

**REUNION TECNICA: DESARROLLO LOCAL, EL DESAFIO  
DE LA DESCENTRALIZACION DEMOCRATICA**

Organizada conjuntamente por ILPES, Ministerio del Interior, Ministerio de Planificación y Cooperación, Universidad Academia Humanismo Cristiano, CEDESCO y Universidad Católica de Chile.

**Santiago, Chile, 30 y 31 de octubre 1991**

**REFLEXIONES TEORICAS EN TORNO  
A LA DESCENTRALIZACION**

Bernarda CALLARDC

Distr.  
RESTRINGIDA

LC/IP/R.96  
15 de octubre de 1991

ORIGINAL: ESPAÑOL

---

PONENCIA, TEMA I

"REFLEXIONES TEORICAS EN TORNO A LA DESCENTRALIZACION

(Versión Preliminar)

Bernarda Gallardo\*

---

\* Sociologa Coordinadora Programa Percepción Pública del Desempeño de la Política Social de Gobierno. Departamento Acción Local y Participación. División Social/MIDEPLAN

Las opiniones expresadas en este documento son de la exclusiva responsabilidad del autor y no compromete a la organización en la cual trabaja.

Este documento no ha sido sometido a revisión editorial.

## PRESENTACION

A continuación se presenta una reflexión en curso sobre el tema de la descentralización; por lo mismo, está lejos de constituir alguna suerte de marco teórico, tampoco es esa su finalidad porque lo que pretende es, más bien, seguir profundizando en la problematización de un conjunto de fenómenos que están tras y se anudan en la preocupación e interés que suscita la propuesta académica y política de la descentralización hoy en Chile.

Se trata de una reflexión que encuentra como hilo de inteligibilidad o, a lo menos, arranca de la experiencia concreta que ha permitido acumular el desempeño de la política social del Gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia. Esta reflexión se articula, más en la pregunta del para qué y por qué de la descentralización, que en la del cómo, que ha tendido a predominar en los círculos políticos y académicos en los últimos tiempos en el país.

## PRIMERO

En una primera aproximación, lo que se puede decir de la descentralización es que se trata de un fenómeno que encuentra su sentido de bueno o malo, o de útil o no útil en otra parte; fuera de sí.

La descentralización es de la naturaleza de los "medios" y no del "fin" en sí mismo.

Siguiendo a Pozo (Pozo, 1990) se puede decir que la descentralización no es sinónimo de democracia, de participación o de desarrollo local, como tampoco lo es de una mayor eficiencia respecto del régimen centralizado de administración del Estado. Cabe agregar finalmente en esta serie, también, que no son sinónimos descentralización y eficacia social o mejor calidad de las prestaciones públicas.

Sí cabe entender a la descentralización como un conjunto de reglas procedimentales. Volviendo a Pozo, la descentralización es "un régimen de administración del Estado, en el cual se entrega la gestión de los intereses regionales o locales (descentralización territorial) o de ciertas materias especiales (descentralización funcional) a órganos independientes del poder central, dotados de personalidad jurídica de derecho público y de patrimonio propios" (Pozo, 1990, pág.5).

Que la descentralización sea funcional a, o que potencie objetivos como la democracia, la participación, el desarrollo local o la eficiencia administrativa y eficacia social de la labor pública, depende de fenómenos ubicados en otro orden de cosas.

Quiero decir, con ésto, que depende de cosas tales como:

i) las "tareas" que asume en un momento dado el Estado y por las cuales se define su especificidad histórica concreta;

ii) las necesidades que la sociedad plantea al Estado como "tareas" deseables; y

iii) la relación Estado-Sociedad, por la cual se van delimitando en la práctica social concreta las "tareas" que finalmente el Estado cumple cada vez.

A modo de ejemplo: supuesta la legitimidad de algún rol activo del Estado en materias de bienestar social; la finalidad de eficacia social de las acciones emprendidas por el Estado en el cumplimiento de dicho rol; y supuesta una situación de estabilidad social, en la cual los grupos componentes de la sociedad plantean demandas homogéneas de políticas sociales y una común priorización de las mismas, lo cierto es que lo más razonable sea pensar que el centralismo (y no la descentralización) resulte ser el arreglo institucional público más eficiente ("adecuado") desde el punto de vista técnico de administración de recursos.

Explico la argumentación que hay tras este ejemplo: si bien se trabaje con la definición de descentralización antes citada, cabe detenerse, y enfatizar en su análisis, desde el punto de vista del proceso de toma de decisiones.

## SEGUNDO

Respecto de una situación de centralismo, la descentralización lo mínimo que provoca es una alteración en el proceso de toma de decisiones. Eso mínimo que induce es un cambio de los decisores y de los actores con capacidad de influencia o interesados en presionar sobre quienes toman las decisiones -la(s) autoridad(es).

Pero, a lo menos en el caso de los decisores, y en el contexto de un proceso de descentralización territorial, este cambio que resulta del desplazamiento "hacia abajo" del escenario de la toma de decisiones (de instancias y agentes centrales a instancias y agentes descentralizados; regionales y comunales), conlleva, o provoca asimismo, una diversificación en el proceso de toma de decisiones. (Ya no es uno y ubicado "arriba" sino que ahora son varios y "abajo").

De otro lado, desde el punto de vista de lo que podría significarse como la "calidad de la decisión", la descentralización **per se** no dice nada respecto de ello. Se puede decir que no la cualifica de mejor ni de peor.

Lo que acontezca con la "calidad de la decisión" más bien pasa a depender de lo que según Pozo es de la naturaleza de la descentralización y no de la esencia; refiriendo con ello a la forma y procedimientos utilizados para la selección de las autoridades formales de las instancias descentralizadas. De igual modo, depende de cómo se resuelva el papel que en el proceso de toma de decisiones logren desempeñar los actores con capacidad de influencia sobre quienes toman y/o ejecutan las decisiones.

Dicho en los términos más generales posibles, la "calidad de la decisión" no depende tanto de su inscripción en un diseño institucional centralizado o descentralizado, y si lo hace respecto del tipo de relación que se establezca entre los decisores y quienes sufren o se benefician de las decisiones tomadas y sus resultados.

Tras esta forma de plantear las cosas hay un supuesto fuerte. Este es, que es criterio de virtud de la decisión el que la relación entre decidores y afectados por las decisiones se estructure en términos de una relación democrática; e, inversamente, lo sería de "perversión", el que se estructurara en términos no democráticos (ya sean autoritarios, populistas, clientelistas, etc.).

Pero si ese puede ser un criterio -y no menor- para calificar el rendimiento de la decisión tomada y, valga insistir, que no depende de la descentralización misma; un segundo criterio puede y debe ser el de la adecuación entre los productos generados en el proceso de toma de decisiones públicas y las necesidades de bienestar social que éste está llamado a satisfacer.

Y es en este punto donde puede establecerse una relación directa entre estructura de toma de decisiones (centralizada o descentralizada) y calidad de las mismas y sus productos. No obstante nuevamente hay acá otro supuesto fuerte y que aparece enunciado en el ejemplo dado inicialmente para descolgar la argumentación de estas páginas.

Me refiero al tipo y características de las necesidades sociales que las decisiones públicas buscan satisfacer y el esquema institucional según el cual se estructura dicho proceso de toma de decisiones.

Específicamente me refiero a la existencia de una relación entre productos homogéneos, uniformes o estandarizados y estructura de toma de decisiones centralizada; y a una relación entre productos diversos, heterogéneos o particularizados y estructura de toma de decisiones descentralizada.

## TERCERO

Si la vigencia de un arreglo de tipo democrático para la elección de la(s) autoridad(es) descentralizadas establece los mecanismos para una mayor o más efectiva participación y control, estable y legítimo, de los afectados por los productos de las decisiones y del conjunto de la ciudadanía local sobre quienes las toman; la vigencia de un arreglo descentralizado del sector público establece los mecanismos para la diversificación de los productos operados en el proceso de toma de decisiones. Y es acá donde radica la mayor eficiencia comparativa de las estructuras descentralizadas respecto de las centralizadas.

Que ésto redunde en productos mejores o peores depende, obviamente, de la necesidad social de esa diversificación de la oferta pública.

Sin embargo, no es en rigor la mayor cercanía entre decidores y usuarios de los productos de las decisiones, que posibilitaría el arreglo descentralizado, lo que permite diversificar la "oferta" pública y captar más certeramente las demandas sociales. Más bien esto es resultado de la diversa escala en la que el arreglo descentralizado permite actuar al sector público. Específicamente, es resultado de la posibilidad de actuar a nivel de escalas menores a la nacional (regionales o comunales).

Retomo la pregunta por la calidad de la decisión. Desde el punto de vista de la eficacia social de la gestión pública, entendiéndose por ello una respuesta más adecuada (cualitativa y cuantitativamente) a las necesidades de sus usuarios; el que la descentralización sea más buena o más mala depende de consideraciones que no tienen que ver con el arreglo descentralizado en sí mismo, sino con la forma concreta que adquiera ese arreglo en su funcionamiento y en su relación con el conjunto del sector público o estructura político administrativa del Estado.

Por de pronto tiene que ver con los mayores o menores grados efectivos de autonomía administrativa y financiera de la que gocen las instancias y agentes descentralizados y, a otro nivel, con la política de gestión pública nacional dentro de la cual se inscribe el desempeño de las instancias descentralizadas.

Sin los recursos financieros, técnicos y administrativos requeridos para cubrir la magnitud y especificidad de las necesidades de los usuarios, y sin una real y suficiente autonomía para decidir sobre el destino de los recursos, la capacidad de prestación de un servicio ágil y diversificado resulta meramente formal.

De otro lado, si bien es de la virtualidad de la descentralización satisfacer una demanda social diversificada y cambiante, no lo es el corregir situaciones de inequidad social y territorial que encuentran en condiciones estructurales de la sociedad sus causas, y en situaciones donde coexiste un arreglo descentralizado del sector público y una centralización de las estructuras de poder económico y político que sostienen y a través de las cuales se reproduce esa inequidad.

Esta limitación que encuentra la descentralización para operar eficientemente en la reversión de situaciones estructurales de inequidad, instaura el principal problema que plantea la propuesta descentralizadora en su eficacia social o en su impacto sobre el bienestar social.

Sin embargo es necesario insistir, esta limitación resulta de la existencia de estructuras de poder dominante centralizadas y de la presencia de un cierto "bloqueo" en la sociedad que dificulta, sino impide, producir alteraciones en la centralidad de dichas estructuras a partir de cambios provocados en sus bases o periferias.

Porque si aquella es una desventaja de la descentralización, en comparación con esquemas centralizados como contraparte de esta desventaja, la descentralización permite un tratamiento más concreto (menos "parcial" y más "global") de los problemas sociales. Dicho en otras palabras, permite tratarlos en su complejidad real o en su multicasualidad, a la vez que torna visible las relaciones entre los distintos fenómenos (económicos, políticos y espaciales, entre otros) en o por los cuales se constituyen los problemas sociales específicos permitiendo, por tanto, el despliegue de una acción social colectiva orientada a enfrentar dichos problemas, desmontándolos en sus relaciones constitutivas.

#### CUARTO

En sociedades como la chilena donde coexisten estructuras, actores y dinámicas sociales propias del mundo subdesarrollado o "pre moderno", con aquellas que han pasado a caracterizar a la "modernidad", la consideración a las limitaciones de los arreglos descentralizados como forma de organizar el diseño administrativo estatal, obliga a salirse del debate simple de estar a favor o en contra del modelo de la descentralización o del de la centralización y plantea el problema más de fondo de cómo estructurar al Estado, y en particular, su institucionalidad administrativa, para hacerlo más permeable a demandas sociales diversas y cambiantes, y más eficiente y eficaz en la corrección de situaciones de inequidad social y territorial.

Al respecto, creo que es más productivo y necesario abrir un nuevo ángulo en el debate centralización versus descentralización y detenerse en el tema desde la pregunta más originaria por las funciones y campos de acción que socialmente resulten deseables que asuman las instancias centrales (administrativas y políticas) del Estado y sus instancias descentralizadas.

En esta perspectiva ubico la problematización de un posible arreglo que recupere para sí los aciertos que, en términos de bienestar y de redistribución de la riqueza, se lograron en el país durante el período de vigencia del modelo centralista de la política social bajo el régimen democrático pre autoritario, y la necesidad de una gestión descentralizada, como forma de adecuar la acción social del Estado, abriéndolo y potenciándolo en su capacidad de procesamiento y de absorción de las demandas de una sociedad crecientemente más compleja y plural.

Nota: Pozo, Hernán (1990) "Descentralización, democracia y desarrollo local", Documento de trabajo N° 456, FLACSO, Santiago.