESARROLLO REGIONAL (FNDR).

7. Un órgano técnico de planificación y coordinación que elabore un plan de desarrollo, propuestas y proyectos a nivel regional, en consulta permanente con la asamblea regional."

En cuanto a los municipios, se propone la elección democrática de regidores y alcaldes, los cuales en conjunto con la representación de las Juntas de Vecinos, procederán a aprobar el plan de desarrollo comunal y el plan regulador de la comuna.

El segundo capítulo del programa, la "Propuesta Económico-Social" no incluye prácticamente ninguna referencia sobre el problema regional. No hay una consideración explícita del tema

regional o de la descentralización en ninguno de los grandes objetivos de la propuesta económico social.

En relación a las "necesidades sociales básicas" de la población, hay sólo una breve consideración respecto a la necesidad de la participación en relación de la vivienda y el urbanismo; al respecto se señala:

"Será necesario crear un sistema de planificación y gestión de vivienda y urbanismo con instancias claras de participación popular. Este sistema establecerá los mecanismos institucionales necesarios para asegurar el gobierno y gestión de la ciudad, de manera participativa."

Curiosamente no hay referencias en esta dirección en relación a sectores tales como la salud y la educación.

La preocupación regional tampoco aparece reflejada en otro tema clave de la propuesta socio-económica: la democratización de las instituciones económicas. Solo se hace mención de un elemento que a largo plazo puede tener un potencial muy valioso: La posibilidad de generar empresas "municipales y regionales".

En relación al tema del "medio ambiente" de tanta trascendencia para las comunidades regionales, la propuesta sólo se limita a destacar la necesidad de que las instituciones regionales preocupados de estos problemas se integren en un "sistema ambiental nacional".

La propuesta sobre "Recuperación de la Soberanía Nacional" y "Modernización para Todos", no incluye ninguna referencia a los niveles regional y local.

Termina la propuesta socio económica con el enunciado de "Criterios para una Nueva Estrategia de Desarrollo". Aquí el tema regional y descentralización vuelven a estar completamente ausentes; no aparecen como un criterio específico ni tampoco influyendo de manera explícita en los criterios propuestos.

El tema regional y el de la descentralización vuelve a reaparecer con mayor fuerza en el último capítulo de la propuesta programática: "Demandas populares y actores sociales". La propuesta del P.A.I.S. se pronuncia con claridad a favor del desarrollo autónomo y la participación amplia de las más variadas formas de organización social y de actores sociales. Es así como se afirma:

"El pueblo chileno debe ser protagonista fundamental del proceso de democratización. Solo su presencia organizada y consciente puede asegurar que la democratización no se detenga ni se revierta a medio camino.

El pueblo chileno debe también ser beneficiario fundamental del proceso de democratización política y económica que venimos propiciando. Al sistema excluyente y represivo que ha generado la dictadura debemos oponer la construcción de un sistema que fomente la participación organizada del pueblo en las decisiones que lo afectan, y que abra paso a una economía solidaria.

La participación del pueblo en las decisiones locales o nacionales, requiere un amplio despliegue de las multifacéticas formas de organización que se dan los trabajadores del campo y la ciudad, los jóvenes, las mujeres, los artistas, las etnias, los pobladores, etc. Todos y cada uno de los diferentes grupos o sectores sociales que componen nuestro pueblo deben tener la posibilidad real y efectiva de organizarse como lo estimen conveniente, en forma autónoma o independiente del Estado y de los partidos políticos, de ser reconocidos legalmente en forma expedita, de plantear sus reivindicaciones a las autoridades municipales, regionales, nacionales o empresariales y de participar en las decisiones que los afectan. El P.A.I.S. apoya e impulsa este despliegue organizacional, valora las demandas que surgen de su seno y concede particular importancia a los planteamientos de la mayor organización laboral existente en el país, la Central Unitaria de Trabajadores."

Se retorna a esta misma perspectiva en relación a los pobladores; allí señala:

"La futura democratización del país requiere reconocer las múltiples y variadas formas de organización que los pobladores se han dado bajo el régimen dictatorial, como una manera de enfrentar sus precarias condiciones de vida. Las ollas comunes, los comprando juntos, los grupos de salud, los comités de derechos humanos, y los comites sin casa son expresiones de demandas existentes que el futuro gobierno deberá asumir como propias. Igualmente, debe abrir canales de efectiva participación de todas estas organizaciones en los mecanismos

democráticos que se establezcan para la toma de decisiones y la gestión de los gobiernos locales y regionales.

Para ello, entre otras medidas, se deberá restablecer la generación y representación democráticas de las Juntas de Vecinos para garantizar la autonomía respecto del gobierno comunal y nacional, promoviendo su capacidad de decisión en la planificación municipal.

En este sentido, se debiera establecer formas de participación de las Uniones Comunales de Juntas de Vecinos en la gestión de los servicios sociales traspasados a los municipios. También se reconocerá por ley el derecho a la información de las organizaciones de pobladores sobre las políticas, programas, proyectos que gestionen los organismos estatales, comunales y regionales; y se proveerá a la Unión Comunal de Juntas de Vecinos de recursos necesarios para su funcionamiento administrativo.

En esta misma orientación deberá establecerse para la participación de todas las expresiones organizativas funcionales más tradicionales de los pobladores; centros de padres, grupos juveniles, clubes deportivos, culturales y comunidades religiosas, las cuales podrán convertirse así en espacios dinamizadores del desarrollo vecinal y local."

COMENTARIOS FINALES

El carácter de los documentos programáticos, las condiciones bajo las cuales se elaboran y los objetivos que se persiguen con su publicación, obligan a ser cuidadosos cuando de ellos se quieren extraer conclusiones acerca del pensamiento y la importancia de determinados temas en partidos y organizaciones sociales.

Pese a lo anterior, es posible y necesario intentar algunas reflexiones respecto de la propuesta programática del país y del tratamiento que allí se da al "tema regional" y la "descentralización" en general.

Un primer aspecto que debe ser destacado es la valoración que se da al espacio regional y local como ámbito para la participación política y social y las posibilidades que allí se abren para los actores sociales populares.

Hay una vinculación estrecha entre democratización y la participación social y política en el ámbito regional y local y, en consecuencia con procesos de desconcentración y descentralización. Sin embargo, llama la atención la falta de propuestas más específicas respecto a la institucionalidad regional que haría posible estos mayores niveles de democratización y participación de factores sociales; en definitiva, no hay propuestas para resolver el problema de articulación de dos formas necesarias para la democratización: La participación política y la participación social en el espacio regional y local.

Por otra parte, no puede dejar de señalarse que la Propuesta Programática radica la preocupación prácticamente exclusiva en el plano político-institucional y de manera particular en las "reformas políticas".

El tema regional no alcanza a formar parte o a influir en los objetivos de la propuesta económico social; no constituye ni contribuye a formar ninguno de los "criterios de la nueva estructura económica".

No se establece ninguna relación entre problemas sociales, combate a la desigualdad, la pobreza y el espacio regional. La descentralización no es un proceso explícitamente considerado en las políticas sociales, aunque se plantea la necesidad de participación en algunas de ellas.

Un planteamiento de estas características, que trata el tema regional desde una perspectiva tan limitada, hace que la propuesta programática no logre incorporar planteamientos y preocupaciones vigentes en la sociedad chilena, que estuvieron presentes en las raíces históricas del P.A.I.S., que han formado parte del pensamiento de la izquierda y de las propuestas y realizaciones del gobierno del Presidente Allende. Por supuesto

que tampoco logra dar cuenta de las reflexiones y puntos de vista desarrollados en diversos ámbitos políticos y académicos del país en los últimos años.

Las explicaciones para esta insuficiente articulación de la Propuesta Programática del P.A.I.S. con sus raíces sociales y políticas, con la reflexión y la experiencia previa de la izquierda chilena, así como con el "estado del arte" en el país en esta materia, pueden ser de diversa naturaleza y significación. Por de pronto, la corta vida de este partido, su carácter instrumental, la aún insuficiente integración y análisis colectivo de sus miembros, la brevedad del período y el método empleado en la elaboración de la Propuesta Programática, etc. son factores que evidentemente tienen que haber influido. Sin embargo, siendo válidas esas consideraciones, parece ser que son insuficientes para dar cuenta de la situación y que hay otros factores más complejos que deben ser analizados ya que eventualmente también están afectando el trabajo programático de otras fuerzas sociales y políticas de la sociedad chilena.

En el fondo, se está en presencia de otro caso más de insuficiente y heterogénea socialización de una temática estimada por muchos como de considerable importancia para la constitución de una sociedad democrática en Chile. Hay un desfase muy importante entre la "reflexión" de los especialistas, en su conceptualización de esta materia y de la percepción que de ella tienen otros sectores de la sociedad, particularmente de las dirigencias políticas y sociales, de empresarios y de los especialistas de otros campos de actividad.

Las limitaciones del proceso de socialización de la reflexión sobre el problema regional y la descentralización, están vinculados también a la insuficiente importancia que esta temática tuvo en el pasado, reducida en gran medida a un campo limitado de interesados. Influye también la mayor fragmentación

actual de la sociedad chilena; el ocultamiento, distorsión o simple desconocimiento del pasado, la dispersión del exilio, la ruptura de equipos técnicos de carácter plural, etc. De hecho es posible constatar, que dirigentes políticos relevantes de diferentes partidos muestran un desconocimiento serio de los esfuerzos y la reflexión realizados en materia de desarrollo regional en gobiernos anteriores y en los cuales tanto ellos como sus partidos tuvieron responsabilidades directas de gran importancia.

El conocimiento insuficiente, desigual y fragmentario del pasado, la limitada reflexión sobre el proceso actual de regionalización, las dificultades para proyectar la "preocupación regional" más allá del estrecho ámbito de los "especialistas", etc., se reflejan en el momento de elaborar programas y propuestas. La importancia relativa que distintos sectores le otorgan al tema es muy diversa; las perspectivas para abordarlo son a veces también muy diferentes; el desfase en el nivel de análisis de algunos problemas y en el de las correspondientes propuestas es considerable; los puntos más conflictivos que requieren definiciones políticas sustantivas y precisas no encuentran condiciones de reflexión previa suficientes y compartidas como para tomar decisiones, etc. Las consecuencias son relativamente claras: mantener las formulaciones en un nivel de generalidad elevado; no incluir la perspectiva regional en determinadas temáticas; postergar definiciones sobre cuestiones centrales, etc.

En definitiva, los programas tienden a reflejar muchas veces lo que es el "mínimo compartido" por el equipo responsable por la elaboración de la presentación formal de la propuesta; de este modo quedan excluidos los puntos de vista y las propuestas en desarrollo, particularmente aquellas que teniendo un mayor avance cualitativo, se han mantenido en ámbitos estrechos, con limitada

capacidad de transmisión al conjunto de sus organizaciones políticas y sociales.

Las ideas, valores y percepciones no se difunden homogéneamente en el espacio social y político; la Propuesta Programática del P.A.I.S. así como otras formulaciones programáticas, reflejan que esto ocurre de manera muy clara en relación al proceso de desarrollo regional y a sus implicaciones económicas, sociales y políticas.

EL DESARROLLO REGIONAL EN EL PARTIDO POR LA DEMOCRACIA

José Abalos */
Verónica Silva **/

PRESENTACION

El presente trabajo tiene como propósito revisar la presencia y el tratamiento que en el quehacer cotidiano y en el programa del Partido Por la Democracia (PPD) se da al tema de la descentralización y el desarrollo regional.

Es una tarea difícil, tanto por la reciente conformación de este partido, como por la dinámica del tema y su carácter contingente en las actuales circunstancias políticas del país. Por ello se nutre particularmente de los documentos oficiales, en especial de su programa La democracia que anhelamos, pero no puede dejar de considerar la práctica concreta y los estilos que van configurando día a día con mayor precisión el fenómeno que se estudia.

Con la idea de tener una visión comprehensiva del tema, el estudio se ha estructurado en torno a tres aspectos: doctrina e historia, los hechos recientes, y las propuestas programáticas. De acuerdo a esto en el Primer punto, UN NUEVO PARTIDO EN LA ESCENA POLITICA CHILENA, se dan los datos más recientes de la formación de este partido, gestación de la propuesta, presencia en el plebiscito de octubre.

*/ Consultor, Secretario Académico del Taller de Cooperación al Desarrollo.

**/ Asistente de Investigación, Area de Planificación y Política Regional, ILPES.

En el segundo punto, DOCTRINA E HISTORIA, se analiza la presencia del regionalismo en la ideología de los diversos partidos y organizaciones que confluyen hoy día en el PPD, su expresión electoral territorial y la experiencia del gobierno de la Unidad Popular en el tema.

En el punto siguiente, EL REGIONALISMO EN ACCION, se presentan las relaciones entre discurso y práctica, origen del liderazgo y de candidaturas a diputados del PPD.

Luego, en ANALISIS DE PROPUESTAS, se examinan tanto las propuestas globales y el tratamiento implícito al tema regional como las propuestas específicas, los énfasis y relaciones entre ambos.

Finalmente, en las CONCLUSIONES, se recogen las relaciones entre doctrina, propuesta y práctica, se subraya tanto la emergencia de nuevos temas y actores, como las principales características del programa global y específico del PPD sobre la cuestión regional.

UN NUEVO PARTIDO EN LA ESCENA POLITICA CHILENA

El 5 de octubre de 1988, cuando comenzaban a abrirse los lugares de votación, habían más de 20.000 apoderados de mesa acreditados por el PPD en todo el país. Este sólo hecho da una idea de la relevancia que ha adquirido este partido en la vida nacional.

La historia del PPD es relativamente reciente. Empieza cuando un dirigente socialista llama a constituir un solo gran partido de la oposición para enfrentar el plebiscito que se realizaría el año siguiente. Este llamado no fué acogido por todos los partidos opositores. Sin embargo, el grupo que lo acompañaba (fundamentalmente del Comité de Izquierda por las

Elecciones Libres), resolvió convocar a un acto en diciembre de ese año, para iniciar la formación de un nuevo partido, una iniciativa no ideológica (se le llamó partido instrumental) abierta a diversos sectores cuyo único anhelo fuese la derrota política del actual gobierno.

Un planteamiento audaz que sin embargo fué convocando a un creciente número de personas, fundamentalmente de orientación de izquierda, pero también de centro e incluso de derecha. A los dos meses de su formación, este partido logró reunir más de 40.000 firmas logrando su legalización como un partido nacional y sujeto a todas las prerrogativas que la legislación le otorgaba.

Si bien es cierto que desde sus inicios se le planteó como un partido desideologizado, no es menos real que a él confluyeron algunos partidos y sectores perfectamente reconocibles: el Partido Socialista (hoy Arrate), Mapu, sectores de Izquierda Cristiana, sectores de Radicales e incluso ex parlamentarios de partidos de derecha, y una gran mayoría de independientes. No obstante esta heterogénea cantera de adherentes, es claro que en su interior se expresa una fuerza socialista de raigambre histórica, evidenciada en su líder máximo (R.Lagos) como en diversos niveles de autoridades (central, regional y local). Un segundo componente importante lo dan sectores socialistas de origen cristiano (Mapu e Izquierda Cristiana, escindidos del PDC a fines de los 60 e inicios de los 70).

La idea misma del partido instrumental, su curiosa composición, el tipo de actividades realizadas y el estilo de las mismas, denotan claramente la realidad de un partido que en más de un sentido rompe con algunos esquemas tradicionales. Sin embargo esto no implica el visualizar al PPD como un fenómeno sin raíces en el pasado, sin historia. Los antecedentes más recientes permiten vincularlo al "Bloque Socialista" (como expresión político-orgánica) y al anterior movimiento denominado

"Convergencia Socialista" (en una perspectiva más político-cultural), que se arrogaba la renovación del socialismo y la izquierda chilena.

DOCTRINA E HISTORIA

Es evidente que buena parte de sus miembros corresponden a las dos canteras indicadas arriba: P.Socialista y Mapu-I.C.. En torno a ellos se revisará la doctrina, su presencia electoral-geográfica, origen de sus dirigentes y, especialmente, la importancia dada al tema durante el gobierno de la Unidad Popular, cuando estos partidos estuvieron en el poder.

El Partido Socialista

Este partido surge en 1933, como una fuerza de izquierda alternativa al partido comunista. Si bien desde sus inicios reconoció a Carlos Marx como su fuente filosófica y doctrinaria, a diferencia de otros partidos éste no acogió la interpretación leninista y mantuvo una razonable distancia del movimiento comunista internacional y de la Unión Soviética.

En realidad, esa fué una de las principales banderas de los socialistas: una mirada más latinoamericana y nacional de los procesos políticos e incluso un discurso que podía ser aceptado por diversos sectores sociales sin el énfasis obrerista que tenía el PC. A su mayor autonomía internacional, la amplitud de su discurso, este partido agregaba una fluida coexistencia en su interior de diversos grupos y tendencias que, si bien ponían en

peligro su permanencia misma, aportaban una interesante representación de diversos sectores nacionales y regionales. ^{5/}

Recién en 1947 Eugenio Gonzalez redacta el primer gran programa del PS, cuando empieza a emerger un líder que lo llevaría al gobierno en 1970, Salvador Allende.

Es difícil hacer una lectura regional de la presencia del PS en ese período, pero es evidente que su discurso popular amplio y, también genérico, facilitaba un acercamiento a diversos núcleos sociales y económicos en las diversas regiones del país. Ya en esos años se empezó a crear una tradición socialista en algunos puntos del norte y del sur, a veces ligados a fermentos de anarco-sindicalistas que tomaban distancia del PC.

Algunos antecedentes señalan que la presencia de las ideas socialistas tendían a afincarse en determinadas regiones o provincias.

Sin embargo, es evidente que más allá de la presencia en el PS de algunos líderes provinciales o que este partido recogiera ciertas demandas locales, éste sólo de manera indirecta e implícita recogía la diversidad ecológica, social, económica y cultural del país. En este sentido era el PS una entidad que se sometía a la estructura nacional de partidos políticos: centralizados en su gestión y fuertemente ideologizados en su discurso. Incluso el hecho que buena parte de su dirigencia superior tuviese raíces provincianas no garantizaba una mayor sensibilidad por esas temáticas. Este partido era tributario de las grandes derivas nacionales de la cultura política.

⁵ Para una referencia exhaustiva al respecto véanse: Jorge Arrate y Pablo Hidalgo, Pasión y razón del socialismo chileno. Ediciones Ornitorrinco, Santiago 1989 y Julio Cesar Jobet: Historia del partido socialista de Chile. Ediciones Documentos - Ornitorrinco, Santiago, 1981.

Las corrientes socialistas cristianas

Estas corrientes se desprenden de la DC a fines del gobierno de Frei (Mapu) e inicios del de Allende (Izquierda Cristiana), buscando interpretar a los sectores cristianos más progresistas e iniciar una vinculación privilegiada con partidos y sectores de la cultura marxista-leninista (PS, PC e incluso MIR).

La inserción nacional y regional de estas corrientes en general fué poco relevante, en especial debido al escaso espacio político que les dejaba su partido de origen y los partidos de la izquierda tradicional. En este sentido es interesante observar que para los arquitectos del Mapu (como por ejemplo Rodrigo Ambrosio, su fundador) el futuro de este partido estaba en captar aquellos sectores sociales de vanguardia, pero que por diversas razones (mayores niveles tecnológicos, educacionales y de modernidad) no podían ser captados adecuadamente por la izquierda más histórica. Esos núcleos laborales modernos estaban en Santiago pero también en algunas regiones (polos de desarrollo) como Concepción, área de fuerte desarrollo en el período de la DC.

No cabe una lectura más precisa sobre la relevancia de lo regional en estos partidos, pues no obstante ser movimientos políticamente nuevos, sus temas y preocupaciones respondían a la fuerte ideologización y antagonismo de grandes esquemas (capitalismo, socialcristianismo o socialismo marxista), que permeaban toda la cultura política chilena hasta septiembre de 1973.

Una revisión a la geografía electoral socialista (1953-1973)

Considerando en forma agregada las diversas expresiones socialistas, y las respuestas que ellas obtuvieron en las elecciones a diputados de 1953, 1957, 1961, 1965, 1969 y 1973; se

extraen las siguientes conclusiones preliminares sobre la capacidad de convocatoria que las orgánicas socialistas obtuvieron a nivel nacional y desagregadas por provincias.

La primera observación es que entre 1953 y 1969 este partido muestra una gran regularidad a nivel nacional, alcanzando votaciones que oscilan entre 10.3 y un 14.0. Sin embargo, en 1973 esta votación sube bruscamente logrando el 22.3%, del total nacional.

Una segunda observación, es que la fuerza electoral socialista a nivel provincial tiende, con algunas excepciones, a cambiar significativamente entre una elección y otra. Por ejemplo, en Tarapacá entre 1953 y 1957 pasó del 30.7 al 12.4%; en Curicó en igual período pasa del 23.4 al 12.1%, encontrándose igualmente casos en que hay un incremento de un 100% o más en pocos años de diferencia. Lo cual podría sustentar la hipótesis de ser este un partido fuertemente influenciado por la emergencia, afianzamiento y declinación de líderes locales o caudillos carismáticos.

Tercero, más allá de estas oscilaciones, es posible distinguir provincias en las cuales la votación socialista es recurrentemente alta. Es el caso de Magallanes con una votación significativa y estable, de alrededor del 42% en todo el período; Atacama, con un 23.7%; Arauco, con 20.5%. Otras provincias con promedios altos pero oscilantes son Curicó (18.8%), Concepción (18.7%), Valdivia (17.5%), Antofagasta (17.7%).

Cuarto, en una situación opuesta, o de votaciones muy bajas están: Maule (2.9%); Cautín (9.3%); Malleco (10.1%) y Nuble (10.8%). Es necesario complementar esto señalando que en estas provincias de baja presencia socialista, en varias elecciones las estadísticas no registran votación, lo que permite suponer la

ausencia de candidatos, reafirmando lo anterior (bajo arrastre electoral).

Quinto, como se insinuó arriba, las fortalezas y debilidades de la votación socialista, con contadas excepciones, no muestran una correspondencia clara con algunas variables objetivamente medibles, como estructura económica, grado de urbanización o ruralidad, niveles de desarrollo, o de proximidad o lejanía de grandes centros metropolitanos.

El tratamiento del desarrollo regional en el gobierno de la Unidad Popular

El gobierno de la Unidad Popular recogía de dos maneras la débil temática descentralizadora presente en las corrientes políticas ya analizadas. Por un lado, al interior de ODEPLAN el gobierno heredó un equipo de personas, una estructura organizativa regional (ORPLANES) y programas, tanto en Santiago como en las diversas regiones del país, cuya razón de ser era la necesidad de incorporar la dimensión territorial en la estrategia y planificación nacional del desarrollo. Por otro lado, una de las bases políticas del gobierno era la movilización social, asociada a la incorporación de diversos sectores sociales, especialmente populares, en la discusión y ejecución de labores de gobierno.

Quizás lo que mejor refleje la presencia de esta temática en las preocupaciones del gobierno es la formulación, empezada en 1971, de la estrategia de desarrollo a largo plazo 1971-2000 que constituía precisamente una estrategia de desarrollo espacial en la que se pretendía romper la causación circular de la concentración a través del control social de la localización. En esta nueva estrategia geo-económica se definen 3 grandes Zonas con fines de análisis regional, para las que se diseña distintas

estrategias de planificación regional, y un Corredor central (y activador) de desarrollo.⁶ Como requisito importante se plantea la consolidación planificada de centros urbanos (jerarquizados) desconcentrados, hacia donde se producirían desplazamientos de actividades y población. En términos económicos una primera fase supone una alta prioridad al sector agropecuario para luego pasar a una segunda fase de mayor tecnificación de faenas e industrialización para la que se definen, región por región, la configuración de complejos industriales como meta para el año 2000. (Gonzalo Martner: El gobierno del presidente Salvador Allende 1970-1973. Una evaluación. Colección Teoría y Sociedad, PEDNA - LAR, Concepción 1988).

En términos institucionales, la conducción de la política regional se plantea como una conducción centralizada, nacional, y aunque se diseñaron mecanismos de coordinación y concertación (Consejos de desarrollo regional, Comités de coordinación de la administración provincial, Consejos mineros regionales), se continua con las oficinas de planificación regional (ORPLANES) y se intenta generalizar, regular y coordinar el funcionamiento de las Corporaciones de desarrollo regional.

Pero es en el ámbito de los planteamientos globales de este gobierno donde se preveía producir las mayores transformaciones en términos territoriales: el área de propiedad social como instrumento de política regional, el énfasis en el mejor aprovechamiento de recursos naturales, el uso de tecnologías "suaves" y, por supuesto, la organización y movilización social para la satisfacción de necesidades.

⁶ Zona Norte (I), de las provincias de Tarapacá a Atacama; Zona Central (II), de Coquimbo a Chiloé y Zona Austral (III) de Aysén a Magallanes. El Corredor Central iba del Valle del Río Elqui al Seno Reloncaví.

Sin embargo es en este mismo ámbito donde se dan algunas contradicciones básicas. La prioridad dada a la pobreza, al uso de capacidad instalada, a la solución de cuellos de botellas relativos a la industria y al desarrollo agroindustrial, difícilmente se habría conciliado con una redistribución regional a favor de las regiones más pobres, ya que en Santiago y su entorno se daban justamente las condiciones para atender tales prioridades.⁷

De todos modos, como lo indica Boisier la forma de plantearse el desarrollo regional continuó teniendo un carácter economicista, al igual que en períodos anteriores. Ello significa que la descentralización no estaba presente en todas sus dimensiones en las propuestas de este período.

La evolución de los acontecimientos impidió que las orientaciones generales se explicitaran y finalmente se llevaran a la práctica, y mucho menos en una estrategia nacional de desarrollo que se nutriera de ellas. De hecho, la idea de los espacios económicos integrados, que iba a reemplazar, con el apoyo de la implementación de centros urbanos, el enfoque de "polos de desarrollo" adoptado en el período DC, nunca fue totalmente formulada. En consecuencia, el desarrollo regional y la descentralización no tuvieron una dimensión especial desligada del quehacer del gobierno, cuyo objetivo central era alterar la correlación de fuerzas, atacando los intereses económicos de grupos nacionales y empresas transnacionales.

⁷ Ver cita de Guillermo Geisse en Sergio Boisier: Continuidad y cambio: Un caso de estudio de las políticas de desarrollo regional en Chile. Documentos ILPES, CPRD - E/21, Santiago, 1978.

EL REGIONALISMO EN ACCION EN EL PPD

La cultura política que representa el Partido por la Democracia y su traducción en su quehacer cotidiano se puede apreciar a través de las siguientes líneas de observación:

Especificidad temática del PPD

El PPD tiene estrechas relaciones con algunos sectores políticos de larga data en la historia chilena (PS, etc.); sin embargo, este partido de alguna manera simboliza un momento de inflexión o renovación donde cristalizan revisiones y propuestas desarrolladas en el proceso de renovación socialista experimentada por diversas expresiones de él (PS. Mapu, IC).

Los fundamentos y resultados de este proceso pueden sintetizarse en los siguientes puntos:

a) A partir de una revisión crítica de la tradición política del socialismo, de la experiencia de la Unidad Popular, de lo ocurrido bajo el gobierno de Pinochet, y el desmoronamiento de los "socialismos reales", se ha cuestionado la visión de la cultura política tradicional en algunos temas, como concepto de partido y relaciones con la sociedad civil, de la democracia, de la naturaleza de movimientos sociales, etc.

b) Esta actitud crítica ha cristalizado en una nueva proposición de la sociedad, del Estado, de los contenidos del desarrollo y de la democracia generando un conjunto de sensibilidades con una clara vinculación con la democracia local, la desconcentración del Estado, la descentralización del poder político, la creación de espacios para diversos núcleos de iniciativa social (en reemplazo de la idea que sostenía la existencia de dos clases antagónicas, a las cuales se subsumían grupos, capas y sectores sociales y territoriales). Algunos de

los temas que complementan lo anterior son la autogestión local, revalorización de la autonomía de grupos de base (incluso tendiendo al "basismo"), entre otros.

c) Esto ha ido vinculado, por medio de relaciones de retroalimentación, con un gran interés por procesos sociales y políticos que ocurren en otros contextos. La evolución del movimiento eurocomunista y la acción de los gobiernos socialistas en Francia, España e Italia. Particularmente sus iniciativas descentralizadoras y desconcentradoras, han calado fuertemente en vastos contingentes de adherentes al PPD, y en especial aquellos que experimentaron el exilio en dichos países.

d) Pero no todo ha sido replanteo teórico. Desde el punto de vista de la experiencia concreta de estas ideas en el país, se menciona la existencia de cientos de instituciones privadas de desarrollo, mejor conocidas como ONG (Organismos No Gubernamentales). Estos ONG, en su trabajo cotidiano, sus interacciones con el resto de la sociedad, sus componentes humanos y sus cuadros directivos sugieren una mayor adscripción, aunque no militante, con la nueva cultura política que rodea al PPD. Si bien existen numerosas ONG de orientación democratacristiana, particularmente las más grandes o antiguas, una proporción mayoritaria tiende a situarse en esta "sensibilidad política", siendo relativamente menores las vinculadas a la cultura de izquierda más clásica.

e) La acción cotidiana de los ONG tiende a estar impregnada de las peculiares condiciones ecológicas, sociales, económicas y políticas de los grupos con los cuales trabajan y con las instituciones con que interactúan. Es una práctica de autonomía y flexibilidad en el enfrentamiento de problemas del desarrollo, que tiende a traducirse en una promoción de esquemas nacionales que apunten a la descentralización y desconcentración de los procesos que recorren el país. Hoy día, la mayor parte de los

documentos y seminarios sobre los temas de la descentralización, desarrollo regional y comunal, tienen a los ONG como uno de sus principales activadores. ⁸

Organización interna y estructura de liderazgo

El PPD es un partido de carácter nacional, vale decir completó los diversos requisitos que señalaba la ley para poder desarrollar su acción en todas las provincias, regiones o distritos electorales del país.

Lo anterior significa que el PPD entregó una cantidad de afiliaciones desagregadas por regiones, buscando superar una cantidad mínima exigida por la ley. Hecho que también cumplieron diversos partidos, lo que impide (hasta las elecciones de diciembre 14), precisar el respaldo del PPD desagregado regionalmente.

Igualmente, la estructuración interna del PPD está fuertemente ajustada a la legislación vigente sobre partidos políticos, impidiendo así observar ajustes que permitieran apreciar mayores o menores "protagonismos" de los niveles locales o regionales versus los centrales. ⁹

⁸ Véase al respecto José Abalos: ONG y Desarrollo Regional. Documento No. 1, Región-Centro de estudios sociales y territoriales (mimeo), Santiago 1988; Organizaciones no gubernamentales post 73. Documento de trabajo. ILET, Santiago 1988 y Marcela Jiménez, Mónica Jiménez y Wanda Lado. Desarrollo local: municipios y organismos no gubernamentales. Escuela de Trabajo Social, P. Universidad Católica. Santiago, 1989.

⁹ Véase Sebastián Jans y Ulises Pérez, ¿Qué es el PPD? Ediciones Atanor, Santiago 1989.

Candidatos a diputados para el Parlamento 1989-93

Este análisis busca apreciar el grado de localismo o regionalismo en la selección de los postulantes del PPD a la Cámara de Diputados. En una situación opuesta estaría la tendencia a llevar candidatos ajenos al lugar donde se aspira sean elegidos.

Es importante analizar el comportamiento del PPD a este respecto dado que dentro de la cultura y tradición política chilena fue frecuente, por parte de prácticamente todas las organizaciones partidarias, la designación de candidatos haciendo abstracción de sus lugares de origen y/o residencia.

Es importante advertir que en el presente caso esta es una variable que ofrece dificultades en su evaluación debido a:

a) Una parte significativa de los dirigentes del PPD han retornado en años recientes del exilio y para aquellos oriundos de provincia, en su etapa de reinserción, les ha sido más fácil ubicarse en ciudades mayores y, especialmente, Santiago, en vez de retornar a sus lugares de origen pre-exilio.

b) Algunos dirigentes muestran una doble residencia (viajes recurrentes entre Santiago y provincia), explicable por el aún alto grado de centralización de la gestión política.

Considerando las dificultades previas, una revisión de la nómina de candidatos a diputados muestra que para un total de 31 candidatos seleccionados por el PPD, la tendencia recogida a partir de "informantes calificados" indicaría lo siguiente: el PPD presentará en diciembre 19 candidatos con un origen local, lo que da un 61.3% del total; en tanto que 12 pueden ser calificados como "afuerinos", equivaliendo al 38.7% del total.

Si bien podría plantearse como situación ideal una tendencia a que la totalidad de los candidatos tengan un origen regional-local, esta evaluación no puede hacerse al margen del contexto histórico y en ese sentido las cifras señaladas para el PPD sólo puede consignarse, siendo necesario un análisis comparado con otros partidos políticos para medir su mayor o menor "regionalismo".

Sin embargo, es interesante agregar que la selección de candidatos y precandidatos, y su vinculación con los lugares a los cuales postulaban dió lugar a una interesante, aunque en algunos casos fuerte, discusión sobre la "representatividad" o "legitimidad" de tales candidatos.

La prensa del primer semestre de este año, recogió buena parte de estas protestas o disconformidades con los candidatos seleccionados. Probablemente el caso de la renuncia-denuncia de Jorge Soria, líder del PPD en Iquique, haya sido el caso paradigmático, al interior de este partido. También debe indicarse la disputa por la nominación entre Laura Soto, apoyada por mayoría PPD de Valparaíso, e Isabel Allende, sustentada por dirigencia nacional PPD, PS-Arrate e incluso otros partidos de izquierda.

Este es un problema que también afectó a otros partidos. Entre estos se mencionan: Rubén Soto (PRSD, en Antofagasta), Carmén Frei (PDC, en Antofagasta), Jaime Andrade (PS-Almeyda en Punta Arenas).

ANÁLISIS DE PROPUESTAS

Este punto intenta recoger esquemáticamente los elementos básicos presentados en el programa del PPD "La democracia que

anhelamos", para lo cual hemos tenido la referencia de las versiones elaboradas entre mayo y julio de 1989.

Los contenidos programáticos globales

El programa plantea como objetivo básico contribuir a la consolidación de una democracia para el cambio que apunte al desarrollo y la justicia social. Para ello se propone impulsar tres grandes tareas: "la construcción de una institucionalidad democrática y participativa, el florecimiento de una cultura de respeto y garantía de los Derechos Humanos y la atención de carencias económicas y sociales agravadas durante la dictadura".

En ese marco, se plantea impulsar el desarrollo regional y la descentralización, donde la organización regional y local constituyen un requisito básico para la efectiva participación y equidad.

El programa global se compone de trece capítulos que abordan las principales dificultades a enfrentar especialmente en el corto y mediano plazo en diversos ámbitos donde se proponen diversas acciones y transformaciones orientadas a implementar sus objetivos básicos.¹⁰ Los primeros cuatro capítulos, que se podrían considerar los más globales, establecen tanto los principios básicos del programa (Estado y sociedad democráticos, Carácter fundacional de los derechos humanos) como sus bases y propuestas globales de acción (Economía solidaria, estable y moderna, y Reinserción de Chile en el exterior). Los siguientes seis capítulos abordan lo que se espera hacer en áreas o sectores de primera prioridad como la cultura y los medios de

¹⁰ En el Cuadro 1 se reseñan los capítulos y subcapítulos del programa con una sintética presentación de las ideas centrales, para luego explicitar las consideraciones y propuestas regionales y locales contenidas en ellos.

comunicación, la educación, la salud, el medio ambiente y el trabajo. Se ha tratado especialmente en un capítulo el tema de Democracia y desarrollo regional y local. Finalmente hay dos capítulos destinados a examinar acciones en el ámbito de grupos focales importantes: la mujer y los jóvenes.

Como ya se indicó, el Cuadro 1 recoge las referencias explícitas a lo regional y local a lo largo de los diferentes capítulos del programa, destacando, cuando corresponde, aquellas que sólo especifican lo local. Puede verse allí que dado los distintos grados de tratamiento de la dimensión subnacional, podría establecerse una tipología de los capítulos desde aquellos que no consideran esta dimensión hasta los que hacen un tratamiento más explícito y exhaustivo de ella, dejando para un análisis aparte el capítulo específico sobre el tema (ver acápite siguiente)

Aunque el diseño de una tipología al respecto tiene la limitación de indicar sólo presencia y énfasis observado en el programa, contribuye a ordenar la discusión del tema.

En el primer extremo de la tipología aparecen los capítulos referidos a Derechos Humanos y Reinserción en el mundo, donde no se hace una referencia explícita a lo regional-local.

En segundo lugar podrían mencionarse los capítulos sobre la política laboral, mujer y medio ambiente, como aquellos donde lo subnacional aparece más lateralmente y con distintos roles. Como nivel de concertación en el primer caso (laboral) y como necesidad de una estructura organizativa en el segundo (mujer). De cualquier modo, en ambos casos lo comunal constituye una importante instancia de participación. En cuanto al capítulo sobre medio ambiente lo regional aparece en términos muy generales.

El tercer tipo, que estaría constituido por capítulos donde la descentralización y el desarrollo regional tienen una presencia importante, incluiría aquellos sobre Estado y sociedad, el carácter de la economía, la salud y finalmente los jóvenes. Al respecto se puede destacar que 2 de las 4 tareas centrales post-reforma constitucional consideradas en el punto sobre Estado y sociedad democráticos tienen que ver precisamente con la democratización del poder subnacional y descentralización del Estado. En lo económico, la desconcentración espacial e incorporación de zonas rezagadas al sistema productivo constituyen las preocupaciones prioritarias, pero ciertas referencias al aprovechamiento de organizaciones productivas de base así como acciones de concertación en materia laboral constituyen propuestas interesantes también. En materia de salud se pone énfasis en la descentralización de servicios y participación comunitaria. Y, finalmente, en las propuestas orientadas a los jóvenes, hay referencias a los ámbitos subnacionales en lo que se refiere a empleo, cultura, participación y especialmente educación superior. En los ámbitos de la cultura y participación se asigna un importante rol al nivel local.

En cuarto lugar se podrían mencionar aquellos temas donde se ha dado un tratamiento a la dimensión regional en términos de orientación del trabajo sectorial y ello ocurre particularmente dentro de las áreas de cultura, medios de comunicación y educación. En los dos primeros, el respeto a la pluralidad, las especificidades y regionalismos así como su relación con la identidad y el desarrollo regional parecen las bases de su propuesta de acción en el ámbito regional. En este mismo sentido aparece la atención prioritaria otorgada a las universidades regionales como se menciona en el capítulo sobre educación, donde además la descentralización es considerada dentro de los principios de ésta. Este especial tratamiento puede vincularse con lo que se subraya en el capítulo referido al desarrollo

regional: "Las regiones deben convertirse en actores y rectores de su propio avance en todos los ámbitos del quehacer social."

La propuesta regional y local

El capítulo específico (X) sobre desarrollo regional, "Democracia y desarrollo regional y local", visualiza a éste como un objetivo estratégico fundamental y de largo plazo, apoyado en dos pilares básicos: la democratización de aparato estatal y la descentralización de la administración del Estado. (Ver Cuadro 2). ¹¹

Dentro de los criterios del proceso de descentralización se indica que ambas tareas deben iniciarse con el advenimiento del régimen democrático y tendrán carácter gradual.

Propone gobiernos regionales y locales con un ejecutivo (Intendente/Alcalde), un legislativo (Asamblea regional/Consejo Municipal) y un Consejo de Desarrollo en cada ámbito. La estructura y características de la administración se reseñan en el Cuadro 3.

Se reitera la necesidad que las universidades e institutos de educación superior en las regiones concedan atención prioritaria a su contribución al desarrollo regional.

En el capítulo se definen 3 grandes **Tareas de desarrollo territorial**: *i.* Programa de emergencia para enfrentar la pobreza en la región, *ii.* Fortalecimiento productivo y del empleo regional y *iii.* Programa de defensa ambiental y de retención

¹¹ Este cuadro muestra esquemáticamente los aspectos considerados en el capítulo X y las referencias dentro de las propuestas globales con las que se relacionan.

poblacional rural. Estos, se indica, son instrumentales al ordenamiento de los programas de acción en cada región.

Finalmente se presentan las denominadas **Acciones económicas para un desarrollo descentralizado** que contempla las siguientes propuestas:

a) Autonomización creciente de la institucionalidad gubernamental, regional y local, donde se enfatiza la propuesta de gobiernos regionales y locales que implica una delegación hacia ellos de competencias, responsabilidades y recursos.

b) Diseño de instancias participativas que involucran cambios a los actuales esquemas de descentralización administrativa y de participación para llevarlos a instancias de concertación. Así mismo plantea un estímulo al protagonismo de instituciones y organizaciones sociales.

c) Modificación del FNDR, lo cual supone: un aumento de 5 al 10 % de los Ingresos tributarios,¹² una mayor vinculación con las prioridades de desarrollo regional y local, vinculación con carpetas de proyectos regionales y locales y con programas trabajados por organismos empresariales y sociales de la región, simplificar y dar un rol más importante a equipos regionales y locales en la operacionalización de estos fondos, y ampliar el ámbito financiable por éste (a universidades por ejemplo).

d) Programa especial de migración regional para profesionales y técnicos, orientado a reforzar la dotación de capacidades profesionales en regiones por medio de programas de compromiso con profesionales provenientes de las regiones o dispuestos a migrar a ellas, así como reinsertar a profesionales

¹² Cabe indicar que en la definición original del FNDR se habla de "...ingresos calculados por los sistemas tributarios y arancelarios...".

provenientes del exterior. Ello supone algunos subsidios a la educación superior regional o algunas facilidades materiales o de perfeccionamiento para migrantes a regiones.

e) Promoción de la identidad regional, tarea vinculada al fomento del arraigo territorial y al rol protagónico de las regiones en el desarrollo nacional, para lo cual se propone afianzar valores culturales regionales, reivindicar ciertas etnias regionales, afianzar los medios de comunicación local y se reitera el impulso a universidades regionales, esta vez para enfatizar la connotación regional que deberían tener sus investigaciones.

f) Autonomía municipal y creciente participación ciudadana en ese ámbito. Para ello se propone la constitución de mecanismos financieros equilibradores (entre comunas), el reconocimiento de toda forma de organización social de la comunidad "constituída durante la dictadura" y políticas financieras especiales en la Región Metropolitana para subsanar la escasez de recursos de comunas pobres "creadas por este régimen".

Un breve contrapunto

Se puede decir que a lo largo de todo el programa hay una permanente referencia a los ámbitos regional y local y que, en una importante proporción, ello cae en el terreno de lo político e institucional. Vale decir, lo regional-local, y sus posibilidades de gobierno democrático y con mayor autonomía, aparece fuertemente relacionado con las transformaciones y propuestas de construcción democrática y descentralización del Estado.

El primer gran avance del capítulo específico sobre el global se refiere a la constitución de los gobiernos regionales y locales.

Luego y como es obvio, avanza a propuestas más concretas en lo económico, como las referidas al empleo y al FNDR. También retoma las cuestiones institucionales y la dimensión política planteada en el programa global, enfatizando el arraigo territorial y la organización social al interior de la región. En especial cabe destacar aspectos como la promoción de la identidad regional y la autonomía municipal que articulan muy bien con diversas propuestas presentes en el programa global.

En términos generales cabe destacar la importancia asignada en ambas partes (programa global y capítulo específico) a la participación y concertación asociada al proceso descentralizador, la especial relevancia del nivel local y el rol asignado a las universidades regionales.

CONCLUSIONES

El conjunto de elementos analizado, doctrina e historia, programa y acción, muestran al PPD como una organización política que, estando impregnada por la cultura tradicional en esta materia, expresa sin embargo una interesante reacción en aspectos cuya evolución puede ser prometedora al respecto. Reafirman este juicio los siguientes elementos:

1. La naturaleza doctrinaria de los partidos y movimientos que han concurrido a su formación.

2. Considerando especialmente las propuestas planteadas sobre el tema durante el período de la Unidad Popular, se percibe en aquel momento una visión notablemente más economicista que la que se expresa en la actualidad. Es decir ahora se observa un énfasis o un planteo más político y cultural, contrastado con aquel centrado en la propiedad de los medios de producción y el marcado mensaje antiimperialista.

3. Igualmente, se observa que mientras en el período 1970-73 la creación de macrorregiones constituyó una de las banderas más difundidas en aquel entonces, en la actualidad ese planteo no se recoge, al menos oficialmente, aunque ha surgido en algunos trabajos de discusión interna.

4. Los nuevos aportes temáticos que se expresan en el PPD, resumidos en el esbozo de una propuesta de nueva cultura política (conceptos de Estado, sistema político, sociedad civil, movimientos sociales) y de una actitud más propositiva que de denuncia, como fué la tónica en la izquierda más clásica.

5. La incorporación de una visión internacional que supera el simple latinoamericanismo y que por el contrario, valora sustantivamente nuevas experiencias gubernamentales y sociales que ocurren en otros continentes.

6. La estrecha aunque compleja relación entre actores políticos y organismos de desarrollo (ONG) donde unos y otros se nutren de aportes específicos.

7. La relevancia que lo territorial ha adquirido al interior de esa subcultura política (expresado en el trabajo de ONG y otras manifestaciones).

8. Las fricciones generadas por la elección de candidatos a parlamentarios por el PPD no "locales", conflicto aparentemente más acentuado que en otros partidos.

Un segundo elemento lo dan las interesantes derivaciones descentralizadoras o desconcentradoras que emergen de los diversos capítulos y temas del programa nacional del PPD.

Como ha quedado demostrado en el análisis y, especialmente, en el Cuadro 1 donde se derivan las implicancias regionales y

locales de las diversas acciones y propuestas planteadas globalmente por el PPD, trasunta una sensibilidad por lo regional. Es importante insistir en que esta "lectura territorializada" está sustentada en ideas y conceptos explícitamente señalados en muchos casos, e insinuadas en otros.

Sin embargo, como es obvio, los diversos capítulos sectoriales asumen con diversa profundidad las implicancias en términos regionales y locales de la aplicación de muchas de esas propuestas. En su descargo puede señalarse que varios de esos capítulos están respaldados por propuestas elaboradas en diversas agrupaciones de profesionales o instituciones (ONG) y que no cabe incorporarlas en el programa, el cual resultaría inmanejable en su extensión. No obstante, la crítica se mantiene para otras áreas donde la significación local de esas propuestas no ha sido prevista en todas sus consecuencias ni en sus vinculaciones con otras políticas que también concurrirían a los mismos territorios. Esta es una línea de análisis que no se ha considerado en el presente trabajo pero que ameritaría un esfuerzo posterior por incorporarla.

En cuanto al capítulo estrictamente regional, de su lectura se derivan algunas fortalezas y también debilidades.

En cuanto a sus fortalezas y méritos:

1. Una de las cuestiones a destacar es la existencia misma del capítulo sobre la cuestión región-local. Con independencia de su contenido, su sólo enunciado debe relevarse.

2. La naturaleza de las propuestas del capítulo. Aquí no hay una propuesta global que busque transformar radicalmente la acción estatal, sistema político y la economía nacional en su conjunto. Con excepción de la reformulación de los gobiernos comunales y la creación de asambleas locales y regionales, la

mayor parte de las propuestas apuntan a cosas más o menos específicas (ejemplo: la retención de profesionales en la región).

3. Esta naturaleza menos "pretenciosa" permite visualizar una mayor viabilidad política y menor oposición en su aprobación e implementación.

En cuanto a sus debilidades:

1. Se observa el uso impreciso de varios conceptos cuya explicitación y concreción posterior pueden redundar en dificultades metodológicas (ejemplo: asimilar descentralización a democratización).

2. El tratamiento de lo regional como un capítulo (o un sector) más, permite anticipar algunas dificultades. Por ejemplo no asume, a nivel regional, los problemas y oportunidades que plantea el aterrizaje de otros sectores. Es decir, la región es el espacio donde se concretan las iniciativas sectoriales, y esto demandaría un esfuerzo por lograr su coherencia y buscar el refuerzo mutuo.

3. Al mismo tiempo la consideración de lo regional como un compartimento dentro del programa no le permitió "aprovechar" el peso de las propuestas sectoriales. Si esto hubiera ocurrido, se podría haber generado un ordenamiento político, administrativo y una estrategia de desarrollo regional, relativamente cercano a las permanentes demandas de los promotores PPD del desarrollo regional, sin haber asumido ellos su paternidad.

Sintetizando, por su naturaleza temática, su accionar cotidiano (nuevas preguntas, nuevas dinámicas, nuevos conflictos), las relaciones establecidas con otros núcleos de iniciativa social, con experiencias del exterior, por las

diversas recomendaciones descentralizadoras y desconcentradoras que se derivan de los capítulos del programa global, y, por el intento y posibilidades que se derivan del capítulo regional y local, es plausible que, más allá de las limitaciones observadas, este partido se constituya en un instrumento creciente en favor de un desarrollo regional chileno más justo en su economía, más democrático en sus procesos decisionales y, más creativo en sus dimensiones culturales.

Cuadro No. 1

CONSIDERACIONES REGIONALES Y LOCALES EN EL PROGRAMA DEL PPD #/

CAPITULO	SUB-TEMAS	IDEAS CENTRALES	CONSIDERACIONES Y PROPUESTAS REGIONALES Y LOCALES	PROPUESTAS ESPECIFICAMENTE LOCALES
NUESTRO OBJETIVO		-Democracia para el cambio que apunte a Desarr. y Justicia Social	-Desarrollo regional -Descentralización	
I. UN ESTADO Y SOCIEDAD DEMOCRATICOS		-Establec. democracia represent. y partic. -Separación poderes públicos		
	A. Reformas Constitucionales	-Flexibilizar para etapa de transición	-Circunscripciones múltiples plurinominales: 3 diputados por circunscripción en función de la población y 5 senadores por región (indep. de población) -Tareas centrales post reformas: democratizar poder regional y local, y descentralización efectiva del estado	
	B. Régimen político			
	C. Partidos políticos			
	D. Reformas poder judicial	-Independencia del órgano judicial -Conveniencia Consejo Nac. de Justicia		-Servicio judicial gratuito en comunas -Tribunales vecinales
	E. Política defensa nacional	Responsabilidad de todos los chilenos	Participación de FFAA en organismos asesores de gobiernos regionales	
	F. Orden público y tranquilidad ciudadana	Vida social armónica	Derechos a pueblos indígenas	
II. EL CARACTER FUNDACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS	A. Derechos humanos esenciales			
	B. Instituciones para proteger derechos fundamentales			
	C. Libertad a presos políticos y solución al exilio			
	D. Libertad de culto			

CAPITULO	SUB-TEMAS	IDEAS CENTRALES	CONSIDERACIONES Y PROPUESTAS REGIONALES Y LOCALES	PROPUESTAS ESPECIFICAMENTE LOCALES
III. HACIA UNA ECONOMIA SOLIDARIA MODERNA Y ESTABLE		-1a. Prioridad: pago de deuda social-trabajo -Concertación -Nueva forma de inserción -Integración regional (con otros países)	-Modernidad se opone a concentración económica y espacial del progreso -Incorporar al sistema productivo zonas rezagadas	
	A. Pago de la deuda social	-Lucha contra la pobreza -Promover participac.	-Desarrollo de infraestructura urbana -Relac. entes descentr. y organizac. de pobladores	-Corrección de efectos negativos de la desc. en educación y servicios municipalizados -Soluciones habitac. urbanas donde habitan las personas -Fondos de tierras urbanas (Administración municipal)
		-Fondo nacional de solidaridad (Pequeños proyectos y empresas)	-Parques industr. en áreas urbanas -Convenios con Municip. y Gobiernos regionales para capacitac. laboral	
	B. La Estabilidad	-Equilibrios macroec. -Democratizac. del CES	Formación de consejos de empleo y salarios por sector y/o región (concertar nivel de ingreso)	
	C. Hacia una Economía moderna y dinámica	-Articulación interna -Competitividad internacional	-Disminuir vulnerabilidad de las economías regionales -Desconcentr. económica y espacial -Regionalización de presupuestos ministeriales y mejoram. del FNDR -Integración de grandes empresas con economías regionales -Fomento organizaciones productivas de base -Descentr. gestión del sector público	
	D. Ciencia y Tecnología			
IV. REINSERCIÓN PLENA DE CHILE EN EL MUNDO	A. La política internacional	Reflejo y materializac. de intereses y valores nacionales		
	B. Política económica internacional			

CAPITULO	SUR-TEMAS	IDEAS CENTRALES	CONSIDERACIONES Y PROPUESTAS REGIONALES Y LOCALES	PROPUESTAS ESPECIFICAMENTE LOCALES
V. CULTURA PARA LA DEMOCRACIA		-Conciencia de la nación de si misma (Pais que somos) -Unidad y reconciliación		
	A. Principios de una cultura democrática		-Respeto a especificidades locales regionalismo-valores regionales y provinciales	
	B. Procesos culturales		-Sector comunitario: canal preferente -Dimensión regional activada por intendencias y corporaciones	
	C. Acciones culturales		-Programa cultural indigenista	-Casa de la cultura en cada municipio -Desarrollo instancias locales en deportes y recreación
VI. MEDIOS DE COMUNICACION PARA LA DEMOCRACIA		Participación respetuosa y pluralista	-Libertad de expresión a distintos sectores, incluso regionales -Necesidad de inserción de medios comunic. en proceso de identidad y desarrollo regional -Reflejar pluralidad regional	-Incorporar orgánicamente causas ganados por instancias locales
	A. La prensa		-Recuperar prensa regional frente a tendencia oligopólica	
	B. La televisión	Prioritariamente función de servicio público	-Desarrollo de una televisión regional -Descentr. geográfica de canales	
	C. La radio		-Mecanismo de fomento de radios con fines culturales, educacionales y sociales, especialmente para radios de bajos de potenciales (incentivo a la participación local y expresión de realidades marg.)	
VII. EDUCACION		Despliegue de máxima capacidad creadora: Conocimiento, participación y trabajo calificado		
	A. Principios educacionales		-Gestión descentralizada y particip. -Descentraliz.: imperativo democrát. -Superar diferencias de acceso, uso y resultados de la educación	
	B. Proposiciones para un nuevo esfuerzo educacional		-Atención preferente al desarrollo de Universidades regionales -Estímulo a relaciones universidad-	

CAPITULO	SUB-TEMAS	IDEAS CENTRALES	CONSIDERACIONES Y PROPUESTAS REGIONALES Y LOCALES	PROPUESTAS ESPECIFICAMENTE LOCALES
VIII. UNA SALUD PARA TODOS	A. Fundamentos de una política de salud	Restablecimiento de medicina social	-Reorganizar servicios en torno a conceptos de descentr. y otros.. -Desconcentración de especialistas hacia regiones	-Articular centros de atención municip.c/resto del sistema para fácil acceso y atención oportuna
	B. Problemas prioritarios en salud		-Problemas derivados de concentr. de población en conglom. urbanos no planificados	
	C. Org., Financ. y Estructura de los servicios de salud		-Descentr. a través de regionalizac. desburocr. y particip. comunit. -Establecer niveles: central (norma, coordina, asigna presupuesto), regional (autónomo en manejo de programas y presup.), distrital/provincial, comunal/vecinal. -Asignación de presupuesto mínimo p/cápita independiente de niveles de ingreso regional	
IX. MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO			-Atender problemas de crecimiento urbano (degradación-pobreza) y por regiones -Leyes que consideren especificidad de cada región	
X. DEMOCRACIA Y DESARROLLO REGIONAL Y LOCAL #/				
XI. POLITICA LABORAL Y PREVISIONAL	A. Papel que corresponde al trabajo	Estabilidad, libertad autonomía y democracia sindical	-Concertación social a todos los niveles (incluso regional)	
	B. Estabilidad en el empleo			
	C. Organizaciones sindicales			
	D. Negociación colectiva			
	E. Remuneraciones			
	F. Protección a trabajad. más discriminados			-Participación de organizaciones de trabajadores en oficinas de colocaciones municipales -Promoción de sindicatos comunales en el campo
	G. Administración del trabajo y justic. laboral		-Juzgados del trabajo en principales ciudades	
	H. Una previsión justa			

CAPITULO	SUB-TEMAS	IDEAS CENTRALES	CONSIDERACIONES Y PROPUESTAS REGIONALES Y LOCALES	PROPUESTAS ESPECIFICAMENTE LOCALES
XII. MUJER Y DEMOCRACIA	A. Fundamentos de una nueva política	Igualdad y participación		
	B. Cambios en legislación			
	C. La mujer y el trabajo			
	D. Educación y cultura: valores igualitarios entre sexos			
	E. Participación social y política			
	F. La institucionalidad necesaria	-Organización rango minister. orientado a políticas públicas -Organismo de coord. nacional de acciones -Un carácter más integral a los CEMAS	-Organización a nivel regional relacionada con polít. públicas -Estructura regional, provincial y comunal que se relacione con org. de planif. y desarrollo socio-económico en cada zona	-Participación de la mujer en proyectos de desarrollo a nivel local (Estado llega vía mujeres a la familia y la comunidad) -Vincular CEMAS al conjunto de organizaciones locales
XIII. UNA POLITICA DEMOCRATICA PARA LOS JOVENES		Participación en el proyecto nacional		
	A. Empleo y Participación	Sistema de capacitac. y empleo juvenil	-Apertura a gobiernos locales y regionales -Reclutamiento descentralizado en zonas de mayor desempleo juvenil	
	B. Los jóvenes y el despertar cultural de Chile			-Municipio: lugar y agente decisivo para participación juvenil en la cultura -Turismo joven: asocia búsqueda de placer con descubrimiento de regiones (Señala además trabajo voluntario en este mismo sentido)
	C. Cambios en la educación	Educación media Educación superior		Municipalización más democrática (orientada a participación) -Universidades regionales formadas por desarticulación de UCH y UTE son consideradas por las regiones como experiencias positivas -Fortalecer univ. regionales -Racionalizar recursos hacia grandes centros universitarios regionales orientados al desarrollo regional

.....

CAPITULO	SUB-TEMAS	IDEAS CENTRALES	CONSIDERACIONES Y PROPUESTAS REGIONALES Y LOCALES	PROPUESTAS ESPECIFICAMENTE LOCALES
	D. Una política de prevención y rehabilitación integral		 -Coordinar ministerio y gobiernos locales -Centrarse en sectores populares urbanos
	E. Participación juvenil	Fuerza joven debe expresarse en política, vida social y en el Estado		-Apoyo a organizaciones juveniles a través de Municipios -Red de casas comunales (foros juveniles locales)

NOTA:

*/ Este esquema contiene una revisión del conjunto del programa con excepción del capítulo específico (X. Democracia y Desarrollo Regional y Local)

FUENTE: Programa del PPD "La Democracia que anhelamos", julio 1989.

Cuadro No. 2

EL CAPITULO X. DEMOCRACIA Y DESARROLLO REGIONAL Y LOCAL, EN EL PROGRAMA DEL PPD
 Síntesis y relaciones con las propuestas globales

CAPITULO X	PROPUESTAS GLOBALES No.CAPITULO	REFERENCIAS 2/
Pilares de la estrategia:		
- Democratización del aparato estatal	I	En:Reformas constitucionales
- Descentralización de la administr. del Estado	I III	Id. anterior - Regionalización presupuestos - Descentr.gestión sector público
A. Criterios del proceso de descentralización		

- Gradualidad		
1. Gobierno regional 1/		
2. Gobierno comunal 1/		
3. Organos colegiados de gobierno 1/		
4. - Descentr. de Servicios sociales básicos	VII	Gestión descentralizada y participativa en educación
- Descon. Servicios de administr. del Estado	VIII I	Reorganización (desc.) de servicios de salud Id. Pilares ...
5. Funcionalidad regional de Universid. e Institutos de Educación superior	VII XIII	Estímulo a relaciones universidad-sectores productivos En:Cambios en la educación para jóvenes
6. Democratización de Juntas de Vecinos	I	Id. Pilares ...
B. Tareas Fundamentales		

1. Programa de emergencia p. enfrentar la pobreza en la región	III	Parcialmente en:Pago de la deuda social (Economía solidaria)
2. Fortalecimiento productivo y del empleo regional	III	Parcialmente en: - Desconcentración económica - Incorporación zonas rezagadas al sistema productivo (Economía moderna y dinámica)
3. Programa de defensa ambiental y de retención poblacional rural	IX	- Leyes con especificidad para cada aregión - Atención problemas crecimiento urbano

CAPITULO X	PROPUESTAS GLOBALES	
	No.CAPITULO	REFERENCIAS 2/
C. Acciones económicas para un desarrollo descentralizado		
1. Autonomización creciente de la inst. gubernamental, regional y local	I y III	Id. Pilares
2. Diseño de instancias participativas	I	Id. Pilares
3. Modificación del Fondo Nacional de Desarrollo regional	III	Mejoramiento del FNDR (Economía moderna y dinámica)
4. Programa especial de migración reg. para profesionales y técnicos	VIII	Desconcentración de especialistas de salud
5. Promoción de la identidad regional	V	- Respeto a especificidades culturales locales/regionalismos
		- Activación de la dimensión regional en procesos culturales
	VI	- Inserción de medios de comunicación en proceso de identidad y desarrollo regional
		- Expresión de realidades regionales (Descentralización geográfica de canales)
	VII	- Desarrollo de Universidades regionales
	XIII	- Id. anterior
6. Autonomía municipal	I	- Id. Pilares, Tribunales vecinales
	III	- Id. Pilares, Administración municipal de fondos tierras urbanas
	V	- Desarrollo de instancias locales en deportes y recreación, casas de la cultura
	VI	- Incorporar orgánicamente causas ganados por instancias locales en materia de comunicaciones
	XI	- Participación organizaciones de trabajadores en oficinas de colocaciones municipales
		- Promoción sindicatos comunales en el campo
	XII	- Participación de la mujer en proyectos de desarrollo nivel local
	XIII	- Municipio: lugar y agente decisivo de la participación juvenil en la cultura (Red de casas comunales-foros juveniles)
		- Municipalización orientada a participación en educación media

NOTAS:

1/ Ver Cuadro No. 3

2/ Indica los aspectos en que son planteadas consideraciones y propuestas de carácter subnacional, que más se relacionan con los puntos planteados en el capítulo X.

Cuadro No. 3

ESQUEMA DE GOBIERNOS REGIONALES Y LOCALES EN EL PROGRAMA DEL PPD 1/

	N i v e l Regional	2/ Local 3/	Gestación	Tareas y atribuciones en cada ámbito
GOBIERNO	Intendente	Alcalde	Intend.: designado por Pdte. de la República Alcalde: elegido por votación directa	-Ejecución de políticas, planes, programas y presupuesto
	Asamblea Regional	Consejo Municipal (Integrado por Regidores)	Votación directa	-Aprobar políticas, planes y programas de desarrollo, presupuesto y distribución de fondos
	Consejo de Desarrollo	Consejo de Desarrollo	Representativo de organizac. sociales y elegido por éstas	-Asesor de órganos de gobierno, potestad normativa en materias de su competencia exclusiva -Instancia de concertación y participación -A nivel regional hay ámbitos que requieren su consulta obligatoria y puede proponer leyes al Congreso Nacional

NOTAS

- 1/ Propuesta planteada en el punto A. Criterios del proceso de descentralización del capítulo X. Democracia y desarrollo regional y local, en el Programa "La democracia que anhelamos"
- 2/ Se propone para ambos niveles la desconcentración de servicios de la administración del Estado que no tengan estructura territorial
- 3/ Se propone descentralizar a este nivel la gestión de servicios sociales básicos y delegar funciones y transferir recursos a Juntas de Vecinos, junto con democratizar su organización y funcionamiento.

LA REGIONALIZACION Y RENOVACION NACIONAL:
DIALOGO Y COMPROMISO ENTRE DIRIGENTES
CENTRALES Y REGIONALES

Emilio Meneses C. */

INTRODUCCION

La temática del desarrollo regional ha estado presente en el discurso político de este nuevo partido de la centro-derecha. El interés en la Derecha chilena, por buscar una forma más balanceada de desenvolvimiento económico se remonta a los planteamientos de la "Nueva República", programa de acción planteado a mediados de los años sesenta por el antiguo Partido Nacional, del cual Renovación constituye un directo descendiente.

Dentro de los objetivos reiteradamente planteados por el gobierno de las Fuerzas Armadas ha estado la regionalización. Independiente de la efectividad de esta iniciativa durante estos últimos años, el desempeño de destacados personeros de esta colectividad en el gobierno militar se ha traducido en una influencia de estos conceptos en el programa e ideario de Renovación Nacional. Un aspecto a determinar es la profundidad y grado de compromiso que este partido efectivamente tiene con la agenda de regionalización que ha quedado pendiente.

Renovación Nacional sufrió importantes cambios internos en los meses siguientes a su aparición; así también debió enfrentar difíciles decisiones frente al plebiscito de 1988 y a la candidatura presidencial de 1989 y todos estos eventos han necesariamente postergado el estudio y la toma de posiciones frente a temas como el de la regionalización. No obstante, a pesar de la intensidad del debate político sobre materias de gran

*/ Consultor, Instituto de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

urgencia, este partido se ha dado tiempo y espacio para incluir la regionalización en su agenda programática y así poder establecer un diálogo constructivo con los líderes y sus adherentes en provincias. Este breve estudio pretende recoger y analizar los planteamientos de diversos personeros de Renovación Nacional en esta materia, durante el corto lapso de su existencia como partido, y evaluar el grado de adhesión y persistencia que esta colectividad pueda tener en la consecución de los objetivos señalados por ese discurso.

PLANTEAMIENTOS BAJO EL GOBIERNO MILITAR

Al aparecer Renovación Nacional (RN) a la luz pública, como resultado de la fusión de Unión Nacional, la Unión Demócrata Independiente y el Frente Nacional del Trabajo, estaba notablemente influida por la labor del gobierno militar. Militantes de los dos últimos movimientos habían participado o participaban activamente en la administración pública, con representantes a nivel de ministerios, subsecretarías, direcciones y municipios. Por esta sola razón el tema del desarrollo regional --en tanto obra del gobierno militar-- estuvo presente en los planteamientos del partido.

A principios de 1988, Andrés Chadwick, de la Comisión Política, resaltaba el proceso de modernización experimentado por Chile en los años recientes. "La descentralización --señalaba Chadwick-- del aparato estatal no sólo ha permitido que las provincias despierten de su siesta del pasado, transformándose con la regionalización en focos de desarrollo de insospechada potencialidad, sino también ha posibilitado que cada uno de nosotros estemos más cerca del Estado, haciendo más eficaz su acción". Hay varias ideas detrás de estas palabras, la acción del gobierno habría producido "descentralización" y facilitado "focos de desarrollo" como paso inicial de la regionalización y

habría dado mayor acceso de los individuos al poder, al acercarlo al Estado. Pocos días después, otro miembro, Javier Leturia, apoyaba la gestión gubernamental de trasladar el Congreso a Valparaíso, sugiriendo que no sólo contribuiría "al objetivo de impulsar el desarrollo de las regiones" sino que también ayudaría a "la descontaminación política de la capital", ya que muchos parlamentarios "tendrán que optar entre ser agitadores en Santiago o legisladores en Valparaíso". ¹³

El mes siguiente, en Arauco, Andrés Allamand, Vicepresidente de RN, hacía énfasis en el proceso descentralizador ocurrido en la última década, que ha cambiado la fisonomía del país. Indicando que "el surgimiento de nuevos centros de desarrollo en las regiones constituye otra tendencia favorable que implica el aprovechamiento integral de los recursos naturales del país", fenómeno que ha juicio de Allamand proviene, "tanto de la regionalización, como de la reversión de políticas económicas socialistas que inducían un negativo centralismo". ¹⁴

La crisis interna ocurrida a contar de marzo de 1988 implicó la concentración de los esfuerzos en obtener la dirección del partido, por parte de quienes se disputaban su liderazgo. Sólo una vez que un importante número de ex-miembros de la Unión Demócrata Independiente (UDI) fueron marginados, los dirigentes tuvieron el espacio para volver a ocuparse de temas de más largo plazo. Así, el Consejo General de RN, al fundamentar su apoyo a la opción del SI en el próximo plebiscito, en una declaración política en julio, apoyaba la gestión pasada del gobierno militar, que había llegado al poder poniendo fin "a un período de prolongada decadencia colectiva" iniciando una nueva etapa de la

¹³ Chadwick, Andrés, "Un nuevo Chile", La Tercera, 5 de enero, 1988; declaraciones de Javier Leturia al El Mercurio de Santiago, 21 de enero, 1988.

¹⁴ El Mercurio, Santiago, 12 de febrero, 1988.

vida nacional, "reorientando la acción del Estado, revirtiéndolo su tendencia histórica socializante" y --entre otras obras-- "ha generado importantes polos de desarrollo regional y entregado nuevas atribuciones y responsabilidades a los gobiernos locales y municipales". 15

La campaña plebiscitaria pasaría a ser la principal preocupación de éste y de los otros actores de la política nacional por los meses siguientes, el tema de la regionalización necesariamete desapareció del discurso por un tiempo, hasta el inicio de 1989.

DISCURSO POST PLEBISCITO

El tema de la regionalización comenzó a tomar forma nuevamente a principios de enero de 1989, siendo los líderes de provincias los primeros en llamar la atención sobre la necesidad de continuar con esta política. Mario Ríos, presidente del Partido en la Región del Bío-Bío, ese mes, destacó la "desconcentración" que produjo la ley sobre Distritos Electorales, dando más representatividad a los sectores del interior. Este proceso, a su juicio, "regionalizó la región" de tal manera que ya "Concepción no concentra los parlamentarios como ocurría antes", refiriéndose en este caso a los diputados. No obstante, a continuación criticó la indicación del Ejecutivo que otorgaba un mayor número de bancas acordadas para Santiago, indicando que "ello no ayuda a la descentralización. La Región Metropolitana pasa a tener un 35% de la Cámara de Diputados lo que es demasiado y poco feliz para el desarrollo armónico del país y para la regionalización, si se toma en cuenta que cada parlamentario defenderá en el Congreso los intereses de sus representantes". 16

15 La Segunda, Santiago, 22 de julio, 1988.

16 El Sur, Concepción, 12 de enero, 1989.

Las indicaciones del nuevo proyecto de distritos para diputados también provocó reacciones en la IX Región. A mediados de enero el Consejo Regional de RN rechazó el proyecto debido a que disminuía en su conjunto la representación parlamentaria en las regiones y particularmente en la provincia de Malleco. "Una vez más --afirmaba la declaración-- se demuestra la influencia que son capaces de ejercer los grandes poderes económicos centralizados en las principales urbes del país, en perjuicio de las regiones que no tienen tales poderes. La I, II, III, IX, XI y XII, "están viendo atropellado su derecho a contar con una adecuada representación parlamentaria que permita, precisamente, contrarrestar la falta de influencia y consiguiente postergación". Esto era particularmente negativo, por cuanto, a juicio de este consejo partidario, "la IX Región dió el mejor resultado en el plebiscito del 5 de octubre y se pretende atropellar a la provincia de Malleco reduciendo su participación en la Cámara Baja". con este nuevo proyecto "se imponen nuevamente tendencias al centralismo que con tanto esfuerzo ha intentado el gobierno contrarrestar en el pasado". 17 De este modo, se lamentaba una decisión gubernamental, que desde esa perspectiva, revertía el proceso de descentralización y castigaba a un territorio que había votado favorablemente al gobierno.

En el intertanto, otras autoridades nacionales de RN también se pronunciaron en torno a políticas que favorecían la regionalización. Alberto Espina, presidente de RN en la Región Metropolitana y miembro de la Comisión Política, junto con criticar a los opositores al gobierno por su pasado centralizador, destacó la labor del presente gobierno por sus esfuerzos en la dirección opuesta. Entre otras medidas, para revertir esta situación, RN propone --según Espina-- consolidar el proceso de descentralización político-administrativa. Días después, el presidente nacional Sergio Onofre Jarpa, propuso que

17 El Diario Austral, Temuco, 14 de enero, 1989.

el Consejo Económico Social (CES) "tuviera rango constitucional" y que "debería ser --también-- integrado por representantes de los COREDES. En esta forma tendría una buena distribución geográfica y de actividades". El CES, agregaba Jarpa, "debería ser el foro apropiado para debatir los grandes temas económicos y sociales sin la presión de los intereses políticos". Este organismo "ha servido, además, también para que las diversas regiones y actividades expresen, con independencia y franqueza, sus ideas, propósitos o críticas, ante el gobierno y la opinión pública y no hay duda que en este aspecto ha prestado un señalado servicio al Ejecutivo y al país entero". 18

Durante el receso de verano, algunos líderes regionales de RN continuaron haciendo declaraciones favoreciendo el proceso de descentralización o criticando toda iniciativa inversa. En la II Región, un pre-candidato senatorial, Radoslav Razmilic, declaraba su apoyo a una mayor autonomía en el gasto regional, indicando que:

"Hay que conceptualizar el problema de la regionalización. En estos 15 años el Estado ha tenido un concepto distinto al nuestro. El Ministerio de Obras Públicas dice que es el más regionalista del país porque el MOP ha gastado mucha plata en regiones. Nosotros creemos que regionalización no es cuánta plata gasta en regiones un ministerio según órdenes de Santiago. Creemos que las regiones tienen la autoridad para gastar la plata de acuerdo a su propia autonomía. Eso es la regionalización, no los regalos de la autoridad central." 19

El mismo pre-candidato se refería días más tarde a la necesidad de prolongar los logros económicos en el gobierno venidero. Su intención de postular al Senado se enmarcaba claramente en la necesidad de desarrollar la II Región como un todo, ya que Antofagasta como ciudad no tenía mucho más donde

18 La Nación, Santiago, 15 y 31 de enero, 1989.

19 El Mercurio, Calama, 3 de febrero, 1989.

expandirse. Un particular aspecto del desarrollo de la región debería ser los puertos como Taltal, Mejillones y Tocopilla, por ser salidas naturales de las exportaciones de Argentina, Paraguay y Brasil, indicó a continuación. ²⁰

El presidente provincial de Renovación Nacional de Cautín, Gabriel de la Fuente, continuando con los comentarios del mes anterior, insistió por la prensa en la necesidad de revisar la iniciativa que privaría a Malleco de dos diputados, lo que a su juicio, implicaba una contradicción en la política gubernamental. Otro dirigente, Jorge Vega, de Punta Arenas, también recogió en esos días la opinión de Jarpa, llevándola incluso un poco más adelante, en el sentido de incorporar miembros de los COREDES al Consejo Económico Social, "dejándose de lado el actual sistema que permite la designación de personas con poca o ninguna representatividad". ²¹

Las declaraciones de diversos representantes provinciales durante el verano se realizó inspirada por una iniciativa del partido de solicitar la elaboración de proyectos de desarrollo regional a los dirigentes locales. Posteriormente aquellos estudios serían considerados por la Comisión de Estudios a nivel nacional para ser incluidos en el Programa de Gobierno. Alberto Espina, miembro de la Comisión Política, también comentó la necesidad "de que cada región tenga la debida representación en el Senado" al analizar la importancia de esa cámara legislativa en el próximo gobierno democrático. ²²

²⁰ La Nación, Santiago, 7 de febrero, 1989.

²¹ Diario Austral, Temuco, 3 de febrero; Prensa Austral, Punta Arenas, 12 de febrero, 1989.

²² Revista Renovación Nacional, febrero-marzo, 1989, p. 14; La Tercera, Santiago, 20 de febrero, 1989.

La vuelta de vacaciones enfrentó a la dirigencia del partido a la necesidad de concentrarse en las negociaciones con la Concertación opositora sobre una posible reforma a la Constitución de 1980. Esto dejó en relativa libertad a los representantes de regiones para continuar elaborando sobre la materia. En abril, Radoslav Razmilic, dió una larga entrevista a un periodista de El Mercurio de Valparaíso, en relación al tema de la regionalización y al hecho del funcionamiento del futuro Congreso en aquella ciudad. En ésta, el entrevistado manifestaba su apoyo a labor descentralizadora gubernamental aunque hacía notar que la regionalización debería ser tarea de todos los representantes partidarios en el Parlamento y oponiéndose a que fueran seleccionados por las cúpulas centrales. Indicaba que "el ideal sería formar un gran bloque, independiente de las diversas ideologías que se sustente en que los parlamentarios de las regiones sean hombres provenientes de ellas".²³

Mientras se advierte un relativo silencio en Santiago, los dirigentes regionales continuaron con el discurso descentralizador en la prensa, orientado a la audiencia local, con el natural fin de generar adhesión, pero también, con toda probabilidad, para ser escuchados por los miembros de la organización nacional. Así, el 30 de abril, RN de Magallanes planteó un compromiso con el desarrollo regional al cumplir dos años de vida política. En su punto central indicaba que "como la fuerza política más numerosa del país y de la región nos corresponde el superior deber de ser garantes de la libertad y la democracia, cautelando los derechos y deberes de los ciudadanos. Renovación Nacional reitera su compromiso con el desarrollo de la región, haciendo suyas las legítimas aspiraciones magallánicas ... ya que estima necesario la descentralización regional para promover un desarrollo armónico, sin desmedro de las otras provincias de la región".

²³ El Mercurio, Valparaíso, 16 de abril, 1989.

Al mes siguiente, Wolfgang Stehr de la Comisión de Estudios de Valdivia, junto con indicar que "la regionalización ha significado, sin dudas disminuir ... el centralismo. Esta disminución ha ido en beneficio directo de las regiones y entre ellas, la Décima", no obstante subsistir aún algunos problemas de centralismo. En su opinión la regionalización "tendrá que cristalizar en un cambio de mentalidad del valdiviano" el cual deberá dejar de tener mentalidad localista y proyectar su realidad en "un ámbito más integral". En Concepción, la directiva regional de RN, hacía un llamado a todos los partidos que se han comprometido con la regionalización a adoptar medidas en esa dirección a través de los representantes que sean electos en el futuro para "propender y defender los legítimos derechos y aspiraciones que tienen las diversas regiones del país" a fin de "lograr el verdadero equilibrio socioeconómico, y la descentralización político-administrativa que precisamos para establecer lo que se ha dado en llamar el bien común". Avalando las palabras del dirigente nacional Maximiano Errázuriz, RN de Concepción hacía un llamado "a todos estos dirigentes políticos a dar fe de las declaraciones que han formulado en defensa de la regionalización, las que han quedado absolutamente registradas y constituyen un testimonio fehaciente que los obliga hoy y en el futuro a ser consecuentes con ellos mismos y con su propio electorado". 24

Los planteamientos de los dirigentes regionales tuvieron eco en algunos miembros de RN ligados a la jerarquía central. Alberto Cardemil, ex-Subsecretario del Interior y pre-candidato a senador por la VII Región, explicaba en una entrevista que sería candidato para ayudar a dar soluciones a su zona. Señalaba que la "Región va a tener --en el régimen de democracia plena-- que afirmar su personalidad. La descentralización funcional y

²⁴ Diario Austral, Valdivia, 7 de mayo; El Sur, Concepción, 9 de mayo, 1989.

territorial del poder, la desconcentración, la regionalización son logros de este gobierno que no se pueden perder. En un régimen democrático tiende a revivirse la centralización, porque la asignación de los recursos tiende a dirigirse hacia donde hay votos". Días más tarde, en otra entrevista, el mismo personero, reafirmaba lo señalado, declarando de que era candidato porque "la ciudadanía reclama gente de su región para que lo represente en el Parlamento, en un futuro en que va a haber que afirmar la personalidad de las regiones". 25

El tema de la regionalización pasó de inmediato a segundo plano con los preparativos y negociaciones para erigir candidaturas presidenciales y para definir con el gobierno los últimos detalles de las reformas de la Constitución de 1980. Sólo esporádicamente se dieron oportunidades para que el tema regionalista saliera a la luz pública, como por ejemplo, en un programa de televisión, en donde el candidato a senador por RN por la VIII Región, Renato Gazmuri, rechazó el centralismo e indicó que este gobierno ha hecho esfuerzos por desconcentrar el sistema, recalcando que se han creado polos de desarrollo, "lo que demuestra que cuando las regiones tienen normas parejas con la capital se inicia el despegue". 26

EL PROGRAMA POLITICO Y LA REGIONALIZACION

Los preparativos para el II Consejo General y las negociaciones distritales y presidenciales con los otros partidos de la centro-derecha dominaron la atención de Renovación Nacional hasta el 5 de agosto, fecha en que se dió a conocer el programa político partidista que serviría de plataforma para un futuro gobierno en

²⁵ Cosas, Santiago, 23 de mayo; La Tercera, 28 de mayo, 1989.

²⁶ El Mercurio, Santiago, 4 de julio, 1989.

que esta colectividad participase. Es interesante hacer notar de que no fue planteado directamente como programa de gobierno, sino como un simple "Programa 1989".

El tema de la descentralización y la regionalización es abordado en el capítulo II, "Una Sociedad Centrada en la Persona".²⁷ En su parte atingente señala:

"Nuestro proyecto para evitar la sociedad de masas y robustecer una sociedad de personas individuales descansa en tres ejes centrales": la dispersión del poder político y económico; el establecimiento de áreas de neutralidad política en la sociedad y, el crecimiento de la libertad, pero con igualdad de oportunidades básicas."²⁸

El primer objetivo incluye diversos aspectos relacionados con la distribución vertical y horizontal del poder. El marco dentro del que se aboga por esta dispersión es un diagnóstico negativo frente al creciente poder del Estado. "Uno de los grandes problemas de las sociedades contemporáneas ha sido el crecimiento continuo del Estado", ahogando a los organismos intermedios y al individuo, colocándolo bajo la dependencia de burocracias impersonales que no responden directamente a los usuarios, sino a autoridades centrales distantes y ajenas a los problemas. Y se agrega "ese burocratismo, reseco por las ideologías, no sólo ha debilitado la vitalidad de la empresa privada y aumentado el costo de los servicios, sino ha contribuido poderosamente a la tendencia masificadora de la sociedad contemporánea". Entre las medidas que se requieren para revertir ese proceso se requiere "achicar al Estado y agrandar el país" ya que "si se quiere alcanzar una sociedad libre y progresista es necesario apoyar la tendencia descentralizadora y

²⁷ Renovación Nacional, 1989, Chile: una sociedad de oportunidades, una democracia de las libertades. Programa 1989, Santiago, pp. 8-13.

²⁸ Ibid., p. 11.

desestatizante que ha surgido en el mundo en el curso de la última década". Para ello es preciso aplicar el principio de subsidiariedad del Estado, así como apoyar el desarrollo regional, la descentralización y la desconcentración. ²⁹

"En la medida en que uno de los ejes centrales de nuestro proyecto de sociedad es la dispersión del poder político y económico, el proceso de regionalización se constituye en un objetivo prioritario. Terminar con el centralismo, promover la participación en el ámbito local, trasladar la toma de decisiones a este último, aprovechar integralmente los recursos del país y mejorar el gobierno y la administración territorial son políticas en las cuales se debe perseverar. Pero este proceso alcanzará sentido sólo si trae consigo una auténtica descentralización, una verdadera desconcentración y una adecuada distribución de la población y las actividades nacionales entre las diferentes regiones." ³⁰

A juicio del programa la "descentralización, que es lo que más importa, consiste en ejecutar localmente y con autonomía materias que hoy se deciden y administran en Santiago", exigiendo con ello delegación y traspaso efectivo de poderes y recursos. A su vez, la desconcentración, supone la aplicación local de normas generales que provienen de la autoridad central, por parte de funcionarios regionales provistos de facultades suficientes. De esta manera, la proposición programática implica una voluntad de devolver poder efectivo a las autoridades territoriales. La base para realizar este proceso ya está presente en la Constitución de 1980, la cual "innovó drásticamente en materia de gobiernos comunales y regionales respecto de los modelos clásicos aplicados en el país, con el loable propósito de lograr una participación cabal de la ciudadanía en esos niveles". Aunque se admite que la falta de precisión de las facultades de las autoridades territoriales y la introducción de organismos nuevos y poco probados dificulta un juicio definitivo por el momento.

²⁹ Ibid., p. 11.

³⁰ Ibid., p. 11.

Es más, hay una crítica a la forma en que se ha realizado el proceso de regionalización porque "el ordenamiento regional parece haber servido, hasta ahora, más para centralizar la acción política y económica del Ejecutivo que para lo contrario. Baste recordar, por ejemplo, que los organismos regionales no han tenido independencia para asignar los recursos y que los alcaldes han sido siempre designados desde Santiago". No habría habido efectiva descentralización y la utilidad del sistema de CODECOS y COREDES es "todavía una incógnita, y el retraso del gobierno en aplicarlo ha demostrado cierta desconfianza al respecto por parte de sus propios creadores".³¹

El diagnóstico respecto de la concentración también es negativo. La alta centralización político-administrativa y una alta concentración económica en ciertos sectores urbanos no han sido revertidas por el actual proceso de regionalización. "La concentración ha acentuado las marcadas desigualdades regionales en la medida en que, sobre todo en la capital, se constituyen economías de aglomeración que hacen más atractiva la localización de todo tipo de actividades en Santiago en desmedro de otras regiones". De este forma el grueso del mercado consumidor, las instituciones financieras y los servicios económicos, sociales y administrativos se radican en Santiago, haciendo imposible cerrar la brecha con las regiones. Para modificar esa tendencia habría que lograr una real descentralización de los organismos estatales y una acción efectiva de las autoridades regionales para atraer inversión privada a sus respectivas jurisdicciones.

En relación a Santiago la proposición de Renovación Nacional es aún más drástica y se une a un compromiso formal por dar más recursos a otras regiones:

³¹ Ibid., pp. 11-12.

"Es necesario también, que los habitantes de Santiago contribuyan como corresponde a solventar el costo real de vivir en la capital, sin que para ello las otras regiones hayan de subsidiarla o el Estado se vea forzado a distraer recursos que deben distribuirse equitativamente a lo largo de todo el país. Asimismo, RN considera importante ampliar los fondos presupuestarios destinados al desarrollo regional, para apoyar más eficazmente la descentralización de las decisiones en el país. Por lo tanto, se compromete desde luego a apoyar un incremento sustancial de esos recursos en los próximos años, tanto como lo permitan las posibilidades del país." ³²

Al parecer la iniciativa de incluir las proposiciones de los dirigentes regionales había dado sus frutos. El programa político se tradujo en una articulación de ideas y planes que se compatibilizaron con las ideas libertarias y anti-estatistas de la dirigencia central y tomaron cuerpo en un todo armónico, que, sin estar totalmente acabado, presentan un proyecto novedoso que no rompe con lo avanzado hasta el presente y establece una relación positiva entre las autoridades partidarias centrales y locales. Algunos días después, cuando Hernán Büchi fue apoyado por Renovación Nacional como candidato presidencial, Sergio O. Jarpa, se manifestó partidario de la idea del primero de mantener los COREDES en calidad de senados regionales, aunque expresó dudas de la conveniencia de que todos sus miembros debieran ser electos directamente, puesto que la representatividad por la vía de los partidos políticos no es la única sino también por actividades "productivas, de la cultura y de las muy numerosas formas que tienen los chilenos de vivir, trabajar, de promover el desarrollo". ³³

CONCLUSIONES

La corta vida de Renovación Nacional ha sido intensa en muchos aspectos, su ingreso a la vida pública estuvo enmarcado en una

³² Ibid., p. 12.

³³ El Mercurio, Santiago, 17 de agosto, 1989.

aguda disputa por su control interno, que la debilitó inicialmente y luego, debió adoptar posiciones frente al Plebiscito de 1988 y a la posterior candidatura presidencial y de parlamentarios. No obstante pudo en este breve lapso desarrollar y articular una política regional, aspiración histórica de varios de sus dirigentes, que desde antes del gobierno militar y durante su ejercicio alentaron la descongestión del poder político y económico. ^{34/}

Las características de esta política regional fueron tomando forma desde inicios de 1988 hasta la presentación del programa político de agosto de 1989. En sus inicios tuvieron mayor notoriedad los dirigentes que se sentían más ligados al gobierno, y que después pasarían a reconstituirse en la Unión Demócrata Independiente. Tras la separación, se estableció un nutrido intercambio de planteamientos entre los dirigentes centrales y los regionales. En general, la dirigencia nacional demostró ser receptiva a los planteamientos de los militantes locales, que abogaban por una profundización del proceso de regionalización, entre otras cosas, porque participaban de esos planteamientos y porque su apoyo producía naturalmente mayor cohesión partidaria.

El contenido del discurso regionalista de Renovación Nacional denota una la necesidad de satisfacer una aspiración de larga data, que conlleva los siguientes elementos: primero, un reconocimiento de la labor realizada en este sentido por el gobierno militar; segundo, la visión de que es necesario disminuir el poder del Estado en Chile; tercero, un diagnóstico negativo de la tendencia histórica del desarrollo nacional, que ha sido, entre otras cosas, desigual en lo territorial; cuarto, la urgente necesidad de dar mayor poder a las organizaciones intermedias y de centrar el desarrollo en la persona; quinto,

³⁴ En efecto la política regional se remonta al proyecto de la "Nueva República" del antiguo Partido Nacional, del año 1967.

una visión negativa de la labor de los partidos políticos ideológicos en este sentido, por ser de tendencias totalizantes o al menos centralistas; sexto, un diagnóstico negativo sobre los resultados de la hipertrofia de la capital nacional, y séptimo, la concepción de que la única alternativa eficiente de desarrollo es incorporando armónicamente a todo el territorio en este proceso.

La tónica de este discurso regionalista ha sido más vehemente entre los representantes locales y más reposada, aunque claramente favorable, entre los dirigentes nacionales. Estos últimos no tocan el tema cuando se presentan asuntos de urgencia, como las disputas internas, el plebiscito, la reforma constitucional, la determinación del candidato presidencial y los parlamentarios, etc., denotando con ello que es una aspiración permanente pero no está ligada a la supervivencia del partido. En regiones el tema tiene carácter casi permanente casi sin bajar su frecuencia en los períodos de gran debate y negociación, aunque probablemente, en esos períodos este discurso está orientado exclusivamente al consumo regional. En todo caso es un hecho notable dos aspectos de Renovación Nacional: el grado de atención y seriedad con que la dirigencia nacional ha atendido el tema y segundo, el alto nivel de compromiso de llevar adelante estas políticas en el futuro, ya sea en el gobierno o el Parlamento. Para terminar, se podría señalar que la regionalización es objetivo político permanente de Renovación Nacional, tanto por convicción doctrinaria, como por la coyuntura histórica que le ha tocado vivir y, no menos importante, por el apoyo y cohesión interna que logra o espera lograr esta colectividad en las regiones periféricas entre amplios sectores ciudadanos.

LA UNION DEMOCRATA INDEPENDIENTE Y LA DESCENTRALIZACION:
UN ELEMENTO BASICO PARA UNA SOCIEDAD LIBRE

Rodrigo Sugg */

La Unión Demócrata Independiente, joven partido político de reciente formación, surgido en buena medida del alero del gobierno de las Fuerzas Armadas, aún cuando declara su independencia de juicio respecto de este, ha abrazado y hecho suya, sin dudas, la mayor parte de la obra del gobierno militar. Asimismo y a mayor abundamiento, proclama como parte central de su objetivo político la proyección de la vasta modernización llevada a cabo en los pasados 16 años, bajo la conducción del Presidente Pinochet. Es más, dicho partido apoyó sin condiciones en el plebiscito de 1988, la alternativa que representaba prolongar por ocho años más su mandato presidencial.

En atención a lo anterior resulta obviamente consistente que la Unión Demócrata Independiente comparta plenamente todos los aspectos doctrinarios y conceptuales y prácticos que impulsaron la descentralización, que bajo diversas expresiones, puso en práctica el gobierno militar.

Ya en julio de 1986, siendo la Unión Demócrata Independiente sólo un movimiento político incipiente, estimó oportuno formular un planteamiento general a la opinión pública, procurando clarificar criterios y movilizar voluntades para --según decía-- construir un gran proyecto nacional. Así en el documento Chile. Ahora, entre numerosos otros aspectos, la Unión Demócrata Independiente precisa su punto de vista sobre el tema motivo de este estudio, cuyo texto pertinente se ha considerado oportuno transcribir:

*/ Consultor, Secretario del Consejo Regional de Desarrollo (COREDE), IV Región.

LA MODERNIZACION SOCIAL Y ECONOMICA DE CHILE

"Descentralización, Regionalización,
Mejoramiento de los Servicios Públicos,
Municipalización y Transformación de nuestras
ciudades.

Revirtiendo también tendencias centralizadoras propias de anacrónicos enfoques socializantes, a partir de 1973 surge toda una corriente descentralizadora de las decisiones, de variadas y profundas implicancias económicas y sociales.

La concepción de un Estado subsidiario y no absorbente, busca circunscribirlo progresivamente a las misiones que por su naturaleza le son inherentes, tales como la defensa nacional, la policía, la dictación y aplicación administrativa y judicial de normas jurídicas generales y objetivas, la conducción macroeconómica, la fiscalización de la actividad particular conforme a reglas impersonales y las redistribuciones del ingreso que procedan en beneficio de los sectores más pobres.

Como contrapartida, se estimula a los particulares para que asuman el rol protagónico y preferente que debe corresponderle en los campos abiertos a su capacidad creadora, tales como la producción de bienes y servicios, las tareas educacionales y de salud y la administración de los fondos previsionales. Conforme al principio de subsidiariedad, el Estado, aparte de normar y fiscalizar siempre, además actúa en esos ámbitos con un carácter supletorio, debiendo fomentar que éste se vea paulatinamente reducido por una mayor iniciativa privada.

Se trata de apuntar hacia un Estado activo y eficiente en sus funciones propias, pero sustantivamente más reducido y no gigantista ni dedicado a su propio crecimiento.

Por otro lado, la descentralización facilita y estimula una efectiva participación social en aspectos tan claves como la educación de los hijos, las prestaciones de salud, las soluciones a los problemas vecinales y comunales y otros semejantes.

En similar línea orientadora --propia del principio de subsidiariedad-- sobresale el proceso de regionalización emprendido a partir de 1973, destacando el propósito de fortalecer la esfera de decisiones administrativas y de inversión que le son inherentes. Asimismo, cabe subrayar que el concepto regionalizador ha potenciado el crecimiento de actividades generadoras de riquezas que se encuentran diseminadas a través de las diversas regiones y que tienen en el

auge forestal, agrícola, minero y pesquero sus más tengibles y macizas expresiones.

La regionalización es todavía una tarea pendiente, si se compara lo realizado con lo que falta por realizar. Pero resulta indiscutible que hoy ya se yergue como una realidad en marcha, lo que antes de 1973 sólo fueron aspiraciones teóricas o retóricas.

Ligado a ello, la modernización del aparato estatal registrada en el último decenio --en que a los esfuerzos descentralizadores se añaden importantes medidas desburocratizadoras-- se refleja en un innegable mejoramiento de los servicios públicos, perceptibles para cualquier ciudadano o empresario que deba tratar con la administración.

También aquí, lo mucho que resta por avanzar no podría ser motivo o pretexto para no reconocer los extraordinarios progresos conquistados en este período.

Expresión del fenómeno descrito es también la revitalización del municipio. Lo que hasta 1973 fuera un ente politizado, poco relevante y generalmente ineficiente, se ha convertido en un actor decisivo de nuestra vida social. Dotados de recursos que desde 1973 hasta la fecha han crecido en forma significativa, en términos reales, para el conjunto de los municipios chilenos, éstos tienen injerencia actualmente en las materias más relevantes para el ciudadano medio, lo que permite su mayor participación en ellas, realidad que hoy se aprecia mejor en las comunas que han contado con alcaldes dinámicos y eficientes, pero que deberá extenderse al resto en la medida en que la generación de dichos cargos se realice por la comunidad, a cuyo veredicto estará así sujeto el desempeño de tales funciones.

Como fruto ya visible del nuevo municipio impulsado desde 1973, destaca su vasta acción social en la lucha contra la extrema pobreza, con la erradicación de centenares de campamentos, el mejoramiento significativo de la infraestructura de las poblaciones periféricas de las grandes ciudades y la asistencia social directa a sus habitantes.

Igualmente, los chilenos podemos disfrutar de ciudades cuyo rostro físico, en muchos casos, las hacen casi irreconocibles comparadas con 1973. La creación de parques y áreas verdes, la recuperación de nuestro patrimonio cultural, las diversas obras de iluminación, ornato y esparcimiento, el mejoramiento de las comunicaciones viales urbanas, y otras muestras palpables al respecto, han hecho sentirse orgullosos de sus ciudades a los residentes de la mayoría de ellas." (UDI; Chile, Ahora; 1986.)

En el mismo documento, en el capítulo referido a las proposiciones de la Unión Demócrata Independiente para el Chile

futuro, se efectúan importantes alcances al rol subsidiario del Estado en la economía, y a la propiedad de los medios de producción; dada la estrecha correlación entre estos aspectos y la descentralización, se transcriben a continuación:

ACOTAR EL PAPEL DE UN ESTADO SUBSIDIARIO EN NUESTRA ECONOMIA

"La realidad económica vivida por nuestro país durante los últimos años, aconseja realzar la responsabilidad insustituible que compete al Estado en cuanto a conducir y orientar las políticas macroeconómicas y a hacerlo de un modo serio y realista, como asimismo regular y fiscalizar el funcionamiento de la economía y de sus agentes, conforme a normas y procedimientos objetivos e impersonales.

Como contrapunto, se hace imperioso centrar esfuerzos en reducir sustancialmente el desmedido tamaño del Estado empresario, que el desenlace de la crisis económica reciente de hecho contribuyó a aumentar, contra los principios que inspiran al actual régimen. La reprivatización de las empresas que pasaron por dicho motivo al manejo estatal y la privatización de otras que no deberían permanecer en poder del Estado, son necesarias para obviar eventuales efectos dañinos sobre el gasto público, para impedir que los mejores cuadros técnicos del Estado sean dedicados a ellas distrayéndolos de las funciones específicas de éste y para evitar distorsiones en la competencia en dichas áreas, que retraen las inversiones privadas.

Además las actuales dimensiones del Estado empresario en Chile se oponen abiertamente al principio de subsidiariedad y a las estructuras básicas de una sociedad libre, con el ingrediente particularmente polarizador que ello genera en la disputa por el poder político y con la inestabilidad consiguiente frente a cualquier cambio en quienes lo detentan.

Los recientes pasos iniciados en esta materia ofrecen signos auspiciosos que, intensificados y bien aplicados, debieran contribuir decisivamente al objetivo en cuestión, favoreciendo de paso que se extienda la propiedad privada empresarial entre chilenos, elemento de alto valor social y político.

Por otra parte, la UDI auspicia una integral revisión de las normas jurídicas que conceden excesivas e injustificadas atribuciones discrecionales a los funcionarios del Estado en materia económica, por la peligrosidad que ello entraña para el afianzamiento de una economía libre y un sector privado vigoroso." (UDI; op. cit.)

Asimismo, en el señalado capítulo, en el acápite destinado a los aspectos sociales y culturales, se vuelve a insistir en el tema de la Regionalización, en los siguientes términos:

ROBUSTECER LA REGIONALIZACION

"Lo avanzado en regionalizar el país se vería sustantivamente frustrado si no se complementa decididamente con un conjunto de medidas cuyo objetivo central y común sea el de fortalecer la autonomía para que cada región decida respecto de sus realidades y problemas propios.

Las medidas pertinentes debieran cubrir las diversas áreas sectoriales de la administración del Estado, así como las empresas estatales, del modo más pertinente para que en cada caso se tienda al objetivo descrito.

Con todo, interesa subraya aquí que, además de sus frutos participativos y de su aliciente para la mejor explotación de nuestros recursos naturales, el fortalecimiento de la regionalización beneficiaría un desarrollo armónico y equilibrado de nuestro territorio, evitando tantos inconvenientes sociales de las exageradas concentraciones urbanas, como el costo del efecto ecológico y de los requerimientos de infraestructura inherentes a las grandes ciudades. Atenuar progresivamente pero decididamente los problemas que representan la desproporcionada hipertrofia de la región metropolitana, representa uno de los desafíos nacionales más importantes y urgentes." (UDI; op. cit.)

Finalmente, en el mismo documento, la Unión Demócrata Independiente efectúa unos interesantes alcances respecto de la Descentralización Educacional, donde textualmente se señala lo siguiente:

MEJORAR LA DESCENTRALIZACION EDUCACIONAL Y DIGNIFICAR AL MAGISTERIO

"Una de las modernizaciones de más vastos alcances efectuadas por el actual gobierno, consiste en la búsqueda de sistemas que descentralicen las tareas educacionales de la enseñanza básica y media, manteniendo los resguardos que aseguren un sentido unitario e integrador, orientado a fortalecer una de las bases y tradiciones más valiosas de la chilenidad.

El traspaso en la administración de esos establecimientos educacionales del Estado a los municipios, junto al estímulo a diversas formas de educación privada, todo ello bajo la supervigilancia pedagógica del Ministerio respectivo, representa una ecuación para tender al armonioso objetivo descrito.

Acercar el proceso educacional a los destinatarios, favorece una mayor y más efectiva participación en él de los padres de familia, conforme a las variadas peculiaridades propias que presenta nuestro país al respecto. Más aún, la UDI respalda la filosofía central de dicha iniciativa, entendiéndola como un medio de potenciar el derecho preferente de los padres a educar a sus hijos, precisando que ello dará pleno fruto en la medida en que la comunidad participe efectivamente en la generación y control de la autoridad municipal.

Sin embargo, la crisis económica acarrió el congelamiento de las subvenciones que el Estado otorga tanto a la educación municipalizada como a la particular. Ello se ha traducido en que los municipios se han visto obligados incluso a recurrir a sus presupuestos de inversión para financiar las remuneraciones de los profesores de su dependencia, las que a su vez han sufrido una merma comparativa con la de los docentes que permanecieron como funcionarios públicos.

Para solucionar este problema sin apartarse del propósito básico descentralizador antes referido, la UDI juzga imperioso que el Estado realice una reasignación presupuestaria que permita mejorar las remuneraciones reales del profesorado chileno, sector que permanece seriamente postergado en el conjunto de nuestra sociedad.

Chile tiene el imperativo moral de dignificar al magisterio, finalidad que requiere tanto de normas jurídicas que garanticen el respeto a la especialidad de la función docente y el perfeccionamiento constante de cada profesor, como un nivel de remuneraciones adecuado a la jerarquía social de la noble y esencial función que realizan quienes tienen la elevada responsabilidad de formar a la juventud chilena.

La UDI está cierta que sólo así podrá conjugarse un sistema educacional diseñado según las conveniencias de sus destinatarios --que son los estudiantes-- a través de una efectiva participación de sus padres o apoderados, con el esencial concurso de un profesorado al cual la ciudadanía reconozca integralmente la dignidad que él merece, y con un Estado que ejerza la supervigilancia que le corresponde sobre el proceso educacional." (UDI; op. cit.)

Con posterioridad, en 1988, ya en vía de transformarse en un definitivo partido político la Unión Demócrata Independiente define y da a conocer su DECLARACION DE PRINCIPIOS. Allí, y ya en una fórmula y carácter más doctrinario, la Unión Demócrata Independiente precisa los conceptos y principios que orientarán y regularán su accionar político. En este nuevo documento, la descentralización, como concepto funcional, ya sea en el establecimiento de límites a la acción del Estado, la adhesión a un sistema de economía social de mercado, o la importancia concedida a la Regionalización y la participación, es nuevamente puesta de relieve. La defensa de la autonomía de los cuerpos sociales intermedios, el apego del Estado a un rol subsidiario razonable, la difusión de la propiedad de los medios de producción, y la regionalización, constituyen un conjunto de aspectos sustantivos para propender a niveles deseables de descentralización.

Para una mayor clarificación e interpretación, se transcriben textuales algunas menciones a estos temas, contenidos en el documento en análisis:

PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD Y SOCIEDAD LIBRE

"Unión Demócrata Independiente postula el principio de subsidiariedad como base de la sociedad libre. El respeto a la libertad personal y a la autonomía de los cuerpos sociales intermedios exige que ni el Estado, ni ningún otro organismo de la sociedad, invadan o absorban el campo específico de las entidades menores o el ámbito de la libertad de cada persona. El Estado tiene funciones indelegables. La defensa nacional; las relaciones exteriores; la dictación y aplicación judicial o administrativa de las normas que regulan la convivencia en las esferas propias del Derecho; la erradicación de la miseria y la promoción de la mayor igualdad posible de oportunidades básicas son, entre otras tareas esenciales del Estado.

Por vía subsidiaria, corresponde al Estado, además, asumir aquellas actividades necesarias o claramente convenientes para el país que, siendo propias del ámbito de los particulares, en la práctica no pueden ser cubiertas por éstos.

Dicha función estatal de suplencia del Estado --especialmente prioritaria en las áreas más importantes para el país-- debe, a la vez ejercerse de modo que se estimule a los particulares para que aborden estas actividades o incrementen su iniciativa en ellas.

Consecuentemente, corresponde al Estado velar por el acceso de toda la población a los beneficios de nutrición infantil, la salud, la educación, el medio ambiente sano y otras áreas de similar importancia social, conforme lo exija el bien común y con debido respeto a los derechos de las personas y al principios de subsidiariedad."

SISTEMA ECONOMICO SOCIAL

"Unión Demócrata Independiente propicia una economía social de mercado, basada en la propiedad privada de los medios de producción y en la iniciativa y la armonía social como motores básicos del desarrollo económico.

La experiencia demuestra que los sistemas económicos que estimulan en cada persona la capacidad generadora de riqueza, obtienen un desarrollo económico y un bienestar social muy superiores a los colectivismos planificados por la burocracia estatal. Sólo una economía social de mercado permite lograr esos resultados económicos y sociales en la forma equilibrada y simultánea que es indispensable.

El respeto de la libertad económica de los individuos, tanto en su carácter de productores como de consumidores, es sólido fundamento de la libertad política. Por el contrario, cuanto más se acerque el Estado a ser el único empleador o fuente de ingresos para las personas, más próximo se estará al control de éstas por los detentadores del poder político.

Las libertades políticas y económicas son interdependientes y la subsistencia de unas sin las otras sólo puede registrarse de modo precario, excepcional o transitorio.

La Unión Demócrata Independiente subraya, sin embargo, que las libertades económicas deben ejercerse conforme a normas éticas rigurosas y sujetarse a un marco jurídico que impida su abuso. Así mismo, declara su propósito de acelerar el avance hacia la meta de que Chile sea una nación de propietarios y no de proletarios, extendiendo al máximo las formas de acceso a la propiedad y el número de propietarios. El arraigo social de la propiedad reside en su mayor difusión.

Unión Demócrata Independiente postula una economía abierta a la competencia interna y externa, donde el mercado sea el asignador preferente --aunque no absoluto-- de los recursos

productivos, todo ello dentro de un marco de adecuada defensa de los productores nacionales. Para que el mercado opere efectivamente, el Estado debe impedir las prácticas monopólicas, incluidas especialmente las concertaciones de precios.

Unión Demócrata Independiente destaca la importancia de las pequeñas y medianas empresas, porque ellas contribuyen a difundir la actividad empresarial y favorecen significativamente la generación de empleo, objetivos ambos que fortalecen la estabilidad social."

DESCENTRALIZACION REGIONALIZACION Y PARTICIPACION

"Unión Demócrata Independiente impulsa la descentralización como elemento básico de una sociedad libre. Ella evita concentraciones de poder estatal amenazantes para la libertad de las personas. Al acercar el nivel de las decisiones a ámbitos más próximos para cada ciudadano se favorece una efectiva participación social. La descentralización es el elemento clave de la dispersión del poder que debe singularizar a una sociedad libre.

Unión Demócrata Independiente aprecia la comuna como una instancia clave de dicha participación y la considera eje de todo proceso descentralizador, lo cual exige una preocupación cívica especial por los municipios y el respeto al carácter despolitizado que les debe ser propio. De igual modo, Unión Demócrata Independiente destaca la importancia de intensificar la regionalización del país fortaleciendo la autonomía de las regiones para decidir respecto de sus problemas y realidades peculiares, conforme a soluciones diferentes exigidas por la muy variada condición geográfica de cada una." (UDI; Declaración de principios; 1988.)

En suma, se puede en propiedad reconocer que el problema de la descentralización no ha estado ausente en el discurso político de la Unión Demócrata Independiente. Más aún, se puede afirmar que ha estado marcadamente presente. Sin embargo, es posible percibir una clara apreciación y tendencia netamente continuista en los procesos descentralizadores proclamados por la UDI, respecto de lo iniciado por el gobierno militar. No se aprecian innovaciones significativas ni juicios críticos o valóricos importantes, lo que puede estar sugiriendo una postura conformista, o bien que el tema no obstante su relevancia para conquistar mayores grados de madurez, como Estado y sociedad, no

ha sido objeto aún de un debate más profundo y sostenido por parte de este nuevo grupo político.

CONCLUSIONES

UNA LECTURA PARTIDISTA DE LA DESCENTRALIZACION

Si bien la descentralización aparece incorporada hoy día en el discurso de todos los partidos políticos, no es menos cierto -- y no podría ser de otra manera -- que se observan diferencias marcadas en la forma y en el fondo del tratamiento del tema, con respecto al cual se podría decir que es considerado en un continuo en el que se distingue, en un extremo la Democracia Cristiana y en el otro, a la Unión Democrática Independiente.

La Democracia Cristiana es el partido que plantea un reclamo explícito de carácter doctrinario sobre la descentralización, al considerar esta forma de organización de la sociedad civil como consubstancial a su utopía política y social: la sociedad comunitaria.

En cualquier partido político que abogue por la noción de un Estado subsidiario debería encontrarse una postura similar, independientemente de si la subsidiaridad proviene de la vertiente liberal o de la vertiente del humanismo-cristiano. Sin embargo, ni Renovación Nacional ni la Unión Demócrata Independiente plantean la descentralización como una cuestión doctrinaria, al menos explícitamente.

No constituye tampoco un asunto doctrinario para el Partido Amplio de Izquierda Socialista ni para el Partido por la Democracia. En alguna medida ello responde a la diferente matriz filosófica que corresponde a estos dos partidos y también a su carácter instrumental y por lo tanto menos ideológico.

La degradación del tema de la descentralización en términos programáticos que se desprende de la lectura partidista tiene un

recorrido bien preciso: Democracia Cristiana, Partido por la Democracia, Partido Amplio de Izquierda Socialista, Renovación Nacional y Unión Demócrata Independiente. Este ordenamiento convalida una de las tesis planteadas por Eduardo Palma en el trabajo introductorio de este documento, al postularse allí la descentralización como un "tema de la cultura disidente" principalmente.

La propuesta de la Democracia Cristiana presta especial atención a la definición de un "marco de referencia" dentro del cual se inscriben las proposiciones concretas de políticas. Tal "marco de referencia" se construye a partir de los principios básicos relacionados con los equilibrios macroeconómicos, la gradualidad y selectividad de la descentralización y la aplicación de principios de justicia y solidaridad regional. A partir de estos principios se establece un conjunto definido y concreto de políticas en el campo institucional, social económico y tecnológico.

El Partido por la Democracia centra sus propuestas en el Estado, mas que en la sociedad civil. La democratización del aparato estatal y la descentralización de la administración del Estado constituyen los pilares o si se quiere, los principios básicos de la propuesta del P.P.D.

A partir de allí se plantean algunas "tareas de desarrollo territorial" y "acciones económicas para un desarrollo descentralizado" en forma, sin embargo, menos concreta que lo observado en el caso de al D.C. No obstante, la propuesta programática completa del Partido por la Democracia, revela mayores consideraciones regionales, explícitas o implícitas, que las otras propuestas programáticas del resto de los partidos.

También a diferencia del resto de las posiciones partidarias, el P.P.D. se muestra más sensible a temas como los

vinculados a la identidad regional, cultura y medio ambiente, todos de extrema importancia desde el punto de vista de la descentralización y del desarrollo regional.

En relación al Partido Amplio de Izquierda Socialista si bien se valora el espacio regional y local como ámbito para la participación política y social, faltan propuestas específicas respecto a la institucionalidad regional que haría posible la democratización: la participación política y la participación social en el espacio regional y local.

Tampoco el P.A.I.S. avanza en el terreno de las propuestas económicas. El tema regional no alcanza a formar parte o a influir en los objetivos de la propuesta económico-social; no constituye ni contribuye a formar ninguno de los criterios de la "nueva estructura económica".

Para Renovación Nacional la regionalización constituye un objetivo político permanente. Si se toman en cuenta las raíces históricas de este partido, es fácil apreciar su permanente articulación con la antigua clase de propietarios agrícolas, todavía expresiva en ciertas regiones de la zona central del país, hecho que contribuye a explicar el fuerte discurso regionalista de los dirigentes locales de R.N. Sin embargo, este discurso -- si bien mirado con simpatía por la cúpula partidaria -- no logra traducirse todavía en propuestas programáticas explícitas. La postura del partido tiene y asume más un tono de denuncia que de proposiciones y acciones.

Finalmente, la Unión Democrática Independiente plantea un discurso descentralista con un fuerte contenido ideológico, en tanto proceso más funcional que territorial y concordante y resultante entonces de una propuesta de organización económica cuyo modelo idealizado es un mercado completamente competitivo, con absoluta libertad de precios y en consecuencia, teóricamente

descentralizado. En términos de política, la U.D.I. asume y recoge acriticamente la acción desconcentradora y de crecimiento regional impulsada durante el período 1973-1989.

UNA LECTURA PRESIDENCIALISTA DE LA DESCENTRALIZACION

Los proyectos políticos de los partidos políticos son proyectos de largo plazo cuya traducción en prácticas concretas se ve mediatizada por la particular composición de fuerzas políticas que en un momento dado acceden al poder y por la posición relativa de cada partido en dicha constelación con situaciones polares representadas por un gobierno de partido único a un gobierno de coalición amplia.

En el caso concreto de la transición chilena prevalece precisamente esta última situación. Dos de los tres candidatos presidenciales son respaldados respectivamente por dos pactos o coaliciones políticas: la Concertación de Partidos por la Democracia que incluye, entre otros, a la Democracia Cristiana, el Partido por la Democracia y, solo para estos efectos, el Partido Amplio de Izquierda Socialista y el Pacto Democracia y Progreso que incorpora a Renovación Nacional y a la Unión Demócrata Independiente.

Interesa ciertamente examinar la intensidad y modalidad con que los planteamientos partidarios son incorporados en las bases programáticas que sustentan los candidatos presidenciales.

En el marco de la Concertación, el tema de la descentralización y del desarrollo regional es explícitamente incorporado en las Bases programáticas político-institucionales y en las Bases programáticas económico-sociales.

En el primer caso se establecen dos objetivos: i) la democratización del aparato estatal y ii) la descentralización

del aparato del estado. Los criterios fundamentales delineados allí para alcanzar tales objetivos son:

- a) gradualidad de dichos procesos a partir del momento de instalación de gobierno;
- b) gobierno regional compuesto por un Intendente y por un Consejo Regional;
- c) establecimiento de un programa socio-económico de emergencia regional;
- d) descentralización gradual de los servicios nacionales de la administración del Estado, del poder judicial y de la Contraloría;
- e) modificación del FNDR;
- f) otras acciones a nivel comunal y de asociaciones de base.

En el segundo se sostiene:

- a) que el desarrollo regional y la descentralización es una condición básica para lograr un desarrollo más equitativo del país;
- b) la gradualidad y selectividad de la descentralización;
- c) la necesidad de un papel activo del Estado en apoyo empresarial y en apoyo de la educación, cultura y capacitación laboral;
- d) la necesidad -- como contrapartida del desarrollo regional -- de poner en práctica una efectiva política de control de la expansión de la Región Metropolitana;
- e) la introducción de modificaciones en los criterios de reparto del FNDR.

En el marco del Pacto, el tema también es recogido tanto en las propuestas político-institucionales como en las propuestas económicas.

En el primer caso y bajo el título de Desconcentración del poder político se plantea el objetivo de lograr la democracia en la región y en la comuna mediante:

a) la creación de Senados Regionales elegidos por votación popular directa;

b) la incorporación a la evaluación de los proyectos públicos de los costos sociales de una mayor dispersión territorial de la población:

Como no podría ser de otra manera, las bases programáticas de ambas coaliciones "filtran" una serie de propuestas concretas que se expresan a nivel de partidos, habida cuenta del necesario proceso de búsqueda de consensos para establecer tales bases.

Teniendo presente el hecho anterior resalta sin embargo el considerable mayor espacio ocupado por la descentralización en el discurso de la coalición Concertación de Partidos por la Democracia que en el de la coalición Pacto Democracia y Progreso.

UNA LECTURA HORIZONTAL: HACIA AREAS CONSENSUALES

Confrontando las propuestas partidarias surgen varios hechos significativos.

En primer término y por primera vez en la historia política del país, el tema específico de la descentralización ocupa un lugar mas o menos preferente en el discurso político de todos los partidos políticos. Hay que recordar que las Asambleas Provinciales establecidas en la Constitución de 1925 no fueron el resultado de los proyectos políticos partidistas, sino de otro tipo de situación.

La situación actual es el reflejo de la interacción de procesos tanto internacionales como nacionales. Como se discute en el texto, parecen gestarse hoy día condiciones más favorables a un proyecto político descentralizador que es empujado coincidentemente por fuerzas tan disímiles como la revolución científica y tecnológica por un lado y por otro, por una dialéctica nacional resultante de la propia frustración y reacción provocada por el discurso descentralista del Gobierno Militar, que no puede superar la contradicción entre una auténtica descentralización y su naturaleza autoritaria.

Estos procesos conducen a un tratamiento extenso e intenso, por lo menos históricamente hablando, de la descentralización por parte de todos los partidos políticos. Condición indispensable para formar parte de un proyecto político nacional consensual.

En segundo término, a lo largo de todo el espectro político se reconoce la asociación entre el proceso de redemocratización y el proceso de descentralización. Aparte de consideraciones teóricas, este hecho obedece a cuestiones prácticas en el Chile de hoy. El Estado chileno incluye hoy día estructuras regionales y locales nuevas y por lo tanto todo intento de redemocratizar el Estado tiene ahora una dimensión territorial que obliga a incorporar la descentralización.

Es igualmente importante constatar en todos los partidos políticos una revalorización de la sociedad civil, parcial o potencialmente organizada también en ámbitos territoriales y sujeto entonces de procesos descentralizadores.

En tercer término, se observa una coincidencia en considerar la descentralización (político y territorial) y el desarrollo regional como dos términos y procesos absolutamente interdependientes, tanto causa como resultado. Esto constituye

un avance significativo para entender la naturaleza esencialmente política y social del desarrollo regional y ello podría contribuir a redireccionar y a mejorar la eficacia de las políticas públicas en este campo.

En cuarto lugar es importante también destacar la coincidencia de planteamientos en torno a la cuestión de la Región Metropolitana, sin cuyo control eficaz es imposible lograr un desarrollo regional efectivo.

La descentralización territorial, sea como un fin en si misma, sea como instrumento, comienza a ser socializada en términos políticos. Para que deje de ser un "objetivo transable" falta todavía una demanda social expresiva y nacionalmente articulada. Solo así puede transformarse de "pensamiento en acción".

4

4

0

d

