

EL ROL DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL FRANCESA EN LA POLÍTICA DE DESCENTRALIZA- CIÓN EN CHILE

The role of French International Cooperation in the Decentralization Politics in Chile

Carolina Gutiérrez Ruiz. ccgr78@yahoo.fr
Universidad de Lille 2, Francia

Recibido: noviembre 2008. Aprobado: julio 2009.

RESUMEN

El proceso de descentralización chileno puede entenderse, en una perspectiva de mediano plazo, a través del análisis de la red de actores institucionales que se encuentra en el origen de un saber de Estado, particularmente desde el decenio de los años 60. La influencia de esta red condujo a una reforma que ha puesto en marcha la descentralización en los años 90. Se demostrará que esta red promovió la realización de traslados que tenían por fin transmitir una cierta vía reformista. Se observará que esos desplazamientos no se limitaron a un contexto nacional sino que implicaron intercambios internacionales particularmente con Francia. Ello nos conducirá a constatar la pertinencia del estudio de la red para explicar la circulación de un saber a través de la circulación de expertos entre Chile y Francia.

PALABRAS CLAVES: Cooperación Internacional, Descentralización, Chile-Francia.

ABSTRACT

The Chilean process of decentralization on the medium term may be understood by the analysis of the network of actors from which State knowledge originates, especially from the 1960s onwards. The latter's influence led to a reform enforcing decentralization in the 1990s. It will demonstrate that this network promoted the accomplishment of missions the purpose of which is to convey a certain reformist conception. We will observe that these missions were not limited to a national framework but also implied international exchanges, notably with France. This will bring to light the relevance of the study of a network to explain the circulation of this knowledge by means of the circulation of the experts between Chile and France.

KEYWORDS: International Cooperation, Decentralization, Chile-France.

I. INTRODUCCIÓN

Desde la década de los 80 parece confirmarse una tendencia hacia la reorganización de los Estados unitarios hacia diversas formas de descentralización. Este fenómeno a tendencia universalista no es solo propio de los países latinoamericanos, cuyo fenómeno se ha homologado a procesos más amplios de transición a la democracia¹, sino que se ha presentado también en la mayoría de los países llamados “centralizados”, entre los europeos como Francia. Este fenómeno de descentralización, por su generalización y amplitud, puede ser interrogado desde el plano de las ideas –como el nuevo paradigma dominante– y, desde una perspectiva más global, como un proceso en el cual uno de los factores para comprender su generalización es la que se interesa en los actores individuales e institucionales.

Proveniente, en sus orígenes, de la corriente asociada a la epistemología de la ciencia (Khun 1983), la noción de paradigma fue adoptada largamente por las ciencias sociales para definir las “visiones de mundo” que logran imponerse en un momento dado en la sociedad, contra la visión imperante hasta ese momento.

Por su parte, la noción de paradigma político, popularizada por Peter Hall (1993), retoma el término de paradigma pero con una perspectiva diferente. En efecto, según este autor, la adopción de un paradigma político implica la influencia recíproca de intereses, instituciones e ideas en el diseño de las políticas, al mismo tiempo que establece que dicha influencia responde a procesos largos y aprendidos.

Ello significa, primero, que es necesario establecer este conjunto de intereses, instituciones e ideas, puesto que ellos están directamente asociados a la transformación de las prioridades de una sociedad en un momento dado y segundo, que la adopción de un nuevo paradigma político no implica un quiebre con la visión del mundo existente hasta ese momento, sino que se trata más bien de un proceso acumulativo o incrementalista (retomando la nomenclatura de Charles Lindblom) por lo que este nuevo paradigma retoma experiencias, formas de acción pública y de organización, además de conocimientos del “antiguo” paradigma.

Bajo esta perspectiva, Bastien Sibille (2007) define estos paradigmas políticos como: “cuadros cognitivos que permiten a los actores públicos compartir la misma interpretación de fenómenos sociales y orientar sus decisiones induciendo una jerarquía entre los problemas que deben ser solucionados, al mismo tiempo que determinan las soluciones posibles”. Esta definición retoma así la idea de que son los actores públicos los que imponen y difunden nuevos paradigmas políticos.

¹ Un análisis que logra matizar esta perspectiva se encuentra en el artículo de: Mardones, Rodrigo. 2006. “Descentralización y transición en Chile”. *Revista de Ciencia Política* 26 (1): 3-24.

Sibille defiende en su artículo, por lo demás, el argumento de que es pertinente la comparación entre los cambios de ideas en la comunidad científica y aquéllos que experimentan las comunidades políticas, sobre todo si se considera el grado creciente de científicidad de la actividad política y el rol, también creciente, de su experticia tecnocrática.

Lo anterior conlleva a decir que no es el cambio el elemento central en la definición de nuevas prioridades políticas sino la capacidad de los paradigmas políticos, gracias al rol de los actores que los movilizan en “círculos pertinentes” que podrán luego difundirlos y vulgarizarlos hacia otras esferas sociales. En el marco de este cuadro teórico, que considera a las ideas como indisociables del contexto en que éstas circulan, propongo establecer una malla de análisis de la circulación de lo que hemos denominado como paradigmas políticos.

Dicha malla establece que, para que exista circulación de estos paradigmas, al menos tres criterios deben estar presentes: primero, debe existir una porosidad, a lo menos, entre las fronteras académica y política, lo que a su vez implica que haya actores situados en varias esferas o con afiliaciones múltiples que les permitan nutrir diversos tipos de relaciones; segundo, dicha circulación supone la existencia de redes y, por último, se necesita disponer de instrumentos y técnicas que faciliten la aplicación del nuevo paradigma político.

Para estudiar la política de descentralización chilena bajo este marco de análisis, hay que entender que aunque se trate de un proceso nacional éste ha sido permeado por factores externos. Para ello se intentará reconstruir la trayectoria de los individuos que integraron las instituciones que participaron de este proceso con el fin de reconstruir la historia de estas últimas². Se planteará que la cooperación técnica que se estableció con Francia a mediados de los años 60 hasta 1973, para luego ser retomada a principios de los 90, ha permitido enriquecer el cuadro normativo y analítico de la descentralización chilena, entregándole un sustento empírico –a través de las experiencias que “han funcionado” en este país– y material, gracias a la venida de expertos franceses a Chile y a las estadías de funcionarios chilenos en el seno de instituciones que trabajan sobre estas cuestiones en Francia.

² Para ello se realizaron 37 entrevistas semi directivas en Chile como en Francia. Además se controló la información obtenida con el análisis de archivos de las siguientes organizaciones y/o instituciones: el Ministerio de Relaciones Exteriores Francés (MAE), la Delegación por el Ordenamiento del Territorio y la Acción Regional (DATAR), el Ministerio de la Planificación y de la Cooperación (MIDEPLAN), la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE), más los archivos personales de algunos cooperantes.

II. EL INICIO DE LA COOPERACIÓN Y EL PARADIGMA PLANIFICADOR

Diversos aspectos convergieron en el establecimiento de una cooperación técnica entre ambos países. Aspectos que permitieron una regularidad en los intercambios y una forma de *cooperación* que esperaba no ser una forma de *asistencia* técnica –noción que implica una cierta dominación de aquél que entrega esta asistencia y de dependencia de aquel que la recibe– sino que una real colaboración consistente en un intercambio de trabajo entre iguales, concentrados en tareas comunes, una colaboración en la cual la idea es que cada cual otorga y recibe (Trébous 1964).

¿Por qué Francia? La pregunta es pertinente pues no solo se establecieron relaciones con este país sino también con los Estados Unidos, especialmente por medio de la Fundación Ford y la venida de expertos en materia de planificación regional durante el gobierno de Frei Montalva³ (Boisier 2005).

Sin embargo, y de acuerdo a nuestras informaciones, se habría tratado más bien de una asistencia técnica y no de una cooperación y además esta asistencia se habría circunscrito al mandato del gobernante demócrata cristiano, en un contexto más amplio de préstamos otorgados por la USAID (la Agencia Internacional por el desarrollo norteamericana) en el marco de las actividades de la Alianza para el Progreso, fijadas en el seno del CIES (Consejo Interamericano Económico y Social) dependiente de la OEA⁴. La cooperación con carácter científico y técnico entre Chile y Francia, por su parte, se hace posible gracias a una serie de factores institucionales e individuales.

Históricamente, las relaciones entre ambos países eran catalogadas como “próximas” por los diplomáticos, no solo porque las elites chilenas eran mayoritariamente francófilas sino también por la posición de Chile frente, por ejemplo, al gobierno provisorio de De Gaulle entre 1940 y 1945. Esta proximidad se refería particularmente a una influencia francesa en el plano cultural y político –pero también queriendo serlo en el plano económico–, lo que implicaba un cierto grado de dominación de este país respecto de Chile y el deseo de conservar y de ampliar esta dominación gracias al mantenimiento y desarrollo de las alianzas francesas en el territorio nacional así como la implantación de empresas⁵. Esta proximidad explica el préstamo otorgado por este país a Chile en 1961, con el objeto de reconstruir zonas destruidas luego del terremoto de 1960 en Valdivia, y

³ Sergio Boisier, entrevista con la autora, Santiago de Chile, noviembre 2005. Ver también: Gutiérrez Ruiz, Carolina. 2006. “Las interferencias-relaciones entre campos y la política de descentralización”. Pp. 101-120, en *¿Qué tipos de nexos para qué tipo de políticas?: Estudio comparado en diversos campos de intervención pública en Chile*, editado por M. De Cea y M. Gárate. Santiago: Editorial Universidad Bolivariana.

⁴ Archivos de MIDEPLAN (sobre ODEPLAN).

⁵ Archivos MAE: France-Chili Sep. 1944 – Janv. 1954. Document B-66-2: “État des relations entre la France et le Chili”.

que va a significar una planificación del gasto del mismo y una proyección económica de esta zona geográfica.

Dicho préstamo dará pie a la firma de un acuerdo bilateral de cooperación científica y técnica en septiembre de 1962. Este acuerdo permitió la estadía en Chile de François Le Guay, de formación ingeniero y experto en planificación económica, enviado por la Delegación del Plan francesa (*Commisariat au Plan*) para prestar asistencia técnica a la elaboración del primer plan decenal realizado por la CORFO⁶. Sin embargo, fuera de la estadía de Le Guay, poco se había realizado en cuanto a este tipo de asistencia relativa al tema de la planificación. De ahí que un segundo hecho político va a permitir su aplicación efectiva y durable, esta vez bajo la forma de una cooperación. Este lo constituye el viaje del general De Gaulle –en la época Presidente de la República Francesa– a Chile en 1964 y la entrevista que éste tuvo con el, en la época, candidato presidencial Eduardo Frei Montalva⁷. En efecto, su viaje significó la ratificación de acuerdos que preveían no solo continuar con la formación técnica de chilenos en Francia a través de la asignación de becas de estudio⁸ y extender las operaciones de cooperación en las áreas agrícola y de inventario de recursos naturales, sino que se preveían además nuevas operaciones particularmente en el ámbito de la planificación por medio de una colaboración, en un primer momento, con el servicio de planificación de la CORFO dedicado a los estudios sectoriales y luego con ODEPLAN.

A partir de ese momento y hasta el golpe de Estado de 1973, el número de expertos enviados a Chile desde Francia no cesó de aumentar. Así, durante el periodo 1964-1967 éste pasó de ocho a 85. Por su parte, los becados chilenos en Francia pasaron de 51 a 166.

La acción de los expertos en los temas de planificación que vinieron a Chile en este período se enmarca en un contexto en el que la planificación –en tanto técnica y ciencia económica de gobierno que aboga por una política económica intervencionista del Estado (Spencehauer 1999)– se encuentra legitimada en el plano internacional de las ideas.

Por un lado, esta técnica económica había permitido a los Estados Unidos salir de la crisis de los años 30 gracias a la acción de las agencias de planificación norteamericanas (1933-1943)⁹. Esta técnica había permitido además a Francia gestionar la ayuda del Plan Marshall (1947-1950) una vez finalizado el conflicto mundial, y comenzar un trabajo de reconstrucción del país.

⁶ Y el único generado por la CORFO. Este plan finalmente no será aplicado.

⁷ Los dos hombres se entrevistaron en el Palacio Cousiño el 1° de octubre de 1964.

⁸ Se preveía una dotación suplementaria de 10 becas.

⁹ En referencia al *National Planning Board* (1933-1934), el *National Resources Board* (1934-1935), el *National Resources Committee* (1935-1939) y el *National Resources Planning Board* (1939-1943).

Por otro lado, esta planificación “occidental” y que luego será llamada “a la francesa” se posicionaba en alternativa a la planificación centralizada de tipo soviético, presentándose como un modelo de “planificación democrática”.

Dos instituciones fueron centrales en la elaboración e implementación del primer plan francés de 1946: la Delegación del Plan creada en 1945 y las comisiones de Modernización del Estado de 1946. Es esta delegación la que, en colaboración con el Ministerio de la Cooperación Francés, va a exportar esta técnica que permitía realizar una proyección de la economía nacional, con un objetivo macroeconómico de crecimiento de la producción interior bruta y regional por zonas o sectores. Dicha colaboración se establecerá con los homólogos de la delegación del Plan Francés en Chile: CORFO y ODEPLAN a través de la intermediación de la Embajada de Francia en Santiago.

El programa de gobierno de Eduardo Frei Montalva de 1964 había previsto entre las medidas a adoptar, en el cuadro de su política interna y externa, la de crear la Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN) que debía ser un servicio funcionalmente descentralizado y, al mismo tiempo, un órgano asesor del Presidente de la República. Esta función asesora implicaba concretamente que ODEPLAN debía proponer al Presidente de la República el plan o sus ajustes y correcciones, a fin de que el mandatario, según lo estimase conveniente para la economía del país, lo hiciera imperativo para las distintas autoridades políticas y administrativas a través de su potestad reglamentaria. Dentro de esta función orientadora, la labor principal de ODEPLAN consistía en la preparación de un plan nacional de desarrollo, para lo cual debían ajustarse una serie de trabajos previos tales como la formulación de las proyecciones de la realidad económica y social de mediano y largo plazo y la de instruir y coordinar la preparación de planes sectoriales y regionales (ODEPLAN 1967: 45).

Este tipo de función condujo al desarrollo de nuevos conocimientos y técnicas, particularmente en lo que respecta a la contabilidad nacional y a las estadísticas nacionales y regionales. Conocimientos que van a ser respaldados por la experiencia francesa, importada por expertos que van a trabajar en conjunto con equipos de profesionales chilenos en el seno de estas dos instituciones (CORFO y ODEPLAN) a escala nacional y de dos nuevas instituciones a escala regional que van a surgir a partir de 1967: la Oficina Nacional de Estadísticas y Pronósticos Agropecuarios (ONEPA), dependiente del Servicio Agrícola y Ganadero del Ministerio de Agricultura y las Oficinas Regionales de Planificación (ORPLANES), dependientes estas últimas de ODEPLAN.

Las primeras estadías institucionales de expertos franceses en ODEPLAN habrían comenzado en 1965¹⁰ con la llegada de tres expertos: Philippe Madinier, Jean Huout, y

¹⁰ Archivos MAE: “Réunion franco-chilienne du 20 septembre 1966, Actions de coopération en cours de réalisation relevant du service culturel de l’Ambassade de France, Planification”.

Pierre Michaud. El primero en calidad de experto en planificación general; el segundo, en tanto experto en planificación industrial y el tercer cooperante como especialista en planificación regional.

Provenientes de la Delegación del Plan Francés estos especialistas conocían las características del IV Plan Francés votado por el período 1962-1965, cuyas dos principales particularidades fueron que éste había sido presentado al Consejo Económico y Social antes de ser sometido al voto del Parlamento, y, segundo, que marca el inicio de la planificación regional, con una proyección del equipamiento colectivo al conjunto del territorio (Ullmo 1974).

Ello implica que estos especialistas ya habían integrado esta dimensión regional, perspectiva que va a complementarse con la que empezaban a desarrollar en Chile la comunidad naciente de expertos en estos temas¹¹ y que van a integrar, además de los organismos chilenos citados, otras estructuras como el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), dependiente de la CEPAL, el Centro Interdisciplinario de Desarrollo Urbano (CIDU), dependiente de la Universidad Católica de Chile y la Universidad de Chile, particularmente a través de su Facultad de Arquitectura y Urbanismo.

En efecto, estos organismos van a colaborar activamente en la difusión del paradigma planificador, primero a nivel nacional y luego a nivel regional a partir de 1967, en especial gracias al aporte de las estadísticas regionales, indispensables para la comprensión de la situación económica local. Las técnicas estadísticas serán, por su parte, el resultado de nuevas colaboraciones entre el Instituto Nacional de Estadísticas (INE)¹² con su homólogo francés, el Instituto Nacional de Estadísticas y de Estudios Económicos (INSEE) y éstos a su vez trabajarán conjuntamente con los ORPLANES y la ONEPA, sobre temas relativos a la planificación y a las estadísticas agrícolas, y con el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU), sobre los temas urbanos en particular.

¹¹ Adentrarnos aquí sobre esta comunidad no es el objeto de este artículo. Un análisis sobre esta comunidad puede verse en: Gutiérrez Ruiz, Carolina y Bastien Sibille. 2008. "Gouvernance et réseaux épistémiques: l'exemple de la politique de décentralisation au Chili". *Gouvernance* 5 (1): 47-59.

¹² Recordemos que a finales de los 60 el INE tenía por apelación la de Dirección de Estadísticas y Censos. Esta cambiará por la actual denominación en 1970.

Cuadro n° 1
Resumen traslados Francia-Chile¹³ período 1965-1973

Tiempo Traslado	Instituciones de trabajo de los expertos trasladados	Contenido de trabajo de los expertos trasladados
1968-1974	INSEE ONEPA	Estadísticas regionales
1966-1968/1973	Universidad de Chicago CNRS (Centro Nacional de la Investigación Científica Delegación del Plan ODEPLAN	Macroeconomía: planificación nacional en ODEPLAN
1967-1970	Delegación del Plan CORFO	Planificación Industrial
1966 (6M)/1966-1968	Delegación del Plan ODEPLAN CORFO	Planificación Industrial Contabilidad Nacional y estadísticas nacionales Planes sectoriales
1966	Delegación del Plan ODEPLAN	Planificación regional
1971-73	Universidad de Chile (Departamento de Urbanismo) ODEPLAN y MINVU	Planificación Nacional y regional
1961-1962	Delegación del Plan ODEPLAN	Planificación Nacional

Fuente: elaboración propia.

Este acercamiento hacia los temas regionales y la colaboración con organismos como la ONEPA –que trabajan directamente los temas relativos al trabajo corporativo y a la reforma agraria– van a implicar una evolución del paradigma planificador hacia ideas relativas a la regionalización del país. Contrariamente a la idea popular que sitúa el inicio del proceso de regionalización en 1974 (Raczynski, Serrano 2001), el proyecto regionalizador, con la forma que cobró luego en 1974, comienza a ser elaborado durante el gobierno de Allende Gossens, como lo confirma uno de nuestros entrevistados: “a principios de los años ’70 se empieza a hablar abiertamente de regionalización en ODEPLAN”¹⁴, así como los documentos de archivos, particularmente una nota proveniente de la Embajada de Francia que trata sobre “Definición y aplicación de estructuras de acción, de planificación y de ordenamiento del territorio a nivel regional”, de 1971:

¹³ Los traslados señalados aquí corresponden a aquellos que la autora ha podido analizar.

¹⁴ Entrevista con la autora, François Wellhoff, París, diciembre 2007.

En Chile, como en casi todos los países, ninguna experiencia regional ha dado resultados válidos y los responsables de ODEPLAN no adhieren a los diferentes “modelos” propuestos. La extensión del territorio y la diversidad de los problemas de desarrollo y de ordenamiento que se encuentran son tales, sin embargo, que una regionalización de la acción es indispensable. Además, el régimen político quiere promover la participación de los diversos agentes sociales a un nivel de comprensión directa, o sea regional, en un país con una fuerte tradición centralista.

ODEPLAN, busca entonces métodos y estructuras válidas y realistas y en esta perspectiva desea hacer un llamado a la experiencia francesa, es decir, no tanto a la administración competente como a los equipos de investigadores y de profesionales que reflexionan en diferentes condiciones, en general en colaboración con los servicios del Plan (...)¹⁵.

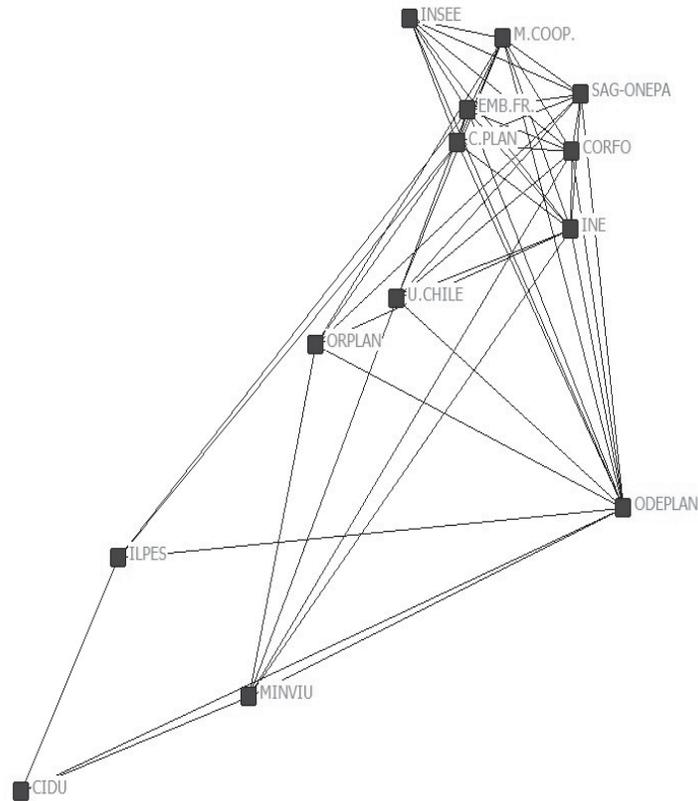
A través de este extracto se comprende que es ODEPLAN la institución que en esta época, entre 1965 y 1973, se constituye en el organismo articulador de los temas relativos a la planificación y a la regionalización del país y que al interior de esta institución se han logrado crear equipos de trabajo como resultado de la cooperación entre profesionales chilenos y franceses.

Esta idea se ha podido corroborar además gracias a la metodología desarrollada por los analistas de redes sociales¹⁶, que permite establecer la matriz de relaciones entre actores, en este caso institucionales, siempre y cuando respondan a una cierta regularidad. De esta matriz se puede obtener el gráfico de estas relaciones, como se muestra en el gráfico N° 1.

¹⁵ Archivos MAE, “1970: Salvador Allende Gossens”.

¹⁶ Esta metodología aporta elementos interesantes para la comprensión de redes personales e institucionales en los análisis en ciencias sociales, un manual accesible lo constituye el elaborado por Félix Requena Santos. 1996. *Redes sociales y cuestionarios*. Madrid: CIS.

Gráfico n°1
Relaciones instituciones chilenas y francesas entre 1960 y 1973



La nota que se ha reproducido proveniente de la Embajada francesa permite también establecer que una de las motivaciones importantes del gobierno de Allende para regionalizar el país era su compromiso en aras de promover la participación local. Pero dicho compromiso, difundido ampliamente en el discurso gubernamental y partidario (a través de los partidos políticos que conformaban la Unidad Popular), respondía sobre todo a otra situación: el gobierno de Allende contaba con un poder central a través de la Presidencia de la República pero estaba mal implantado a nivel local, en las regiones y comunas, lo que le impedía prever la acción de movimientos sociales y políticos que actuaban en este nivel.

Esta situación, que se vivió de una manera similar durante el gobierno de Frei pero bajo el discurso del corporativismo, implicaba que la acción de un organismo como ODEPLAN era a la vez técnica y política, con una tendencia a la politización institucional. Por otra parte, los funcionarios de ODEPLAN habrían tenido una tendencia a la teorización por sobre una tecnificación de las problemáticas nacionales y locales a tratar. La prueba,

nunca se elaboró acabadamente un plan nacional a pesar de ser un organismo dedicado a la planificación nacional¹⁷.

Ambos aspectos habrían dificultado la labor de los cooperantes franceses, en un contexto en el que integrar una institución emergente y dedicada a asuntos estratégicos era ya un asunto delicado en sí.

A pesar de estas dificultades, los cooperantes son unánimes cuando evocan un verdadero trabajo en equipo entre profesionales jóvenes (la media de edad era de 30 años). Para varios de ellos, este trabajo en ODEPLAN constituía su primera experiencia laboral, siendo también el caso de un “experto” francés¹⁸.

Este trabajo será interrumpido bruscamente luego del golpe de Estado de 1973, fecha a partir de la cual los cooperantes franceses (algunos en el territorio desde 1966) van a abandonar rápidamente el territorio nacional.

III. TRANSICIÓN A LA DEMOCRACIA: RESTABLECIMIENTO DE LA COOPERACIÓN Y CONSAGRACIÓN DEL PARADIGMA DESCENTRALIZADOR

Desde 1974 y hasta 1988 las relaciones entre Chile y Francia estuvieron congeladas. El triunfo de las fuerzas opositoras reunidas en la Concertación de Partidos por la Democracia, va a movilizar a la comunidad internacional a través, entre otros, de los gobiernos dirigidos por los partidos políticos “hermanos” de aquellos que componían –y componen aún– la Concertación. Este fue el caso del Partido Socialista francés. En el gobierno durante este periodo, bajo la presidencia de François Mitterrand, el gobierno francés va a otorgar al nuevo gobierno democrático, a través de la persona de su primer ministro Michel Rocard, fondos destinados a ser utilizados en el cuadro de un programa de cooperación entre los dos países, relativo a los temas de modernización del Estado y de descentralización¹⁹.

El hecho de que este programa estuviese claramente orientado hacia una reforma de descentralización del Estado no es anodino. Ello se explica por la trayectoria del tema en ambos países, particularmente entre mediados de los 70 y fines de los 80.

¹⁷ El organismo se dedicó sobre todo a establecer programas sectoriales.

¹⁸ Se hace referencia a F. Wellhoff.

¹⁹ Archivos DATAR. Este programa de cooperación estaba financiado completamente por el Estado francés, con un crédito disponible de 400.000 francos de la época.

En Francia la descentralización, entendida en su triple dimensión administrativa, política y financiera, comienza a gestarse con la creación de la región en 1972. Esta va a ser dirigida por un prefecto (intendente) y un Consejo Regional elegido por sufragio indirecto. Es decir, una composición equivalente a la que existe en Chile actualmente. Hubo que esperar 10 años para que la llegada de los socialistas al poder central generase una oportunidad política gracias a la presión por parte de diferentes grupos –entre ellos los alcaldes organizados en la Asociación de Alcaldes de Francia (AMF) y de los parlamentarios que acumulaban funciones de alcalde– para que una ley fuese votada en la materia.

Además, el tema había sido sujeto de discusión y tema de programa de gobierno de los socialistas –y de la izquierda– desde el programa de gobierno de 1972²⁰ y los principales ministros que van a redactar y defender el proyecto de ley eran alcaldes de dos grandes ciudades francesas²¹, lo que hacía que estuviesen sensibilizados frente a los temas de una mayor autonomía local. Por último, los socialistas dudaban de su capacidad para mantenerse en el poder central, argumento suplementario para hacer efectiva una ley en la materia, de hecho será una de las primeras leyes votadas. Dentro de este movimiento francés, Michel Rocard constituye una figura singular en estos temas, tanto por su combate por la autogestión como por sus ideas en defensa de la descentralización del Estado²².

Al mismo tiempo durante este período en Chile, el régimen autoritario había legislado primero por decreto una regionalización del país, sirviéndose de la reflexión elaborada por ODEPLAN, para luego establecer una municipalización de los servicios públicos de salud y educación primaria. Esta municipalización que había sido denominada como descentralización, correspondía en los hechos a una desconcentración administrativa y a una descentralización financiera, pero sin el elemento central, es decir, la delegación de autoridad (con las respectivas elecciones democráticas locales) o descentralización política.

Paralelamente a estas acciones del régimen, diferentes especialistas que habían integrado algunas de las estructuras mencionadas en la primera parte de este artículo, van a participar en diversas instancias con el propósito de debatir y de elaborar una propuesta alternativa a las políticas aplicadas hasta ese momento por el régimen, entre otras aquella de regionalización y de “descentralización” del Estado. Esos debates tendrán lugar en el cuadro de encuentros, seminarios organizados por la Asociación Chilena de Planificación

²⁰ Ver: *Changer la vie. Programme de gouvernement du Parti Socialiste et programme commun de la gauche*. 1972. Présentation de F. Mitterrand. París: Flammarion.

²¹ Se hace referencia a Pierre Mauroy, primer ministro de la época y alcalde de la ciudad de Lille (la cuarta ciudad más grande de Francia) y a Gastón Defferre, ministro del Interior y de la Descentralización y alcalde de la segunda ciudad más grande de Francia: Marsella.

²² Y ello desde la tribuna de su militancia en el sindicato CFDT (Confederación Francesa Democrática del Trabajo) y en el PSU (partido Socialista Unificado). Este último integraría el Partido Socialista francés en 1971.

(ASOCHIPLAN), creada a principios de la década de los 80 por estos especialistas que estaban entonces trabajando sobre estos temas desde la década de los 60 y que venían de instituciones como ODEPLAN, CIDU e ILPES y que constituían, por su compromiso sobre estos temas y su trabajo de investigación, la comunidad de expertos en esta materia, nos referimos en particular a especialistas como Sergio Boisier, Sergio Galilea, Juan Cavada, Luis Lira, José Antonio Abalos entre los más conocidos²³. De hecho este tipo de encuentros tendrá lugar en la CEPAL, sede donde se encuentra el ILPES.

Es interesante destacar que la ASOCHIPLAN retoma en su título el estandarte de la planificación, lo que es una consecuencia natural de la trayectoria de los actores que la componen: provenientes en su mayoría de ODEPLAN y habiendo participado directamente en la difusión del paradigma planificador. Sin embargo, la ASOCHIPLAN, como otras instancias de discusión colectiva entre las cuales se puede mencionar el Grupo de Estudios Constitucionales (conocido como Grupo de los 24), va a retomar plenamente en su discusión los temas de la regionalización y de la descentralización del Estado, pero esta vez democrática, para situarse en alternativa a la regionalización y descentralización autoritarias.

Este trabajo de reflexión encontrará la oportunidad de transformarse en proyecto de ley con motivo de la preparación del primer programa de gobierno de la Concertación, en el cual se esboza el proyecto de democratización de los municipios y de creación de un Gobierno Regional. Su aplicación implicó que la comunidad de especialistas que trabajaban sobre estos temas va en algunos casos a integrar y en otros reintegrar las estructuras de gobierno, particularmente la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) y el Ministerio de la Planificación y de la Cooperación (MIDEPLAN).

La SUBDERE había sido creada en 1985 como la heredera de la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa (CONARA), institución que databa de 1974 y cuya función principal había sido aplicar la regionalización al país. Entre las funciones principales de la SUBDERE estaban las de “coordinar, impulsar y evaluar el desarrollo regional; y, a su vez, colaborar en las funciones de modernización y reforma administrativa del Estado”. Es esta institución la que tendrá a su cargo el proyecto de ley sobre el gobierno y administración regional.

Por su parte MIDEPLAN es creado por ley en 1990, lo que significó elevar a rango de ministerio a ODEPLAN y de ministro a su director. Al mismo tiempo, la misma ley crea la Agencia de Cooperación Internacional (AGCI). Aunque este ministerio es heredero de ODEPLAN, finalmente éste no va a elaborar el plan nacional ni los planes sectoriales sino que su misión será la de “promover el desarrollo del país con integración y protección

²³ Un estudio detallado sobre esta comunidad de expertos puede verse en: Carolina Gutiérrez Ruiz y Bastien Sibille (2008).

social de las personas”. No obstante, el organismo continuará interesándose en los temas sectoriales y de políticas, sobre todo de orden social, a nivel nacional, regional y local.

Son estas dos estructuras, en conjunto con la AGCI, ILPES y el Ministerio del Interior, las que van a restablecer relaciones en esta nueva fase de cooperación con Francia. Ello responde a que, además de estar ambas relacionadas con los temas relativos a la descentralización del Estado, dentro de sus miembros se encontraban personas que habiendo formado parte en el pasado de organismos como ODEPLAN u otros que colaboraban con éste, la idea de trabajar en colaboración con especialistas franceses les era conocida y apreciada. Es de esta manera que especialistas como François Wellhoff, que había estado en ODEPLAN entre 1970 y 1973, volverán a Chile en este período.

La antigua contraparte de ODEPLAN, la Delegación del Plan Francés, aun cuando va a intervenir en un primer momento en la cooperación, poco a poco va a entregar su función a la Delegación por el Ordenamiento del Territorio y la Acción Regional (DATAR)²⁴, quien coordinará su acción con el Ministerio de Relaciones Exteriores (MAE) y la Agencia de Cooperación Técnica Internacional (ADETEF), esta última dependiente de los ministerios de Economía y Hacienda y que, básicamente, entregará los fondos requeridos para los diferentes traslados.

Además, el hecho que fuese Gonzalo Martner el subsecretario de Desarrollo Regional y Administrativo durante el período 1990-1994, facilitó los intercambios –en el marco de este acuerdo macro franco-chileno– pues el mismo subsecretario realizó sus estudios superiores en Francia, país con el cual guarda afinidades y conocimientos sobre su funcionamiento político y administrativo.

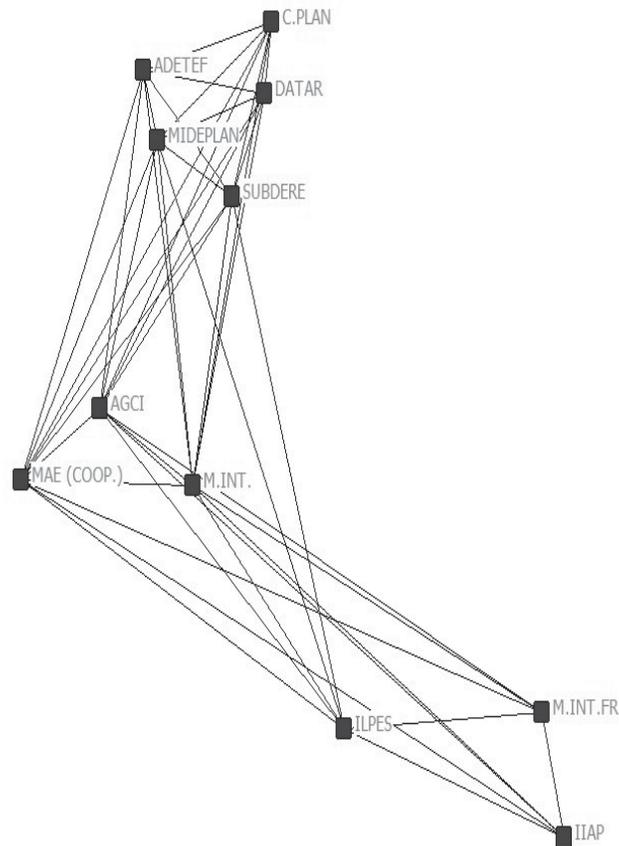
Dentro de esta configuración, y como se puede observar en el gráfico N°2, instituciones como el MAE y la AGCI van a coordinar una buena parte de las acciones institucionales, las cuales se organizaron independientemente en dos áreas: la relativa a la formación de personal descentralizado, a través de la acción conjunta del ILPES, del Instituto Internacional de Administración Pública francés (IIAP) y del Ministerio del Interior francés, y la que se ocupaba de los traslados de funcionarios de Francia a Chile e inversamente y del aprendizaje de nuevas técnicas y de conocimientos sobre el funcionamiento del sistema de descentralización galo.

Los traslados a Francia aportaron un aprendizaje *in situ* o práctico sobre el quehacer de los gobiernos regionales franceses, sus facultades y medios, mientras que las visitas de franceses entregaron una visión teórica en un primer momento y luego de evaluación frente a las técnicas que habían sido importadas.

²⁴ Organismo creado en 1963 y cuya función es similar a la que realiza la SUBDERE.

Por su parte la formación profesional entregada por el IIAP en el seno del ILPES fue dirigida a los nuevos consejeros regionales sobre las características de su función.

Gráfico n°2
Relaciones instituciones chilenas y francesas entre 1990 y 1995



La cooperación técnica en este período consistió básicamente en apoyar la acción de la SUBDERE en los temas relativos a la reforma del Estado, la modernización de la administración, los procesos de descentralización y de desconcentración, los mecanismos de financiamiento de las administraciones regionales y locales y de la asociación de consejos municipales. Temas definidos en el contexto de los traslados de expertos franceses en el marco de seminarios y conferencias entregadas a los funcionarios trabajando sobre estos temas en MIDEPLAN y SUBDERE.

Cuadro n° 2
Resumen traslados Francia-Chile²⁵ periodo 1990

Tiempo Traslado	Institución	Institución de Traslado	Contenido del traslado
1-11 de diciembre de 1990	DATAR	SUBDERE ILPES	Sistema de descentralización francés CPER
17-28 de junio de 1991	Ministerio del Interior Francés DATAR	SUBDERE	Sistema de descentralización francés
5-14 de octubre de 1992	DATAR ADETEF	MIDEPLAN SUBDERE	Definición de políticas de ordenamiento del territorio e instrumentos de intervención CPER Gestión de zonas geográficas en dificultad: previsión económica y planes de reconversión
21-24 de diciembre de 1992	INSEE ADETEF	MIDEPLAN	Elaboración de una política industrial de previsión económica
12-23 de julio de 1993	DATAR	MIDEPLAN SUBDERE	Proceso presupuestario y Estadísticas regionales Reconversión productiva regional, PME, Organización del Gran Santiago y CPER
10-24 de enero de 1994	ADETEF	MIDEPLAN SUBDERE CEPAL	CPER
31 de julio –9 de agosto de 1995	DATAR ADETEF	SUBDERE MIDEPLAN AGCI	CPER Prospectiva (elementos de los estudios de ordenamiento del territorio en Francia)
14 – 21 de abril de 1996	CNAT (Consejo Nacional de Ordenamiento del Territorio) PLAN DATAR IIAP	SUBDERE MIDEPLAN MOP MINVIU Hacienda	Convenios de Programación

Fuente: elaboración propia.

²⁵ Los traslados señalados aquí corresponden a aquellos que la autora ha podido analizar.

Este conocimiento sobre técnicas aplicadas con éxito en el país galo, generaron un proceso de importación de una parte de ellas, particularmente de los Contratos de Plan entre el Estado y la Región (CPER), como se muestra en el cuadro N°2. Las razones que condujeron a la importación de dicho dispositivo parecen encontrarse en la argumentación con que éste fue presentado²⁶: “su capacidad de reducir conflictos futuros”, “la posibilidad de dejar la iniciativa a cada cual”, “espacio de negociación”, argumentos que se acomodaban muy bien con la oportunidad política que entregaba el contexto de transición a la democracia.

Dicho proceso de importación, al mismo tiempo que significó una apertura hacia otras formas de “hacer” descentralización, confirma una continuidad en las formas de generar conocimiento y técnicas pertinentes en la aplicación de políticas públicas sobre experiencias que han funcionado en otras realidades, y muestra también sus límites frente al cuadro normativo y a la cultura política chilena. En efecto, una mirada comparativa del dispositivo francés y de su expresión nacional permite esta aserción.

Los CPER son convenios por un lapso de cinco años en los que cada participante se compromete a aportar los financiamientos necesarios para la realización de los programas de acciones en el cuadro de operaciones bien establecidas. Son convenciones que asocian al Estado y a las regiones en Francia, alrededor de objetivos comunes decididos a partir de las orientaciones del plan nacional y de las orientaciones propias de los consejos regionales. Cada contrato es preparado, negociado y puesto en marcha por las autoridades que, en Francia, tienen a cargo por un lado el interés del Estado en la región (es decir, el prefecto de región), y por otro lado, el interés de la región (es decir, el presidente del Consejo regional).

En Chile esta técnica fue importada y denominada Convenios de Programación (CP). Estos han sido definidos como “acuerdos formales entre uno o más gobiernos regionales y uno o más ministerios, que definen las acciones relacionadas con los proyectos de inversión que ellos concuerdan en realizar dentro de un plazo determinado, que puede exceder el año. Si bien éstos no constituyen una fuente de financiamiento independiente, deben ser vistos como una forma de reorientar los recursos sectoriales”. Le corresponderá al intendente en su calidad de ejecutivo del gobierno regional, proponer al Consejo Regional la celebración de los Convenios de Programación y al Consejo Regional el aprobar, sobre la base de la proposición del intendente, los Convenios de Programación que el gobierno regional establezca.

Ello implica que, contrariamente a la técnica empleada en Francia, los CP se establecen a nivel central pues es el intendente –nombrado por el (la) Presidente(a) de la

²⁶ Notas personales de la presentación del experto Joël Hebrard, en el seminario “Descentralización y desconcentración administrativa: las experiencias de Francia, América Latina y Chile”, organizado en el ILPES entre el 3 y el 5 de diciembre.

República– quien toma la iniciativa y tiene a su cargo la aprobación de dichos convenios. De ello se desprende que no habría una real negociación, ni menos una dinámica transversal en la generación de estos convenios, lo que los convertiría en instrumentos de desconcentración y no de descentralización.

Este diagnóstico revela los límites de procesos de importación en los cuales el contexto en que circulan las ideas puede provocar variaciones importantes respecto de aquél en el que fueron originadas.

Por otra parte, ello parece explicarse también en razón de la dinámica de la cooperación durante este período: estadías breves, de una docena de días en general, pocos desplazamientos a regiones y una cierta desorganización de las instituciones receptoras –según el testimonio de cooperantes franceses– respecto de las características de los traslados, particularmente la misión y los objetivos a desarrollar una vez en el terreno.

Sin embargo, habría que decir que el tiempo de los dispositivos públicos es lento y que es necesario un tiempo de ajuste para estar en situación de establecer una evaluación acabada del dispositivo.

IV. CONCLUSIONES

El estudio que ha sido presentado permite sostener que la cooperación binacional entablada entre Francia y Chile ha provocado en este último país la adopción de un cierto número de instrumentos originados por el sistema francés.

Esta adopción ha tenido lugar en dos fases: primero durante la década de los 60, con la exportación-importación de instrumentos regionales en el contexto del paradigma planificador, luego durante la década de los 90 y la adopción de instrumentos de descentralización.

Dicho proceso de importación nos permite establecer una cierta influencia francesa en Chile, pero con una primacía de determinantes domésticas o nacionales. En efecto, si bien existe un traslado no solo de expertos sino que, con ellos, de conocimientos y de prácticas francesas hacia Chile, este traslado una vez realizado en el contexto de aplicación sufre variaciones y es adaptado a la realidad chilena. La manera en que se realiza la transferencia depende así del contexto institucional y político de aplicación y de los objetivos que se fijan cuando dicha transferencia es realizada, así objetivos diferentes pueden conducir a resultados diferentes (Dolowitz, Marsh 2000).

En lo que respecta al caso que ha sido analizado aquí, el contexto en que se han aplicado las políticas e instrumentos analizados (de planificación, regionalización y descentralización) corresponde a contextos politizados (Frei y su “Revolución en libertad, Allende y la “Vía chilena al socialismo”, los primeros años del proceso de transición democrática) en los cuales el factor político ha prevalecido por sobre el componente técnico, propio en principio a los procesos de reforma y de renovación de políticas públicas.

Ello podría constituir, en parte al menos, una explicación de las características actuales de la descentralización chilena, en la cual los cambios son difíciles de aceptar –particularmente en lo que se refiere a comprometer la “soberanía del Estado nacional”–. La descentralización chilena está así caracterizada aún por una fuerte centralización del poder, lo que lleva a muchos expertos a hablar más bien de una desconcentración en vez de una descentralización, al menos en lo que se refiere al nivel regional.

A pesar de lo dicho, sí ha habido una evolución en el plano de las ideas y su respectiva acumulación, lo que sin lugar a dudas ha participado y participa en el crecimiento actual de demandas locales en aras de un aumento de las atribuciones regionales y de la democratización de sus instancias institucionales.

REFERENCIAS

Boisier, Sergio. 2005. “La regionalización en Chile: ¿Quo Vadis?”. Seminario sobre Evaluación de la Regionalización. Osorno: Universidad de los Lagos, 17 de marzo.

Dolowitz, David y David Marsh. 2000. “Learning from abroad: The role of policy transfer in Contemporary Policy-Making”. *Governance: An International Journal of Policy and Administration* 13 (1): 5-24.

Gutiérrez Ruiz, Carolina y Bastien Sibille. 2008. “Gouvernance et réseaux épistémiques: l'exemple de la politique de décentralisation au Chili”. *Gouvernance* 5 (1): 47-59.

Gutiérrez Ruiz, Carolina. 2006. “Las interferencias-relaciones entre campos y la política de descentralización en Chile”. Pp.101-120, en *¿Qué tipos de nexos para qué tipo de políticas?: Estudio comparado en diversos campos de intervención pública en Chile*, editado por M. De Cea y M. Gárate. Santiago: Editorial Universidad Bolivariana.

Hall, Peter. 1993. *El gobierno de la economía: implicaciones políticas de la intervención estatal en la economía en Gran Bretaña y Francia*. Madrid: Ministerio del trabajo y Seguridad Social.

Khun, Thomas. 1983. *La structure des révolutions scientifiques*. París: Flammarion.

Mardones, Rodrigo. 2006. “Descentralización y transición en Chile”. *Revista de Ciencia Política* 26 (1): 3-24.

Raczynski, Dagmar y Claudia Serrano. 2001. *Descentralización: nudos críticos*. Santiago: CIEPLAN.

Sibille, Bastien. 2007. "Instruments épistémiques gouvernementaux et changements de paradigmas politiques". Ponencia presentada en el Congreso Internacional de Asociaciones Francófonas de Ciencia Política. Québec, 25-26 de mayo.

Simmel, Georg. 1999. *Sociologie, Etudes sur les formes de la socialisation*. París: PUF.

Spencehauer, Vincent. 1999. "Intelligence gouvernementale et sciences sociales". *Politix* 12 (48): 95-128.

Trébous, Madeleine. 1964. "Coopération et développement". *Tiers Monde* 5 (20): 915-20.

Ullmo, Yves. 1974. *La planification en France*. París: Dalloz.