



La
DESCENTRALIZACIÓN
en CHILE: Una asignatura
PENDIENTE

NUEVA DIVISION TERRITORIAL
Decreto Supremo N.º 8.582, de 30 de
Diciembre de 1927, publicado en el
DIARIO OFICIAL N.º 14.985, de 28
de Enero de 1928.
Edición Revisada por la Dirección
del Departamento de Geografía
Administrativa.

Sergio Galilea Ocón

Facultad de Gobierno • Centro de Análisis de Políticas Públicas

Universidad de Chile

La
DESCENTRALIZACIÓN
en CHILE: Una asignatura
PENDIENTE

Sergio Galilea O.

Facultad de Gobierno • Centro de Análisis de Políticas Públicas
Universidad de Chile

Editores Colaboradores

Samuel Garrido

Ingeniero Civil - Universidad de Concepción. Con Postgrados en temáticas de desarrollo urbano, dinámicas de la población y programas y políticas de Desarrollo. Con más de 30 años de experiencia laboral en la administración pública, en cargos directivos y en la administración de proyectos específicos. Entre otros: en la formulación, coordinación y seguimiento de Políticas Públicas; descentralización y desarrollo regional, y en la formulación, negociación y gestión de Programas y Proyectos con organismos internacionales de financiamiento (BID y Banco Mundial).

Beatriz Pogorelow Morales

Ingeniera en Recursos Naturales Renovables y Licenciada en Ciencias de los Recursos Naturales Renovables en la Universidad de Chile. Miembro de Fundación Ayla, organización sin fines de lucro dedicada a trabajar temáticas de desastres y el cambio climático. Actualmente investigadora asociada al Centro de Análisis de Políticas Públicas y miembro del grupo de investigación del mismo centro.

Leandro Espíndola Vergara

Administrador Público (Universidad de Chile). Profesor de la Escuela de Postgrado (Facultad de Gobierno). Investigador del Centro de Análisis de Políticas Públicas y Profesional de Apoyo a la Coordinación Académica del Magíster en Gestión y Desarrollo Regional y Local de la Universidad de Chile. Magíster en Gobierno y Gerencia Pública (Universidad de Chile). Se desempeña en áreas de investigación respecto al análisis de políticas territoriales; descentralización y gestión pública; cambio climático y gestión integral del riesgo de desastres; y planificación y gestión territorial.

Daniela Paz Gompertz

Magíster en Gestión y Desarrollo Regional y Local, Universidad de Chile. Administrador Público, Universidad de Chile, Diplomado en Evaluación de Impacto de Programas y Políticas Públicas, Pontificia Universidad Católica de Chile. Certificada como desarrollador/a de Ecosistemas de emprendimiento e Innovación. Docente e investigadora en el Centro de Análisis de Políticas Públicas de la Facultad de Gobierno. Experiencia en temáticas relacionadas a innovación y emprendimiento, diseño de programas y políticas públicas, jefatura y coordinación de proyectos como consultora.

Héctor Anabalón Zurita

Abogado. Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales (Universidad de Chile). Magíster en Gestión y Desarrollo Regional y Local (Universidad de Chile). Encargado de Extensión e investigador del Centro de Análisis de Políticas Públicas. Sus líneas de desarrollo se vinculan al derecho público administrativo vinculado al marco normativo de las instituciones subnacionales de Chile y los procesos de descentralización. Se desempeña como docente de pre y post grado en diversas casas de estudio, consultor para instituciones nacionales e internacionales y asesor parlamentario en materias de su especialidad.

Diseño y diagramación: Alejandro Peredo Gómez

Diseñador Gráfico (Universidad de Chile), Máster en Diseño y Dirección de Experiencia de Usuario (UX) y Servicios Digitales (ELISAVA, Universidad Pompeu Fabra, Barcelona). Especialista en E-Learning y diseño editorial, se desenvuelve en plataformas digitales para múltiples programas académicos de la Universidad de Chile y equipos instruccionales dentro de la Facultad de Derecho y Facultad de Gobierno.



FACULTAD DE
GOBIERNO
UNIVERSIDAD DE CHILE

CENTRO DE ANÁLISIS
DE POLÍTICAS
PÚBLICAS

Autor

Sergio Galilea Ocón

Editores colaboradores

Samuel Garrido Ruiz

Beatriz Pogorelow Morales

Leandro Espíndola Vergara

Daniela Paz Gompertz

Héctor Anabalón Zurita

Diseño y producción editorial

Alejandro Peredo Gómez

Año 2024

Sugerencia de cita al libro:

Galilea Ocón, S. (2024). *La Descentralización en Chile: una asignatura pendiente* (S. Garrido Ruiz, B. Pogorelow Morales, L. Espíndola Vergara, D. Paz Gompertz y H. Anabalón Zúrita Eds.). Centro de Análisis de Políticas Públicas. Facultad de Gobierno. Universidad de Chile.

Disponible en:

<https://bit.ly/DescentralizacionAsignaturaPendiente>

APA 7ma edición.

Índice

Presentación.....	8
I. LA DESCENTRALIZACIÓN COMO UNA POLÍTICA DE ESTADO: CONCEPTOS Y PROCESOS	11
<i>Las definiciones fundamentales</i>	12
<i>Descentralización: el consenso y el carácter de Política de Estado</i>	18
<i>El Acuerdo Político sobre Competencias Regionales y Municipales</i>	20
<i>Las contribuciones descentralizadoras claves del desarrollo futuro</i>	23
<i>Los actores privados y las organizaciones sociales territoriales en la descentralización</i>	30
<i>Referencias</i>	33
II. LA HISTORIA DESCENTRALIZADORA CHILENA: UNA SERIE DE VICTORIAS PÍRRICAS EN EL MARCO DE UN PROCESO INCONCLUSO	37
<i>Los hitos fundamentales del siglo XIX</i>	43
<i>La Constitución de 1925 y las 25 provincias de Chile</i>	46
<i>La regionalización formal de la Dictadura y la CONARA de 1974</i>	52
<i>La descentralización chilena naciente en la fase Re-democratizadora [1990 al 2010]</i>	58
<i>El periodo 2010-2022: el hito de la Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional y el Estallido Social</i>	76
<i>El estallido social y el tiempo constitucional</i>	93
<i>Referencias</i>	96

III.	LOS GOBIERNOS REGIONALES Y SUS TRANSFORMACIONES FUNDAMENTALES.....	101
	<i>Un horizonte deseable: la reestructuración de la figura de los Delegados Presidenciales.....</i>	104
	<i>La acción y gestión interministerial como la esencia del trabajo del Gobierno Regional.....</i>	110
	<i>La inversión regional y la ejecución presupuestaria son procesos fundamentales.....</i>	111
	<i>La Probidad, la Transparencia y la Rendición de Cuentas.....</i>	112
	<i>Referencias.....</i>	100
IV.	EL MUNICIPIO: DE ADMINISTRACIÓN LOCAL A GOBIERNO COMUNAL.....	115
	<i>Democratización Municipal: Un largo camino para su materialización.....</i>	116
	<i>De Administración Local a Gobierno Comunal: Una gran deuda con las Municipalidades.....</i>	119
	<i>Transferencia de Competencias a las Municipalidades: una realidad heterogénea.....</i>	126
	<i>Articulación Gobiernos Regionales y Municipalidades: un desafío para la gobernanza territorial.....</i>	138
	<i>Referencias.....</i>	141
V.	LOS RECURSOS PARA EL DESARROLLO SUBNACIONAL DE CHILE.....	143
	<i>La inversión pública como instrumento a fortalecer.....</i>	149
	<i>Fórmulas de financiamiento público, el caso del royalty minero.....</i>	150
	<i>Las alternativas de co-financiamiento con el sector privado en los territorios.....</i>	152
	<i>La rigurosidad en las políticas, la austeridad y la probidad administrativa.....</i>	153
	<i>Referencias.....</i>	154

VI.	LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA ARTICULADA: LA REALIDAD REGIONAL Y MUNICIPAL.....	155
	<i>La Planificación Regional, un enfoque renovado.....</i>	156
	<i>La Estrategia como carta de navegación en cada territorio.....</i>	158
	<i>La planificación regional y las comunas.....</i>	163
	<i>Las propuestas en planificación y gestión municipal.....</i>	164
	<i>Referencias.....</i>	169
VII.	FUERZA Y COHESIÓN POLÍTICO SOCIAL EN LAS ENTIDADES SUBNACIONALES.....	171
	<i>El desarrollo de una fuerza política y social propia.....</i>	175
	<i>Los liderazgos subnacionales para superar las barreras centralistas.....</i>	178
	<i>Fortalecimiento territorial y liderazgos locales.....</i>	180
	<i>Referencias.....</i>	182
VIII.	PROPUESTAS PARA UNA DESCENTRALIZACIÓN TRASCENDENTE.....	183
	<i>Propuesta 1. Gobernador Regional, Delegado Presidencial y Coordinación Ministerial.....</i>	185
	<i>Propuesta 2. Potenciar la inversión pública en los territorios: Formulación y ejecución presupuestaria.....</i>	188
	<i>Propuesta 3. Asociatividad Público-Privada para una mejor descentralización.....</i>	190
	<i>Propuesta 4. Las transferencias urgentes hacia los Gobiernos Regionales en Turismo y el Fomento Productivo.....</i>	192
	<i>Propuesta 5. Municipios: servicios e inversión local.....</i>	194
	<i>Propuesta 6. Avanzar hacia la participación ciudadana efectiva: municipios más cercanos, organizaciones sociales activas y mayor representación vecinal.....</i>	196
	<i>Reflexiones finales.....</i>	198

NOMENCLATURAS

Agua Potable Rural	APR	Índice de Desarrollo Humano	IDH
Anteproyecto Regional de Inversión	ARI	Instrumentos de Fomento Productivo	IFP
Asignación de Inversión Regional	ASIR	Inversiones Sectoriales de Asignación Regional	ISAR
Asociación Chilena de Municipios	ACHM	Ley General de Urbanismo y Construcciones	LGUC
Asociación de Gobernadores Regionales de Chile	AGORECHI	Ministerio de Desarrollo Social y Familia	MIDESO
Centro de Investigación y Planificación del Medio Ambiente	CIPMA	Ministerio de Planificación y Cooperación	MIDEPLAN
Comisión Nacional del Medio Ambiente	CONAMA	Ministerio Secretaría General de la Presidencia	MINSEGPRES
Comisión Nacional Regional Administrativo	CONARA	Ministerio de Vivienda y Urbanismo	MINVU
Comisiones Regionales del Medio Ambiente	COREMA	Ministerio de Obras Públicas	MOP
Consejo Regional	CORE	Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional	NDC
Consejos Regionales de Desarrollo	COREDE	Oficina de Planificación	ODEPLAN
Corporación de Fomento y Producción	CORFO	Oficina Regional de Planificación	ORPLAN
Consejos de Desarrollo Comunales	CODECO	Organización para la Cooperación de Desarrollo Económico	OCDE
Constitución Política de la República	CPR	Objetivos de Desarrollo Sostenible	ODS
Contraloría General de la República	CGR	Plan Especiales de Desarrollo de Zonas Extremas	PEDZE
Dirección de Presupuestos	DIPRES	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo	PNUD
Empresa Metropolitana de Gestión de Residuos	EMERES	Planes Reguladores Comunales	PRC
Empresa Nacional de Minería	ENAMI	Secretarías Regionales Ministeriales	SEREMIS
Empresa Nacional de Petróleo	ENAP	Secretarías Regionales de Planificación y Coordinación	SERPLAC
Estrategia de Desarrollo Regional	ERD	Servicio Nacional de Prevención y Respuesta ante Desastres	SENAPRED
Fondo Común Municipal	FCM	Servicio Local de Educación Pública	SLEP
Fondo Innovación para la Competitividad	FIC	Sistema Nacional de Inversiones	SNI
Fondo Nacional de Desarrollo Regional	FNDR	Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo	SUBDERE
Fondo Regional de Iniciativa Local	FRIL		
Gases de Efecto de Invernadero	GEI		
Gobiernos Regionales	GORES		

Presentación

La cuestión de la descentralización es un proceso complejo, el que conceptualmente requiere una aproximación interdisciplinaria y la opción abierta a formas precisas de Gobiernos Subnacionales que son de difícil adaptación a nuestro entramado centralista histórico y a una verdadera cultura de sospecha permanente sobre estas nacientes entidades. Se hace necesario afirmar, como lo señaló la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico [OCDE, por sus acrónimo en inglés] en su oportunidad, que este proceso es fundamental para nuestra diversificación económica productiva sustentable; para los esfuerzos nacionales por equidad e inclusión social; para las deseadas modalidades modernas de gestión pública, y para la participación y gestión de ciudades propias de una democracia efectiva.

Sin duda, Chile requiere una mayor descentralización, como base a un desarrollo sostenible e inclusivo, lo que implica el fortalecimiento de los gobiernos regionales y municipales en términos de autoridad, competencias, recursos y profesionalismo, o dicho de otra forma, desde una perspectiva política, fiscal y administrativa. Este avance necesita decisiones políticas de primer nivel, donde el Ejecutivo ha mostrado timidez y poca eficacia. Además, es crucial que los gobiernos subnacionales se establezcan firmemente en nuestra estructura legal, siguiendo las recomendaciones realizadas, al menos, por la Comisión de Expertos en el

último ejercicio constitucional. Esto requiere de una sólida presencia de la sociedad civil organizada en los territorios, una arraigada identidad regional y local, así como líderes políticos y morales legitimados por la ciudadanía.

Quizá son demasiadas hipótesis para abordar en una tarea tan compleja para el país con el centralismo más arraigado del continente. En el contexto actual, la descentralización se ve obstaculizada por complejos procedimientos, objetivos y alcances limitados, y liderazgos regionales y municipales más preocupados por justificar sus acciones que por liderar un desarrollo efectivo en sus áreas. Vivimos una época difícil, en que la descentralización se ve amenazada por la apatía y desinterés tanto en los propios territorios como en los círculos políticos, partidarios y parlamentarios.

Es Chile quien necesita con urgencia una mayor descentralización. Esto se evidencia en la necesidad de diversificar de manera sustentable nuestra producción, incluyendo sectores como el litio, el hidrógeno verde, las desaladoras, las energías limpias, el bosque nativo y la biodiversidad. Es más, no hay acción climática y desarrollo sustentable, sin descentralización. Para lograr estos objetivos de desarrollo, es fundamental contar con Gobiernos Subnacionales que desempeñen roles activos y

vitales. Además, la lucha contra la desigualdad, la pobreza y la exclusión social no puede esperar, y una descentralización efectiva es clave en esta tarea. Asimismo, una gestión pública moderna debe resolver los problemas específicos de cada territorio. La descentralización también es esencial para una democracia activa y participativa, donde los ciudadanos y las organizaciones locales tengan un papel preponderante.

En suma, es demasiado importante la descentralización para el país, como para dejarla estancada. Para abordar estos desafíos, es necesario contemplar una reestructuración entre las figuras políticas del gobernador y delegado presidencial regional, fortalecer los gabinetes regionales del gobernador y aumentar la inversión regional para evitar la subejecución constante de los últimos años. También se necesita asumir liderazgos territoriales con un fortalecimiento a la ética pública y probidad administrativa, y convencer a nuestras comunidades de que no se repetirán errores del pasado en las transferencias a entidades cuestionables. Sin liderazgos regionales y comunidades organizadas, la descentralización corre el riesgo de ser un proceso en «postergación permanente». Así se han sentado las bases para la elección territorial de 2024, en lo municipal y en lo regional, esperando avanzar hacia un marco constitucional, legal y presupuestario más robusto que permita contribuir a una descentralización verdadera, eficiente y equitativa.

La Descentralización en Chile: una asignatura pendiente, busca profundizar los conceptos principales de un debate permanente, ardoroso, complejo y en ocasiones equívoco; quiere ilustrar sobre la evolución principal de este proceso en la historia chilena y contribuir al actual debate descentralizador, luego de dos procesos y tres propuestas constitucionales frustrados, de la difícil instalación de los gobiernos regionales y de las grandes dificultades financieras e institucionales de los municipios chilenos.

En esta oportunidad, se percibe el desafío descentralizador chileno como una «asignatura pendiente», puesto que excede con mucho la fragmentaria e incompleta práctica descentralizadora a la fecha, caracterizando la descentralización chilena como un proceso limitado y de tono menor, que no ha sabido optimizar sus aportes al desarrollo nacional. Se trata de recuperar conceptual y metodológicamente la gran complejidad descentralizadora chilena, a la luz de una historia vacilante y una práctica incompleta, tras la cual se deja ir una oportunidad de

desarrollo integral, e incluso futuro, al considerar sólo marginalmente la descentralización.

Las propuestas constitucionales en estos tiempos complejos, sin perjuicio de algunos reparos, proyectaban una mayor descentralización que la actual, con importantes reconocimientos de autonomía y mayores facultades. El rechazo a ambos anteproyectos constitucionales nos retrotrae al marco constitucional y legal actual y acentúa la incertidumbre institucional del proceso descentralizador. Siendo aventurado apostar a algún tipo de «acuerdo parlamentario amplio» de alcance constitucional en el corto plazo, para avanzar más decididamente en el marco de rentas regionales y municipales y regular la situación de los delegados.

A su vez, se ha acentuado la crítica relativa a que la corrupción ha penetrado peligrosamente a los gobiernos subnacionales en Chile, como ha quedado demostrado en defraudaciones fiscales complejas «de alto monto» en administraciones municipales [del más variado arco político en su práctica]. Al mismo tiempo, se ha evidenciado la entrega sorprendente de recursos desde los gobiernos regionales hacia fundaciones privadas de «procedencia difusa», afincando así la idea de una corrupción de «alta monta».

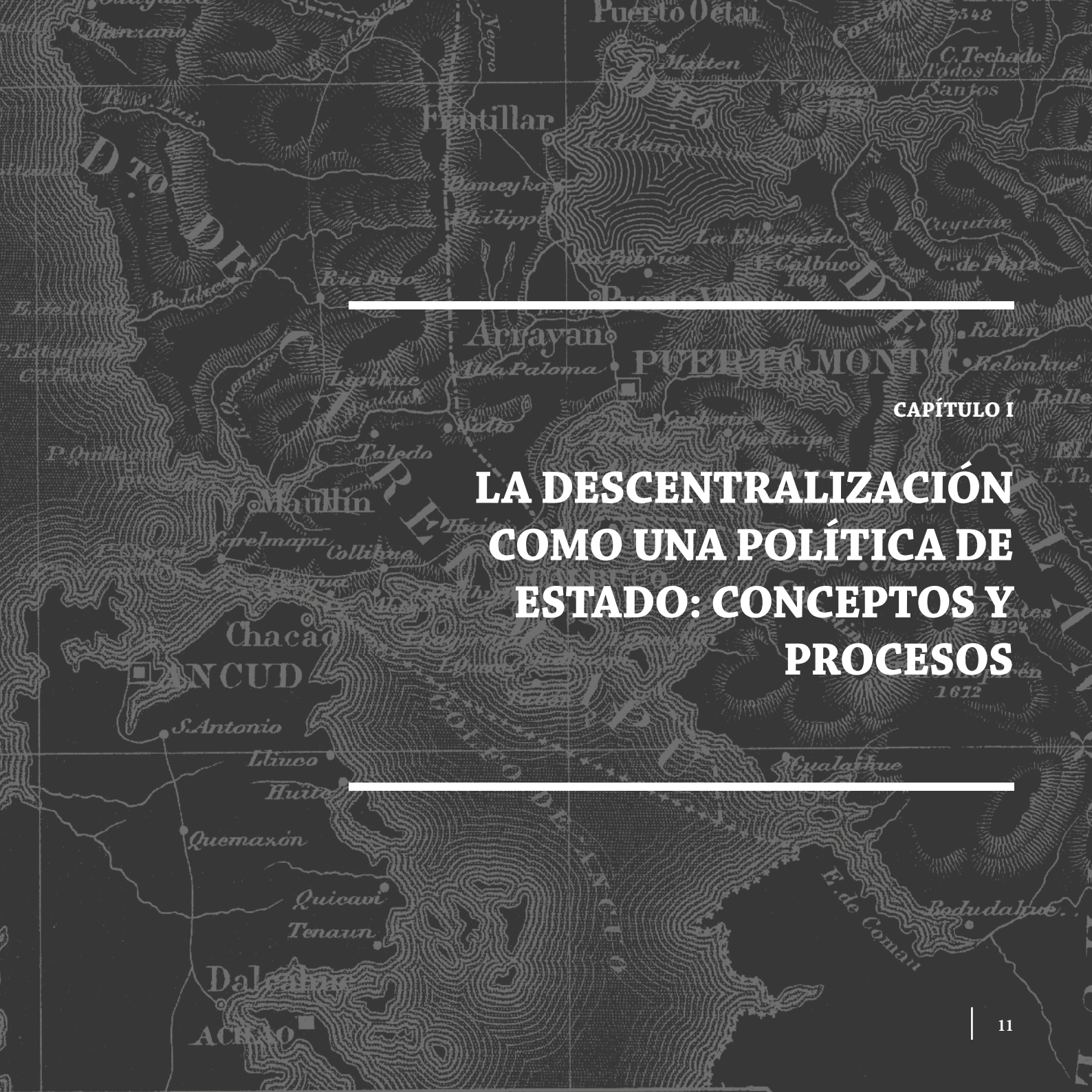
El pasar del 2022 y 2023 nos muestra dificultades que acompañan necesariamente la reflexión sistemática sobre el proceso de descentralización chileno, el que es más requerido que nunca. ¿Cómo recuperamos los avances innegables de la Ley N°19.175 Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional de 1992 y de la prometedora Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo regional del 2014?, y sobre todo una práctica de más de 30 años con dificultades, pero también con muchos aciertos e innovaciones en la historia descentralizadora chilena.

Y esta es la situación, en medio de una crisis no menor de las finanzas subnacionales y las competencias municipales [sólo atenuada por el royalty minero], de la coexistencia entre un gobernador electo y la figura centralista de un delegado presidencial. Envueltos en frágiles realidades regionales y municipales, con debates sobre transparencia, corrupción, falta de confianza y fortalezas territoriales. Estas páginas se escriben en «este tiempo», complejo, de difícil diálogo y acuerdo político, donde vamos más bien de crisis en crisis, y en donde la esperanza nacional [y

por lo tanto la descentralizadora] se ven severamente cuestionadas por realidades confusas, tiempos difíciles, conflictos sociales de alta connotación, y muchísima desconfianza e inestabilidad política.

Este libro que culmina el ciclo de las reflexiones descentralizadoras, buscando no sólo recolectar experiencias, sino profundizar en la matriz teórica, la lectura internacional comparada, nuestras propias lecciones exitosas de avance en infraestructura social básica territorial, los Convenios de Programación y las estrategias de desarrollo de regiones y comunas que han mostrado versatilidad, utilidad, convocatoria y poderosos consensos.

Finalmente, se hace una serie de propuestas que se consideran claves en la discusión de una política descentralizadora en el país, iniciando por la resolución de mandatos claros entre los gobernadores regionales y delegados presidenciales, y la coordinación sustancial con los ministerios y los Seremis; se debe potenciar la inversión pública en los territorios; afianzar la asociatividad público-privada como un pilar clave en la descentralización; el desarrollo del fomento productivo territorial y las transferencias que se deben hacer en los Gores; el fortalecimiento a los municipios como entidad clave y primera expresión del Estado en los territorios; y finalmente, avanzar hacia esferas de participación ciudadanas más vinculantes y efectivas, con organizaciones sociales activos y una mayor representación vecinal.



CAPÍTULO I

LA DESCENTRALIZACIÓN COMO UNA POLÍTICA DE ESTADO: CONCEPTOS Y PROCESOS

Las definiciones fundamentales

Podemos partir señalando que una definición fundamental de un proceso descentralizador es el conjunto de acciones destinadas a consagrar poder efectivo de entidades subnacionales en una realidad nacional dada. Dicho concepto apunta a establecer un proceso que tiene múltiples dimensiones y que es una cuestión compleja, que acoge especificaciones y peculiaridades en cada referencia nacional particular.

Por ello, el concepto de descentralización abarca elementos de fortalecimiento en diferentes escalas territoriales, ya sea mediante competencias, atribuciones, recursos entre otros para responder de la forma más adecuada a las demandas y/o necesidades de la población¹.

Para varios autores, la descentralización va estrechamente relacionada con el fortalecimiento a la democracia e igualdad ante la ley sin importar la ubicación geográfica de la ciudadanía, cuyo beneficio sería la eficiencia, la transparencia, la movilización y participación de las comunidades y rendición de cuentas claras². Adicionalmente, no solo es una condición para profundizar la democracia, sino también, para facilitar la competitividad, para alcanzar objetivos socialmente deseables y, para contribuir al logro efectivo de la «participación ciudadana en la gestión pública y la reducción de la corrupción»³.

La literatura ha tendido a distinguir la descentralización administrativa, la descentralización fiscal y la descentralización política⁴. Ello ya es expresión de la complejidad de acciones articuladas que requiere este difícil proceso en un Estado. Entre ella encontramos descripciones generales como las acogidas por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD] en el Cuadro 1. Encontrándose en los siguientes apartados, una bajada a estos conceptos acorde a la historia del país.



1 PNUD (2014). Parte 3: Gobierno, Estado y Democracia. Capítulo 3.3. Gobiernos subnacionales y descentralización. En P. de Aguirre & E. Orrego (Eds.), *Auditoría a la Democracia: Más y mejor democracia para un Chile inclusivo* (pp. 369-396). Programa de las Naciones Unidas. ISBN: 9789567469444

2 Vergara, A. (s.f.). *Profesor Alejandro Vergara: «Hacia una descentralización administrativa verdadera: más democracia para las regiones»*. Facultad de Derecho UC. <https://derecho.uc.cl/es/noticias/derecho-uc-en-los-medios/12957-profesor-alejandro-vergara-hacia-una-descentralizacion-administrativa-verdadera-mas-democracia-para-las-regiones>; FAO. (s.f.). Food and Agriculture Organization of the United Nations. Obtenido de: <https://www.fao.org/4/v5444s/v5444s04.htm#TopOfPage>

3 Finot, I. (2001). I. Tendencia histórica y situación actual. 2. La descentralización y el cambio de paradigma. En *Descentralización en América Latina: teoría y práctica* (pp. 11-26). ILPES-CEPAL. ISBN: 92-1-321823-0

4 Cabrero, E. (1998). Las políticas descentralizadoras desde el ámbito regional. Análisis de desequilibrios regionales, gasto e ingreso público y relaciones intergubernamentales (1983-1993). En *Las políticas descentralizadoras en México (1983-1993): logros y desencantos*, 18-54. CIDE/Miguel Ángel Porrúa. México; Finot, I. (2001); Falletti, T. G. (2006). Una Teoría Secuencial De La Descentralización: Argentina Y Colombia En Perspectiva Comparada. *Desarrollo Económico*, 46(183), 319-352; Letelier Saavedra, L. (2012). Teoría y práctica de la descentralización fiscal (1st ed.). Ediciones UC. 1-8. <https://www.jstor.org/stable/j.ctt1776r8>

Cuadro 1. Tipos de Descentralización acorde al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

Descentralización	Descripción
Política	Se entrega a los gobiernos subnacionales atribuciones para la elaboración de políticas y se les permite nombrar sus propias autoridades sin que estas sean directamente responsables ante autoridades del gobierno nacional.
Administrativa	Mediante el traspaso de responsabilidades en la ejecución de políticas hacia las entidades de gobierno subnacionales, o bien, puede tratarse de una mezcla de estas tres categorías.
Fiscal	A través de transferencias de atribuciones para decidir el uso de los recursos públicos, sea mediante la capacidad recaudatoria autónoma o transferencias no condicionadas desde el gobierno central a los subnacionales.

Fuente: Elaborado en base a PNUD. (2014)

1.1.1. Descentralización Administrativa

Por Descentralización Administrativa, entendemos el conjunto de disposiciones institucionales específicas [atribuciones, competencias y ámbitos de acción en la gestión pública] que corresponden a determinadas realidades. Se habla aquí principalmente de las «transferencias desde el nivel central», entendidas principalmente como «delegaciones» [principalmente en el contexto del Estado Unitario], vale decir aquellas materias en que el nivel central del Gobierno «se desprende» de determinadas competencias. Este «acto de voluntad de cesión de competencias» puede, a su vez, ser una acción institucional condicionada o puede tratarse de una transferencia definitiva, siendo este último caso el que muestra una acción más robusta descentralizadora. Existen muchas funciones relativas al manejo y gestión de determinados servicios y prestaciones [en diferentes ámbitos de la acción gubernamental] que pueden ser «más eficientes, específicas y oportunamente gestionados» en un nivel subnacional.

Naturalmente en esquemas estatales y gubernamentales federales, las entidades estatales de suyo disponen de un amplio rango de competencias significativas, como en el caso de los Estados Unidos donde incluso están a cargo de los procesos electorales nacionales, o en el Brasil donde la Constitución de finales de los años 70 asignó roles de notable importancia al ámbito estadual. En dichas situaciones más que «descentralización» propiamente tal se habla de «arreglo institucional entre gobiernos».

La descentralización administrativa apunta a mejorar la gestión general de lo público y ha sido el resultado, entre otros en el caso chileno, de una conciencia creciente sobre los activos, variados y diversos roles, que deben ser gestionados a escala subnacional. Generalmente se denota una confianza relativa en esa gestión subnacional, avalada por el principio de la proximidad del servicio entregado, de la particularidad por la singularidad territorial y por la necesidad de «desconcentrar» la acción pública tradicionalmente centralizada.

Los esquemas de descentralización administrativa suelen hacer referencias a gobiernos regionales [Departamentales en Colombia, Estados federados en Brasil y en la Argentina se adopta el nombre de Provincia] definidos habitualmente como desagregación territorial de la Nación [caso chileno claramente desde CONARA⁵ de 1974] o bien entendido como la acción integrada de realidades regionales culturales e históricas que establecieron un pacto nacional [como es la realidad de la mayoría de los casos europeos occidentales, como España después de 1978].

En el caso chileno se han disputado diferentes hipótesis en distintas etapas históricas en las que se avanza en la «delegación de competencias hacia lo subnacional», como ocurrido en la muy discutida «municipalización de la educación básica y media y de la salud primaria» a inicios de los años 80, que aunque tratándose de una delegación de competencias administrativas, sea interpretado más como una «estrategia de control» estatal hacia lo local de un esquema dictatorial del poder⁶.

5 Se refiere a la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa, cuyo organismo fue responsable de las ideas propulsoras de desconcentración y de planificación regional, durante el régimen cívico-militar.

6 Sabatini, F., & Wormald, G. (2004). *Santiago de Chile bajo la Nueva Economía, 1980-2000: Crecimiento, Modernización, y Oportunidades de Integración Social* (Pontificia Universidad Católica de Chile ed.); Puga, I. (2011). *Escuela y estratificación social en*

En la realidad chilena, se ha tratado principalmente de «cuidadas transferencias», de «condicionadas transferencias» e incluso el legislador se ha puesto en la hipótesis de casos de recentralización/revocación de dichas funciones administrativas. Estos procesos condicionados, vigilados y tutelados por el nivel central nos hablan de una descentralización más bien precaria. En la historia más reciente, desde 2014, y tras las propuestas de la Comisión Asesora Presidencial de Descentralización de Bachelet II, se han sucedido procesos complejos, muy diversos y sumamente debatibles incluso, sobre la pertinencia de estas transferencias de competencias. Estableciéndose en 2018 a partir de la aprobación de la Ley N°21.074, entre otras materias, nuevas competencias para los gobiernos regionales.

Las delegaciones administrativas tienen diferentes tipos de aplicaciones históricas, que evolucionan de diversa manera y que marcan las habituales incertidumbres de las descentralizaciones vacilantes como la chilena. La norma habitual es el «condicionamiento y el tutelaje» de las respectivas entidades centrales, las que se reservan en última instancia la decisión de su transferencia, sus condiciones y gradualidad, incluso su revocación de los actos administrativos locales por carecer de facultades⁷. Una experiencia particularmente compleja en su definición y aplicación ha sido la reversión de la administración municipal hacia los Servicios Locales de Educación Pública [SLEP] dependientes del respectivo ministerio, en donde los resultados de esta decisión no parecieran ser los esperados.

1.1.2. Descentralización Política

Finalmente, tenemos la Descentralización Política, entendida como la «transferencia de atribuciones para la elaboración de políticas y nombramiento de autoridades «[...] para la recuperación del espacio

político regional-local»⁸, donde se reconoce el carácter político de las estructuras descentralizadas a nivel municipal, provincial y/o regional⁹.

Dicho proceso apunta directamente a los sistemas de representación y al establecimiento de autoridades electas por la soberanía regional y local que complementa un esquema general del poder y ejercicio en la política nacional con participación creciente de las entidades subnacionales. La clave está en la «governabilidad asociada» que se da con la coexistencia de estas formas territoriales de gobierno. Adicionalmente, la dimensión política de las entidades subnacionales será una expresión «más o menos adecuada» acorde a las características de sus sistemas electorales, a las formas en que se construyan liderazgos territoriales sólidos y al tipo de diálogo y cohabitación que se establezca entre autoridades centrales y territoriales, incluida la intermediación parlamentaria.

En nuestro país, durante muchos años la descentralización propiamente política y los mecanismos de representación han sido imperfectos respecto de un patrón democrático normal. En 1992, la reforma constitucional estableció la realización de elecciones municipales directas cada cuatro años, celebrándose en junio la primera elección municipal directa para la elección de Concejales. El cuerpo colectivo que se elegía por representación proporcional, era de 6, 8 o 10 concejales de acuerdo al tamaño del registro electoral de cada comuna y el Alcalde de la comuna era elegido por mayoría entre los candidatos¹⁰. Mecanismo que favoreció empates e intensas negociaciones, donde el alcalde electo excepcionalmente era «el más votado de la lista más votada». Aun en la actualidad, habiéndose avanzado en la elección separada de alcaldes y concejales, aún predomina una norma que favorece y/o permite la elección de la autoridad ejecutiva con votación minoritaria.

Otro tanto ocurrió en esa misma elección con el establecimiento del Consejo Regional en cada gobierno regional, habiéndose adoptado

Chile: ¿cuál es el rol de la municipalización y la educación particular subvencionada en la reproducción de la desigualdad social? *Estudios pedagógicos*, XXXVII(2), 213-232.; Goic G, A., & Armas M, R. (2003). Descentralización en salud y educación: La experiencia chilena. *Revista médica de Chile*, 131(7), 788-798; Jiménez, J., & Gil, M. (1988). Municipalización de la atención primaria de salud. [Documento de Trabajo N° 16/88. Corporación de Promoción Universitaria. Santiago de Chile.].

7 Flores Rivas, J. C. (2016). La Potestad Revocatoria de los Actos Administrativos. *Revista de Derecho Universidad Católica del Norte*, 24(1), 191-222.

8 PNUD (2014). Auditoría a la Democracia: Más y mejor democracia para un Chile inclusivo. pp. 375.

9 de Vergottini, G. (1986). La distribución territorial del poder político. *Revista Vasca de Administración Pública*, (16). Bilbao, España.

10 Bunker, K. (2008). *Modificaciones y Reformas al Sistema Electoral Municipal en Chile, 1992-2008* [Documento de Trabajo Año 1 - N°3]. Observatorio Electoral, Universidad Diego Portales; Ley N° 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades. Ministerio del Interior.

desde la primera vez hasta la elección directa de los consejeros regionales el año 2103 [más de 20 años de tránsito], la definición de un cuerpo electoral ad-hoc en cada provincia con los concejales de las comunas pertinentes. Ese mecanismo, bastante ajeno a las prácticas democráticas más clásicas, introdujo confusión y sospechas no menores en cuanto a probidad y transparencia.

Sigue el importante desafío de proveer un sistema electoral de las autoridades ejecutivas regionales y municipales, bajo el imperio de la segunda vuelta del tipo presidencial, como mecanismo impecablemente democrático.

Naturalmente, la dimensión más política de la descentralización no se agota con los mecanismos electorales de representación, aun reconocida la importancia de ellos. La idea fuerza se sustenta en que sí la clave de la cuestión política genera o no una forma o catalizador de gobierno subnacional que fortalezca el sistema político general en un país, cuya conjetura es que ello es una posibilidad cierta, la que se acentúa cuando se observa con mayor detención la contribución descentralizadora en las dimensiones críticas de los desafíos nacionales futuros.

Box 1: Tipos y estrategias de descentralización del Estado

Ámbito/Tipo	Descentralización administrativa [Desconcentración]	Descentralización política [Devolución]
Modelo de política	Principal agente	Elección pública local
Tipo de municipio	Administración municipal	Gobierno local
Foco principal	Provisión de servicios públicos locales	Servicios y gestión del desarrollo territorial
Planificación	Priman el plan y los objetivos nacionales	Priman la estrategia y plan participativo local
Ejecución	Estado nacional con administración local	Gobierno local con actores territoriales
Lógica institucional	Ley nacional y «nueva gestión pública»	Gobernanza mediante «buen gobierno local»
Direccionalidad	Desde arriba hacia abajo	Desde abajo hacia arriba
Recursos	Transferencias nacionales y tributos locales [impuestos y tasas por servicios]	Tributos locales, transferencias nacionales y aportes de los actores territoriales
Medios de control	Leyes nacionales, indicadores de gestión y fuerte control central [Contraloría]	Leyes y procedimientos nacionales, ordenanzas municipales y control social local
Resultados y logros	Servicios públicos locales conforme a las políticas y estándares nacionales	Buenos servicios, desarrollo territorial, ética cívica y conciencia ciudadana colaborativa
Relaciones entre actores	Verticales: normativas, jerárquicas, con control central de proyectos e indicadores	Horizontales: coordinación pública-pública, alianzas público-privadas-sociedad civil, participación social, cultura cívica ciudadana
Participación	Información y consulta a actores locales acerca de programas sectoriales nacionales	Planes, proyectos elaborados, ejecutados y controlados por los actores locales y ciudadanos

Fuente: Rosales, M. (2016). p. 17. AChM y FLACMA.

1.1.3. Descentralización Fiscal

Por otra parte, la Descentralización Fiscal, es uno de los procesos descentralizadores más complejos, debido a «las mayores aprehensiones, en su intensidad y legitimidad»¹¹, como también en dilemas asociados entre lo teórico, lo empírico y lo político¹². Tiene que ver con la gestión de recursos públicos que se gestiona en los niveles subnacionales, vale decir el conjunto de mecanismos de distribución entre «ingresos y gasto públicos» que se lleva a cabo en las entidades regionales y locales¹³. En diferentes países se lleva una estadística del tipo de gestión presupuestaria subnacional en el marco general de la inversión y/o del gasto público.

En el caso chileno, la descentralización fiscal ha sido muy limitada, donde es verdaderamente modesto el guarismo porcentual de recursos de inversión y de gasto público que se materializan en gobiernos regionales y municipios. Incluso, es más, en el caso de los gobiernos regionales chilenos se habla de las «inversiones de decisión regional» apuntando a programas y recursos de inversión ministeriales cuya asignación a proyectos específicos es competencia de los gobiernos regionales, por ejemplo, las Inversiones Sectoriales de Asignación Regional [ISAR]. Eso ha llevado en ocasiones a hablar de inversiones de gestión directa o de asignación a proyectos por parte de los GOREs que aumentan significativamente los recursos públicos comprometidos. A ello se agregó el innovador mecanismo de los Convenios de Programación¹⁴ definidos como acciones conjuntas ministeriales y regionales de carácter plurianual que comprometían recursos cuantiosos para la contabilidad de injerencia regional en la inversión pública.

También la descentralización fiscal podría considerar mecanismos de recaudación de tributos, derechos y otros gravámenes, que por razones de eficacia general podían establecerse en el nivel territorial o diseñar una dis-

tribución ideal por tipo de impuesto subnacional, por ejemplo: i) impuestos que capturen el costo de los servicios públicos locales¹⁵; ii) impuestos con una base gravable estable¹⁶; y iii) impuestos que tengan una clara identificación territorial¹⁷. Los impuestos locales o de adscripción territorial directos, como el caso del impuesto territorial chileno, se han mantenido en el ámbito recaudatorio central [Tesorería General de la República y Servicio de Impuestos Internos], con una lógica de eficiencia recaudatoria y también sobre la base que, siendo de destino local [municipal], constituye la mayor proporción de un sistema de reparto redistributivo - el Fondo Común Municipal -. Otro tanto ocurre con la cancelación de derechos de acceso a recursos naturales como sucede con las patentes mineras, que se recaudan de un modo centralizado y son sometidas a un esquema de reparto entre gobiernos regionales y municipios. Incluso en el debate sobre Royalty Minero actual, hay mecanismos de recaudaciones centrales con redistribución diferenciada entre entidades territoriales mineras y no mineras.

Este esquema centralizado en el manejo de recursos hace que, en el caso chileno, si hay algo de descentralización fiscal es fundamentalmente sobre el gasto, y sus regulaciones se establecen en glosas de las leyes de presupuestos, que señalan restricciones y autorizaciones para el uso de los recursos de los gobiernos regionales. Allí se definen programas de inversión pública propiamente territoriales como el caso del Fondo Nacional de Desarrollo Regional [FNDR] y otros de compensación y de competitividad regional [Fondo Innovación para la Competitividad (FIC)]. Cabe reconocer que las municipalidades si tienen autonomía financiera para el uso de sus recursos, los que no forman parte de la ley de presupuestos del sector público.

En materia de descentralización fiscal es donde existen los mayores «pendientes», debiendo tener los gobiernos subnacionales mayores atribuciones en la gestión recaudatoria, como a la aplicación de tasas diferenciadas u otros mecanismos de incentivo regional para mejoras en la recaudación o para generar reglas del juego más atractivas para la inversión privada que se quiere atraer.

11 German Agency for Technical Cooperation - NU. CEPAL. (1997). *Descentralización Fiscal: Los ingresos municipales y regionales en Chile* (J. P. Valenzuela Barros, Ed.; Serie Política Fiscal 101 ed.). CEPAL/GTZ.

12 Letelier, L. (2010). *Los tres dilemas de la descentralización* (M. Á. Asensio & P. M. Garat, Eds.). Revista de Derecho Comparado. Federalismo fiscal - III, 18, 161-178.

13 Dazarola, G. (2019). *Descentralización en Chile: Avances y temas pendientes*. Biblioteca del Congreso Nacional.

14 Para más información, revisar el documento «Cartilla n° 15: Convenios de programación y convenios de programación territorial» disponible en www.subdere.gov.cl

15 Wicksell, K. (1958). *A New Principle of Just Taxation*. En R. A. Musgrave & A. T. Peacock (Eds.), *Classics in the Theory of Public Finance*. (pp. 72-118). International Economic Association Series. Palgrave Macmillan, London.

16 Musgrave & Peacock (1967), *Classics in the Theory of Public Finance*. International Economic Association Series. Palgrave Macmillan, St Martin's Press, New York.

17 Olson, M. (1969). *The Principle of "Fiscal Equivalence": The Division of Responsibilities among Different Levels of Government*. American Economic Review, 59(2), 479-87.



Descentralización: el consenso y el carácter de Política de Estado

Como en todas las dimensiones fundamentales de la política, la sociedad y la economía, la descentralización debe estar en el marco de un acuerdo de espectro amplio, suponer la existencia de un consenso afianzado y expresar un trascorrir histórico que sea compartido por las grandes mayorías. El proceso de descentralización no puede ser un proceso improvisado, definido por mayorías eventuales o por coyunturas políticas especiales y particulares. Tampoco es la mera reivindicación de localidades y/o territorios ni mucho menos debe constituir «una mera moda».

La descentralización es un proceso complejo que implica articular esfuerzos sociales, acuerdos políticos, adecuaciones institucionales y burocráticas, además de contar con una abierta mayoría social que la auspicie, sostenga y profundice en el tiempo. Es, en consecuencia, un proceso político que requiere paciencia, perseverancia y un acuerdo potente de voluntades.

Se trata, en última instancia, de un proceso estrictamente vinculado con el poder y, de modo natural, existen las resistencias propias de quienes lo han de perder: el Ejecutivo y la burocracia central, el parlamento y los liderazgos constituidos en los territorios, es por ello que la descentralización que en Chile se proponga debe tener un sustento constitucional, legal y estar fundada en una convicción y amplio acuerdo, de manera que se transmita en el esfuerzo de desarrollo del país, y suponga avances sucesivos en el tiempo y fases ajustadas a las realidades que verán este proceso tan complejo.

Los tiempos de la descentralización chilena serán necesariamente largos. Debido a la historia que antecede, los intentos descentralizadores sonarán siempre como sinónimos de caos, apuesta riesgosa o derechamente de aventura. Hay mucho de «contracultura» en este proceso

para tan arraigada cultura centralizadora, observando la historia del país de la batalla de Lircay, del triunfo verbal de Andrés Bello sobre Infante, de la instalación y restauración periódica del Presidencialismo, del reino omnímodo del Estado Unitario y, por lo tanto, de todas las reservas habidas y por haber en un país construido sobre la base del «reverencial temor descentralizador». Sin embargo, el desarrollo municipal y, en los 90 del siglo pasado, la instalación de los gobiernos regionales, no han implicado ni caos, ni desorden y mucho menos aventuras peligrosas.

Pero, cómo de ese terreno hablamos, de las confianzas y los descreimientos, es que la descentralización debe estar fundada en una Política de Estado, de largo aliento, de consensos de amplia gama, de acuerdos entre los poderes del Estado y de alianzas compartidas entre las fuerzas políticas con representación parlamentaria. Así el proceso descentralizador reconocerá particularidades y avances en determinadas coyunturas históricas y retrocesos.

Es probable que, con mucho debate al respecto, podríamos acordar un texto básico constitucional chileno que reconociera la existencia de gobiernos subnacionales, con competencias específicas, con autonomías en el estricto ejercicio de dichas funciones, con garantías de financiamiento fundamental, y como expresión de una ampliación democrática efectiva.

Ese texto ha estado presente en los últimos eventos constitucionales. En un caso, bajo la forma incluso de un «Estado Regional», buscando consagrar en norma constitucional nuestra descentralización esperada. Agregando también la idea de entidades subnacionales de gobierno que, de acuerdo a la Ley, estuvieran estructuradas en territorios de predominio de nuestros pueblos originarios. En la «segunda vuelta consti-



tucional» es cierto que se avanzó en un texto más moderado que acoge la idea de los gobiernos subnacionales, aunque remita a la Ley sus competencias, atribuciones, financiamiento y representación democrática, logró «consenso en un minuto», posteriormente el debate propiamente constitucional finalmente priorizó una matriz de marcado conservadurismo y el texto fue también rechazado por la ciudadanía.

Aun así, sería «esperable» un acuerdo tipo Política de Estado sobre una redacción como la inicial. Sin embargo, no se ha producido ello, ya sea porque vivimos una fase política alejada de consensos, por la falta de prioridad respecto a la temática descentralizadora en un contexto de otras urgencias políticas y sociales, o por la tolerancia a la crisis municipal de competencias y financiamiento y la coexistencia compleja de «gobernadores y delegados». Varios actores políticos, partiendo por el Presidente Boric, comprometieron cambios precisos en estas materias, pero solo han arribado a «pálidas mociones ejecutivas».

Vivimos un tiempo muy difícil para «la esperanza nacional» y también para la descentralización como proceso. Es en este tiempo que esta propuesta toma forma, teniendo en 2024 una inédita elección territorial «completa» [alcaldes y concejales más gobernador y consejeros]. Aunque la elección sea nacional, tiene la connotación de 16 elecciones regionales y 345 elecciones municipales, con toda la heterogeneidad territorial al efecto, cuyo resultado respaldará gestiones regionales y municipales.

Con todo, las gestiones regionales y municipales serán puestas a prueba, sus liderazgos; sus capacidades de gestión; el modo en que la transparencia y la corrupción han afectado, y las dinámicas de cambio que generen los nuevos liderazgos en los territorios. Los programas y las ideas políticas de la campaña lo insinúan de modo bastante leve y superficial. Aun así, entidades como la Asociación de Gobernadores y Gobernadoras o las más representativas Asociaciones de Municipalidades, han animado un debate pro descentralización importante.

El Acuerdo Político sobre Competencias Regionales y Municipales

Una cuestión clave es la definición de aquellos aspectos competenciales que serían propios de cada gobierno regional y municipio. Este no es un debate menor, especialmente si vamos optando como país a que estas entidades desarrollen «tareas de gobierno» y se desenvuelvan en un contexto de autonomía relativa. Se hace fundamental perfilar aquello que es propio de cada gobierno subnacional, evitando duplicaciones y redundancias y estableciendo el efectivo carácter gubernamental autónomo de cada entidad.

Parte de la substancia de ese debate está en reconocer la trayectoria que esas entidades han desempeñado a lo largo de la historia nacional y el modo efectivo en que deben fortalecerse.

A la luz de un último año cargado de opacidades y flujos de recursos de destino cuestionables a entidades de dudosa trayectoria, es más necesario que nunca resaltar los liderazgos positivos y ejemplares, que los hay con nitidez desde 1990 a la fecha. Las mejoras en Transparencia y las actitudes pro probidad no se obtienen solo con legislaciones y reglamentos. Hay, como en todas las dimensiones éticas de la política, mucho de trayectoria probada, de consecuencia y de auténtico control ciudadano. Resultan particularmente destacables los casos de ejemplar relación para con los Consejos Regionales y los Concejos Municipales. Los buenos y destacables liderazgos valoran estas entidades colectivas, a las que informan y con las cuales trabajan en conjunto más allá de las disposiciones legales obligatorias.

Las cuestiones de austeridad, respeto mutuo y dignidad en el ejercicio de los cargos públicos, constituyen un cuadro ético de la mayor importancia para la descentralización. Sin lugar a dudas, en el ámbito regional y local, la «cercanía ciudadana» siempre será el «mayor garante» de la probidad y la transparencia. Suponiendo los liderazgos territoriales avances severos en materia de profesionalización pública,

procedimientos, fiscalización eficaz y oportuna, y de una rendición de cuentas periódica, abierta y verdadera hacia los ciudadanos.

a) El Gobierno Regional

Las competencias y atribuciones de los gobiernos regionales quedaron definidas en la reforma constitucional y la Ley N° 19.175 de 1992, cuando se establecieron aquellas actividades privativas y/o principales de dichas entidades.

«Artículo 3°.- En cada provincia existirá una gobernación, que será un órgano territorialmente desconcentrado del intendente. Estará a cargo de un gobernador; quien será nombrado y removido libremente por el Presidente de la República»¹⁸.

Existiendo en el rol de la gobernación, un conjunto de competencias que serán compartidas con otras entidades sectoriales y ministeriales y los propios municipios. La primera dice relación con las decisiones relativas a la Inversión Pública, reconociendo el rol principal que ha de jugar y ha desempeñado el Fondo Nacional de Desarrollo Regional [FNDR], a lo que se agregan las Inversiones Sectoriales de Asignación Regional [ISAR] y los Convenios de Programación y de Programación Territorial, como acuerdos plurianuales con ministerios para llevar a cabo compromisos cofinanciados de mediano plazo. Afianzar este rol clave de los gobiernos regionales sigue estando entre las competencias más relevantes. Es posible que haya mejoras de gestión y ejecución presupuestaria y que las variadas y competentes carteras de Proyectos por sector de actividad y territorio favorezcan lo anterior.

18 Ley N° 19.175 [D.O.11-11-1992] Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional. Obtenido de: <https://bcn.cl/2ltpi>

El legislador precisó un rol imperante de los gobiernos regionales en la temática del ordenamiento territorial y el medio ambiente. En ambas dimensiones del desarrollo, la cercanía geográfica, social, productiva y territorial, fundamenta esta competencia regional. En materia de ordenamiento territorial, se trata de analizar y suscribir los planes reguladores comunales e intercomunales y demás instrumentos de planificación territorial, previos informes fundados de la Seremi correspondiente del MINVU. Aunque la historia de estos instrumentos muestra que se trata de «construcciones planificadoras indispensables», la lentitud procedimental y burocrática ha sido la característica principal. Esta tarea el GORE la lleva a cabo en conjunto con el o los municipios que conformen el territorio analizado. Aún reafirmando este rol, los GORES debieran tener una presencia más anticipada en la confección de estos instrumentos y tratar que los cambios o los nuevos productos se decidan en un plazo de un año, que es precisamente el tiempo de congelamiento de permisos en estos territorios.

La cuestión medioambiental tuvo un origen muy pro región, cuando al definirse en la Ley 19.300 que lo medioambiental era interministerial se constituyó la Comisión Nacional del Medio Ambiente [CONAMA] junto con correlatos regionales en las Comisiones Regionales del Medio Ambiente [COREMA], que eran la réplica regional del comité interministerial, incorporando además cuatro representantes del Consejo Regional. En esta «etapa de oro» de las COREMA se avanzó mucho en la gestión ambiental de proyectos y de instrumentos de gestión y control ambiental en los territorios. La irrupción del Ministerio del Medio Ambiente, con sus innegables méritos institucionales, transformó el rol de las COREMA a uno de menor importancia relativa y reducido mayoritariamente a miembros de representación ministerial.

Finalmente, entre las competencias «de primer orden» se consignó la cuestión del Fomento y la Innovación Productiva, tan propias de particularidades de las economías regionales como por la necesidad de establecer sinergias e interrelaciones entre actividades productivas en cada espacio particular. Aunque los avances en esta materia han sido en extremo limitados, los clústeres productivos debieran ser materia fundamental de los GORE, como muestran las escasas experiencias cuando se ha trabajado en dicha dirección.

Probablemente hay varias otras tareas regionales importantes. No obstante, es necesario un esfuerzo que jerarquice y priorice lo substantivo y

ello lleva, en mi opinión, a reafirmar y reforzar las competencias señaladas en la Ley N° 19.175.

b) El Gobierno Municipal

El municipio desempeña papeles cruciales en la gestión y administración de «servicios locales», que son los propios de su gestión directa y que se han estructurado en diferentes dependencias institucionales: el aseo y ornato, mantención de las áreas verdes, administración de los espacios públicos, la autorización fundada de obras de infraestructura, sus departamentos de tránsito, la tuición sobre las organizaciones comunitarias y las tareas propias de la administración, el presupuesto y la planificación local, que se ubican en esta «función municipal esencial».

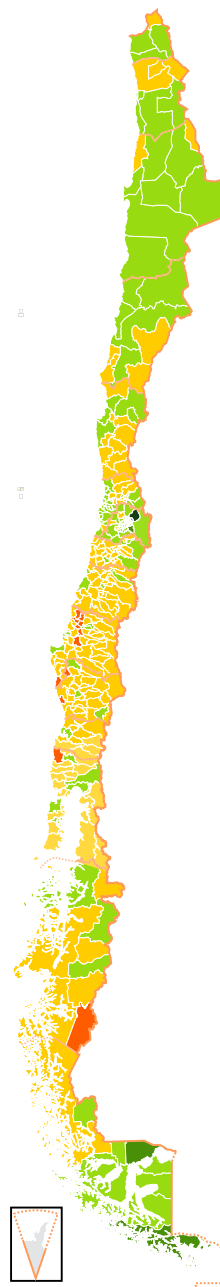
Este ámbito de «competencias municipales» debe afianzarse y potenciarse, distinguiendo tamaños municipales y abriéndose a la posibilidad de acciones intermunicipales para acometerlos eficientemente, especialmente en el precario mundo rural y en las grandes ciudades como Santiago en que tenemos una realidad intercomunal innegable de gran potencial.

Desde los años 80, el municipio comenzó a desempeñar roles en servicios de Educación y Salud Primaria, los que «de la noche a la mañana» se instauraron sin un tránsito adecuado y con notables insuficiencias en su financiamiento. Ello ha llevado a percibir estos servicios más como una «carga municipal» que como actividades esenciales de un gobierno municipal, como debiera ser. En imperante consagrar el rol institucional municipal en estas actividades vitales para las familias, donde la «cercanía territorial» tiene ventajas evidentes. Es el caso de consultorios y postas y otras entidades de la Salud Primaria, donde la gestión municipal, en estrecha relación con el ministerio, ha mostrado resultados evidentes que están «a la mano». Los procesos de vacunación, piedra angular de una salud preventiva, es un nítido ejemplo para afianzar la administración municipal en dicho vital campo. Existen «zonas de actividad» ligadas a la prevención sanitaria que se expresan hoy en cuidados para el mundo creciente de los adultos mayores. Si hay respaldo en financiamiento y eficaz supervisión y fiscalización, es una tarea municipal que se desarrolla como tal con mucho éxito en el mundo desarrollado, y una tarea inmediata y urgente.

La cuestión de la Educación nos encuentra en medio de un debate de retorno ministerial de gran complejidad como la práctica nos muestra. Los SLEP dependientes del ministerio pueden ser muy adecuados [por economías de tamaño y externalidades, por una profesionalización ministerial más garantizada] en determinadas circunstancias. Pero no necesariamente en todos los casos, siendo una mixtura adecuada para acercarse a un tipo de solución que también reconozca avances no menores de la educación bajo administración municipal. Dichos servicios muestran eficacia evidente en el mundo rural, donde tienen coberturas intermunicipales territoriales muy prometedoras. Pero también ha habido municipios que han invertido mucho en educación y que tienen resultados significativos. Enfrentados al drama de la deserción escolar y las dificultades de aprendizaje en y post Pandemia, debiera irse imponiendo esta mixtura institucional.

Las competencias municipales en el campo de la capacitación y el empleo, son también materias vitales sobre la que es necesario entrar en debate. Especialmente con jóvenes, población de tercera edad y mujeres jefas de hogar. Más allá que esta sea una competencia «compartida» con entidades ministeriales y de sus servicios especializados, el municipio debe jugar roles vitales al efecto.

Sin embargo, la competencia municipal fundamental es la relación con las comunidades y familias, entendido más allá del desarrollo comunitario y la participación ciudadana. Aquí hay un debate abierto fundamental para el gobierno municipal en su vínculo y asociatividad con las organizaciones estratégicas de las comunidades. Lo que requiere un mecanismo perfeccionado de Juntas de Vecinos, las que deben reformarse legalmente como entidad única por territorio definido por el municipio. Ello fortalecería la organización de las familias, dotaría a las entidades territoriales de una gran fortaleza representativa y activaría estas «sociedades municipio-organizaciones» que están a la base de una democracia local efectiva.



Las contribuciones descentralizadoras claves del desarrollo futuro

La descentralización y la diversificación productiva sustentable

El desafío del desarrollo, en su versión superior del crecimiento sostenido, requiere cada día y de modo más esencial el acceso y disponibilidad de los recursos naturales; de la sustentabilidad de los ecosistemas cruciales y habitualmente frágiles; de la interrelación de actividades productivas en cada territorio [clusters productivos], y de avanzar en un desarrollo energético sostenible con formas de producción no carbónicas en miras a las amenazas del cambio climático.

Estas dimensiones del desafío productivo nos remiten rápida y esencialmente a los territorios. Es en ellos que se da la variedad de potencialidades productivas, el uso sostenible de los recursos naturales, los avances energéticos hacia producciones no convencionales como eólicas o solares y los desafíos de los combustibles de un futuro como el Hidrógeno Verde [H2V].

En el caso chileno estas acciones adquieren una principal relevancia, nuestras particularidades, diferencias y potencialidades territoriales; en donde encontramos variados escenarios climáticos; una increíble dotación de ecosistemas naturales únicos; diversas formas de poblamiento entre el eje central del precordillerano y el costero; de desafíos particulares respecto del recurso hídrico, y de diversas estructuras de asentamientos humanos y particulares relaciones urbano-rurales.

En los últimos años, Chile apuesta ciertamente por una diversificación energética que le permita sostener un desarrollo productivo diversificado y sustentable en el tiempo, del mismo modo que aporte a la reducción de la producción de gases de efecto invernadero [GEI] a través de una descarbonización de su matriz energética comprometida al 2030

en las Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional [NDC], que se destaca como compromiso en la aplicación del pilar social para la actualización e implementación en Transición Justa y Desarrollo Sostenible¹⁹, compromiso estrechamente vinculado con los Objetivos de Desarrollo Sostenible [ODS 1. Fin de la pobreza, 8. Trabajo decente y 13. crecimiento económico y Acción por el clima]. Esto, demanda instalaciones de generación eólica y solar que debieran estar distribuidas en el territorio nacional para que además de la interconexión del sistema permita sostener desarrollos regionales efectivos. La proyección de inversiones y costos de operación a la baja, en la medida que se vayan afianzando nuevas tecnologías, permitirán solventar desarrollos territoriales que no se estimaban posibles hasta hace solo una década.

El norte, muy adecuado para la energía solar, nos está mostrando que ya hay instalaciones de envergadura que han permitido ir reduciendo costos de operación minera de modo significativo, por ejemplo, la planta fotovoltaica «El Romero» en Atacama con 246 MWp de potencia máxima que produce energía equivalente al consumo de 240.000 hogares y, la plata fotovoltaica «Usya» en Antofagasta, que genera energía estimada en 146 GWh, equivalente a la demanda eléctrica de 70.000 hogares²⁰. En esta última región, la simultaneidad del tratamiento de agua oceánica está haciendo posible enfrentar una crisis estructural de agua potable e incluso haciendo posible que la energía solar de bajo costo, de lugar a viabilizar la separación electrolítica de las moléculas de

19 Gobierno de Chile (2020). *Contribución Determinada a Nivel Nacional (NDC) de Chile Actualización 2020* [Con acuerdo favorable del Consejo de Ministros para la Sustentabilidad, 17 de marzo de 2020].

20 Acciona. (2020). *Proyectos. ¿Qué tipo de Proyecto buscas?* <https://www.accionacom/es/proyectos/resultados/?solution=Energía&area=Fotovoltaica&country=CHILE&type=Innovacion,Sostenibilidad&state=Instalada,En%20construccion&owner=En%20propiedad,Cliente&adin=0896510562>

hidrógeno y oxígeno²¹ que hagan viable una producción a gran escala del combustible del futuro, el hidrógeno verde. Por el momento, la potencialización del agua de mar es posible para las comunas de Antofagasta, Taltal y Mejillones, mediante la operación de la planta desaladora «La Chimba», desde el 2003²².

Más recientemente, en abril de 2024 se lanza el Plan de Acción Hidrógeno Verde 2023-2030 el cual hace un recuento de los hitos en la habilitación de la industria en nuestro país y presenta la hoja de ruta del desarrollo de la industria energética del futuro estableciendo dos etapas, una primero de avances más bien normativos y regulatorios [2023-2026] y la segunda ya enfocada en el desarrollo productivo [2026-2030], proyectando finalmente al 2050 un aporte de un 16-17% por parte del hidrógeno verde a la matriz energética en un escenario de Carbono Neutralidad y Transición Acelerada respectivamente²³. Ello siendo una ventana de oportunidad al desarrollo regional y local del norte y el extremo sur del país pero que debe realizarse con un enfoque fundamental en incentivar el desarrollo de capital humano y mantener la cadena de valor lo más local posible, aportando a la sustentabilidad y permanencia de la industria en los territorios que sin duda contribuirán de forma recíproca al desarrollo nacional.

Respecto a otros sectores productivos, si consideramos la expansión significativa del sector forestal exportador de Chile, las regiones del Maule, Ñuble y Biobío concentran buena parte de la producción y exportación maderera y de celulosa²⁴. En el macro incendio de las regiones centro-sur en enero y febrero del 2017, hubo una respuesta privada asociada a la pública no menor, que se ha sostenido y ampliado en estos años para enfrentar esta amenaza climática latente con cada vez

más «golpes de calor» en y fuera de las temporadas habituales. Estos desarrollos forestales se vinculan a muchos proveedores y otras actividades ligadas, sentando las bases de clústeres productivos que sostienen un tipo de desarrollo regional virtuoso respecto del desarrollo nacional. Otro tanto ocurre con el mundo de la acuicultura desde la región de Los Lagos a las zonas más australes, donde hoy en día con modalidades productivas más sostenibles, constitución de barrios productivos y limitación del uso de antibióticos u otros intervinientes, se está alcanzando una acuicultura de nivel tecnológico competitivo a nivel mundial²⁵.

Con estos ejemplos, estamos mostrando el modo en que «desde los territorios» se va diversificando el desarrollo productivo de Chile, contribuyendo al fortalecimiento de nuestros mercados internos y aumentando sostenidamente nuestra capacidad exportadora.

Ocurrió con la diversificación frutícola y agroindustrial de las regiones del centro y el sur, con la expansión sostenida de la actividad minera en clústeres en todas las regiones del norte del país y, particularmente, con el desarrollo diverso de la actividad turística en prácticamente todas las regiones.

Un Chile más descentralizado será necesariamente aquel en que la presencia de las agencias públicas vinculadas al emprendimiento, podrán establecer alianzas de largo aliento y cooperación con el mundo privado productivo, para sostener los avances hacia un tipo de desarrollo con innovaciones ecológicas y ambientales y con uso eficaz de todas las potencialidades efectivas de nuestros territorios.

De este modo, mejores arreglos institucionales públicos en las diferentes regiones y hasta macrorregiones, ayudarán de modo significativo a asegurar desarrollos productivos territoriales, variados y diversos en el país. Enfrentar y ojalá resolver muchos cuellos de botella en cada territorio podrá sostener el tipo de Nuevo Desarrollo que Chile deberá enfrentar inevitablemente.

21 «Consiste en la ruptura de la molécula del agua (H₂O) en oxígeno (O₂) e hidrógeno (H₂) por acción de una corriente eléctrica continua que se conecta mediante electrodos al agua. Cuando la electrólisis se realiza con energía renovable, este es el método más sostenible de producción» Acciona. (s.f.). El hidrógeno verde: la energía del futuro clave en la descarbonización | ACCIONA Business as Unusual. https://www.accionacom/es/hidrogeno-verde/?_adin=0896510562

22 Aguas Antofagasta Grupo-epm. (s.f.). Ruta del agua. <http://www3.aguasantofagasta.cl/empresa/ruta-del-agua.html>

23 Ministerio de Energía. (2024). *Plan de Acción Hidrógeno Verde 2023-2030*.

24 Ministerio de Agricultura. (2024). INFOR. Infor: Estadísticas Forestales. <https://wef.infor.cl/index.php/sector-forestal/estadisticas-regionales/region-de-magallanes-y-de-la-antartica-chilena>

25 Consejo del Salmón Chile. (2023). *Informe de Impacto Sostenible 2022*. <https://consejodelsalmon.cl/descargas/reporte-consejo-del-salmon-2023.pdf>

La descentralización y la Equidad e Inclusión Social

Esta tarea de primera magnitud para la sociedad chilena es posible de ser solventada con más descentralización. Si las agencias gubernamentales en cada territorio avanzan sostenidamente caracterizando precisamente «el monto de desafío social», estaremos más preparados para dimensionar programas y proyectos específicos en cada región y comuna de Chile.

Ya el Registro Social de Hogares [ex ficha de Protección Social] es de responsabilidad central de los municipios. Estas entidades, por lo demás, poseen una lectura de primera mano de las heterogéneas realidades sociales, donde sobre todo en las localidades urbanas y ciudades intermedias y mayores, las carencias y brechas sociales reconocidas tienen una «expresión territorial» propia de las estructuras urbanas segregadas.

Cada vez que en Chile se le ha dado la oportunidad a gobiernos regionales y particularmente a municipios de incidir en cuestiones sociales claves, la respuesta es bastante mejor en su gestión que la de los enfoques tradicionales centralistas. Esto se vio muy demostrado con el esfuerzo local y hasta regional en la pandemia del Covid-19 y así también en muchas situaciones críticas propias de desastres naturales y fenómenos similares²⁶.

Naturalmente que la experiencia histórica es bien variada, pero en los mega incendios forestales del 2017²⁷, en los fenómenos aluvionales del 2015²⁸, en los terremotos de Iquique y de Coquimbo, y en la gravísima situación de la pandemia ha quedado demostrado que mayor descen-

tralización es mayor eficacia, oportunidad, especificidad y realismo. Chile desarrolló desde los años 90 un esfuerzo de combate a la pobreza de primera magnitud²⁹, que hizo que pasáramos de tener más del 40% de familias en situación de pobreza a cifras muy menores o de un solo dígito en aproximadamente veinte años³⁰. Se ha subvaluado mucho el rol municipal en dicho esfuerzo de la sociedad chilena. Allí se han identificado las familias en riesgo social, se ha avanzado en la intermediación laboral, se han definido acciones especiales para la población de adultos mayores y se van generando sociedades entre organizaciones territoriales y municipios que están en la base del desarrollo local futuro.

En prácticamente todos los casos en que estamos buscando nuevas condiciones de inclusión de familias en condición estructural de precariedad, se requiere de una acción gubernamental interagencial. Lo que se optimiza a través de los gobiernos regionales, cuando el desarrollo y la inclusión social en determinados territorios requiere de inversión en infraestructura como en caminos básicos y agua potable del MOP, los programas especiales habitacionales y las inversiones claves del MINVU, la acción sistemática de transporte para avanzar en conectividad segura y adecuada, de las entidades especializadas del Ministerio de Agricultura, la CORFO y el SERCOTEC en programas de emprendimiento, transferencias tecnológica y demases. El gobierno regional es la entidad adecuada para enfrentar este accionar multiagencial de la acción pública.

Especial importancia tiene la temática del empleo y la superación de la informalidad laboral, particularmente en el grupo social de las mujeres Jefas de Hogar. Allí las soluciones requieren particularidad, cercanía y monitoreo.

En conclusión, la tarea de avanzar en la Equidad e Inclusión Social, debe apuntar a que todas las familias superen los «mínimos civilizatorios» impulsados adecuadamente con más descentralización, permitiendo una gestión más cercana, participativa y adaptada a las necesidades locales, promoviendo así un desarrollo más justo y sostenible para todos los territorios.

26 Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2020). Pactos políticos y sociales para la igualdad y el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe en la recuperación pos-COVID-19; Vera, F. et al. (2020). ¿Cómo han respondido las ciudades al COVID-19 en áreas vulnerables? Banco Interamericano de Desarrollo [BID]; Quinteros Flores, C., & Espíndola Vergara, L. (2020). Capítulo 3. La Soberanía de lo Público en Época de Crisis: Análisis de las decisiones del Estado de Chile durante la Pandemia COVID-19. En *La Investigación desde Paradigmas Sociales: Pensar la Sostenibilidad* (pp. 26-43).

27 Galilea, S. (2019). *La Tormenta de Fuego y la Nueva Santa Olga*. Instituto de Asuntos Públicos - Universidad de Chile.

28 Galilea, S. (2019). *Cambio climático y desastres naturales : acciones claves para enfrentar las catástrofes en Chile macroregional*. Instituto de Asuntos Públicos - Universidad de Chile.

29 Raczynski, F., & Serrano, C. (2005). *Las Políticas y Estrategias de Desarrollo Social aportes de los años 90 y desafíos futuros*.

30 Ministerio de Desarrollo Social y Familia. (2022). *Informe de Desarrollo Social 2022*.

La descentralización y la moderna gestión pública

En los años de 1870 Valentín Letelier, residiendo en Copiapó, se sorprendió de los trámites elementales que la burocracia chilena tenía para menesteres muy menores. Ello, sumado a los problemas graves de transporte y comunicación, perpetuaban problemas en las ciudades intermedias alejadas de la capital y, aún más, en las localidades rurales. Cómo no buscar alternativas que agilicen trámites y los reduzcan a los más elementales, propiciando el que puedan ser autorizados en la localidad [donde además el control y monitoreo de las certificaciones puede ser mucho más eficaz]. Estas reflexiones de Valentín Letelier se fueron convirtiendo en parte importante del legado de este abogado y posterior rector de la Universidad de Chile.

Cómo es posible que las provincias, en el lenguaje de la Constitución Política de 1925, vivieran una situación de estructural rezago respecto de la vida capitalina. En oportunidades, emprendimientos, procesos formativos y crecimiento efectivo. Este «desperdicio» centralista está a la base de las propuestas modernizadoras que buscan innovar severamente en materia de gestión pública. Proceso de modernización que inició concretamente en 1994 cuando se incorpora a la agenda de modernización del Estado la gestión pública, resultando en la creación del Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública cuya misión fue impulsar y coordinar los esfuerzos modernizadores entre los servicios del Estado y los ministerios³¹.

Si en cada nivel territorial establecemos bases de una «división del trabajo específica» en materia de gestión pública se habrá de producir una ganancia nacional y no solo regional y local. Esto redundará en beneficios esenciales para el gobierno central, históricamente agobiado por el tratamiento de los problemas estratégicos y principales, los problemas de mediana envergadura y aun las cuestiones menores. Esta recarga centralista en las decisiones gubernamentales implica un severo derroche de recursos.

Históricamente en la literatura en materia de gestión pública³² se propician innovaciones severas y urgentes hacia la profesionalización pública; la estructuración de equipos permanentes concursables; mejoramiento sistemático de la capacitación funcionaria y avances en transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción; innovación; estrategia y operatividad, y creación de valor público³³. A ello, se agregan las propuestas descentralizadoras que permitan distinguir competencias propias centrales, regionales, municipales y un tipo de acción conjunta coordinada y eficiente.

Se propician formas de gobierno abierto, se reivindica la cooperación interagencial en la esfera pública, y se avanza en cuestiones de transparencia y control ciudadano. Estas modalidades más modernas de hacer acción pública serían muy favorecidas en un ámbito de descentralización más decidido. No hay materia de la modernización, actualización y profesionalización urgente de la gestión pública en que esquemas y experiencias más descentralizadas no favorezcan estas indispensables innovaciones, siempre y cuando se generen pilares y consensos sólidos político-institucionales para su aplicación³⁴.

Conviene agregar que, de modo natural, y la práctica histórica así lo establece de modo fehaciente, habrán tensiones inevitables entre ámbitos de gobiernos distintos. Es más, el legislador en Chile ha dispuesto una cantidad muy importante de funciones compartidas entre el go-

31 Ministerio Secretaría General de la Presidencia. (2006). *Reforma del Estado en Chile 1996-2006*. MINSEGPRES; Ministerio de Hacienda; SUBDERE.

32 Wilson, W. (1887). El Estudio de la Administración. *Political Science Quarterly*; Weber, M. (2008). Cap. IX Sociología de la Dominación. In *Economía y Sociedad* (1a ed. en español 1994.). Fondo de Cultura Económica; Frederickson, H. (1980). La Nueva Administración Pública. Noema. 15-46; Klitgaard, R. H. (1994). Controlando la corrupción: una indagación práctica para el gran problema social de fin de siglo. Sudamericana; Lipsky, M., & Hyde, A. (1980). La burocracia en el nivel callejero: la función crítica de los burócratas en el nivel callejero. En J. Shafritz (Eds.), *Los clásicos de la Administración Pública*. (pp. 780-794). Fondo de Cultura Económica. México; Merton, R. (1999). La Estructura Burocrática y la Personalidad (J. Shafritz & A. Hyde, Eds.), 224-238; Oszlack, O. (2009). La profesionalización del Servicio Civil en América Latina: Impactos sobre el proceso de democratización. Buenos Aires. AR; OEA/PNUD; Hood, C. (2011). ¿Una gestión pública para todo momento? In G. M. Cejudo (Ed.), *Nueva gestión pública* (pp. 48-74). XXI siglo veintiuno editores; Waissbluth, M., Pizarro, J., & Medrano, A. (2021). Introducción a la gestión pública: un Estado al servicio de la ciudadanía. Penguin Random House Grupo Editorial.

33 Moore, M. (1998). *Gestión Estratégica y Creación de Valor en el Sector Público*. Paidós, Barcelona

34 Boisier, S. (1995). *La Modernización del Estado: una mirada desde las regiones*. Revista Nueva Sociedad, (139), 38-50; y Finot, I. (2007). Los procesos de descentralización en América Latina. Revista Investigaciones Regionales, (10), 173-205.

bierno central y sus agencias, los municipios y los gobiernos regionales. La práctica, real y compleja, nos muestra que esto no solo lo resuelve un «árbitro interpretador» como la Contraloría. Incluso, más legislación sobre la definición de límites y zonas de intersección institucional, pueden confundir más que aclarar. Hay que naturalizar la cohabitación con todos sus rasgos conflictivos, destacando que, en la experiencia internacional, la acción conjunta parece ser más la norma que la conflictividad y competitividad permanente. Ello incluye naturalmente el que los liderazgos subnacionales, como por ejemplo en el caso colombiano, siempre postulen a la Presidencia de la Nación. Con todo, la ciudadanía espera y habitualmente apoya, a directivos de diferentes entidades que actúan de conjunto ejerciendo una coexistencia positiva.

Finalmente, en la temática de la Gestión Pública deben destacarse las características de los liderazgos subnacionales como una cuestión crucial. Esto es especialmente relevante en Chile, donde la descentralización es una tarea inconclusa y requiere de muchos éxitos reconocidos por la gente, para hacerse parte de una práctica prestigiada. Ese liderazgo de gobernadores, gobernadoras, alcaldes y alcaldesas debe ser profesional, fundado en la evidencia y el conocimiento acabado de los temas, institucional y no personalista, sumamente activo en la relación con las organizaciones territoriales y muy abierto a la colaboración con el ámbito privado. Este liderazgo deberá ser necesariamente dialogante, lo que implica una gran capacidad de escuchar y procesar. Un liderazgo riguroso que sea capaz de avanzar en políticas y programas de largo aliento. En el caso chileno ello debe ir acompañado de la construcción de una institucionalidad y prácticas que son hoy precarias. La experiencia chilena histórica muestra que los líderes territoriales muy excepcionalmente muestran las características teóricas del liderazgo ideal.

La descentralización y la participación ciudadana

Nuestras democracias latinoamericanas son débiles cuando no se fundan en poderosas formas de acción social participativas. Las sociedades civiles han de desempeñar roles claves en la profundización de los valores populares establecidos en el carácter de las políticas, programas y proyectos llevados a cabo.

La representación democrática institucional juega también un rol esencial debido a que la manera e intensidad de los procesos de des-

centralización van a depender de cómo se consolida la democracia a nivel nacional, donde la democracia local presenta un rol no menor³⁵. Desde este ángulo, habría que buscar que los sistemas electorales territoriales incorporen lo mejor de los sistemas electorales nacionales y establecieran también algunas modalidades particulares. Entre ellas surge la necesidad de la elección popular democrática de los Ejecutivos subnacionales bajo modalidad de segunda vuelta cuando no se haya obtenido más del 40% de los votos válidos. En el caso chileno, mecanismos artificiosos y muy complejos electorales en municipios y gobiernos regionales se han impuesto por sobre normas claras, precisas y de uso generalizado en las democracias modernas.

Entre las particularidades propias de la representación política democrática regional y local, está la existencia de consejos elegidos por votación universal que tengan funciones y competencias importantes en la aprobación de estrategias y programas claves subnacionales, en particular en el presupuesto corriente y de inversiones. Adicionalmente, los consejos deben estar dotados de capacidades fiscalizadoras efectivas que les permitan tener un mayor rol en la práctica. También, debemos aprender de sistemas electorales que contemplan la realización de consultas específicas y cruciales para la ciudadanía. Los plebiscitos y consultas ciudadanas son muy propios de la gobernabilidad subnacional. Hay casos importantes en que incluso se incorpora la posibilidad de revocabilidad del mandato de las autoridades a petición de un porcentaje significativo del padrón electoral. En estos casos latinoamericanos, la normativa de revocación a nivel nacional está establecida en Panamá, Ecuador, Venezuela y Bolivia para revocatoria presidencial y cargos electivos del Estado central, mientras que estos últimos tres países, más Perú, Argentina, Colombia la incluyen a escala subnacional³⁶.

Sin embargo, la cuestión central de la dimensión participativa está en la reflexión sobre la Sociedad Civil, constituida por un agregado de organizaciones de base territorial. Ellas le dan la dinámica complementaria vital al desarrollo institucional de la descentralización. El fortalecimiento de la sociedad civil ha sido planteado como una condición funda-

35 Bunker, K., & Navia, P. (2010). Democracia comunal en Chile, 1922-2008. *Revista Política y gobierno*, XVII(1), 243-278.

36 Eberhardt, M. L. (2017). La revocatoria presidencial en América Latina. Ventajas y limitaciones. Los casos de Venezuela, Bolivia y Ecuador. *Colombia Internacional*, (92), 105-133.

mental de los procesos democráticos y como la materialización de una constante participativa que está en la esencia de la acción ciudadana e institucional.

Las modalidades en que se expresa la Sociedad Civil en cada territorio son múltiples. Está la participación vecinal, lo que en Chile conocemos desde la histórica Ley de Frei Montalva o «Ley de Promoción Popular» y demás organizaciones comunitarias³⁷. Eso mismo hace posible que en Chile exista una «memoria histórica» en la cuestión participativa. Se abre un mundo colaborativo que permite conocer de primera fuente los problemas de la gente, sus prioridades, sus demandas de acción pública y eventualmente su capacidad de hacer acciones colaborativas con la institucionalidad de cada gobierno subnacional.

Las consideraciones señaladas sólo se dan en el ámbito de los territorios y con mucho mayor énfasis en el mundo local del municipio institucional. Esta riqueza participativa es condición esencial de una descentralización auténtica. Las experiencias reales de estos esquemas participativos son diversas y deben ser analizadas con especial atención.

Cuando en Curitiba y Porto Alegre, en plena etapa de restauración democrática y con liderazgos notables como del alcalde y posterior Gobernador, Jaime Lerner, se inició una fase del desarrollo local que implicaba principios participativos sociales de primer orden. Se inauguran procesos de consultas ciudadanas directas sobre temas fundamentales del transporte público, sin cuya aprobación habría sido muy difícil la priorización de la movilidad y conectividad [las primeras vías y carriles exclusivos para el transporte público en América Latina] y menos aún las restricciones a la operación de los vehículos particulares, en una lucha frontal contra el auto particular. Otro tanto ocurrió con la recuperación de barrios históricos, con la puesta en práctica de sistemas de salud familiar en el ámbito local y con los pioneros programas de control a la deserción escolar en la educación básica. Los modelos participativos brasileños han marcado un hito relevante latinoamericano, y con réplicas interesantes en el municipalismo colombiano y de otras experiencias regionales.

37 Ley N° 16.880 (1968), de Organizaciones Comunitarias (Centros de Madres): Obtenido de: https://www.bcn.cl/historiapolitica/mujeres_en_el_congreso/historias_de_leves?per=1949-1973&id=Historia_L16880

Los presupuestos participativos³⁸ han sido uno de los instrumentos de gestión ciudadana más logrados. Procesos mediante los cuales, la ciudadanía de modo directo votaba asignando puntajes preferentes a determinados programas y/o proyectos. En la mayoría de los casos se trata de decisiones comunitarias vinculantes, especialmente cuando la convocatoria supera determinados umbrales participativos.

En el caso chileno se han trabajado también con posterioridad modalidades de acción ciudadana local similares. No obstante, la memoria histórica participativa chilena tiene una deuda desde el régimen civilco-militar que la redemocratización no ha resuelto eficientemente. Una de ellas es la «libertad asociativa» para las juntas vecinales que impuso la dictadura, generando una multiplicidad de entidades y, lo que es más grave, la partidización de ellas o incluso la constitución de organizaciones precarias de «vecinos amigos». Aunque se haya perdido la Consulta Plebiscitaria de septiembre del 2022, allí se restituía la idea que el Gobierno Municipal Autónomo [como se denominaba] pudiere definir territorios en su comuna respecto de los que existiría una sola Junta Vecinal, lo que fortalecería de modo radical el movimiento territorial participativo. Incluso, es más, ello podría ser la base a un consejo Territorial en cada comuna, acompañado del perfeccionamiento del sistema electoral municipal [una tercera papeleta para elegir entonces a alcalde, concejal y representante vecinal], con restricciones a la reelección y una segura participación masiva y representativa de las organizaciones territoriales. Es de esperar que el debate constitucional en desarrollo pueda recuperar esa idea.

38 Montecinos, E. (2012). Democracia y presupuesto participativo en América Latina. La mutación del presupuesto participativo fuera de Brasil. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (53), 61-96; Barceló, S., & Pimental, Z. (2003). Radicalizar la democracia: Porto Alegre, un modelo de municipio participativo. *Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*. Universidad de Barcelona, VIII(435), 195; Blanco, L. (2002). Presupuestos participativos y democracia local: una comparación entre las experiencias brasileñas y españolas. *Revista CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, 1-28; Goldfrank, B. (2006). Los procesos de 'presupuesto participativo' en América Latina: éxito, fracaso y cambio. *Revista de Ciencia Política*, 26(2), 3-28; Rendón Corona, A. (2004). Porto Alegre, un modelo de presupuesto participativo. *POLIS: Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial*, 1(4), 9-36; de Sousa Santos, B. (1998). Participatory Budgeting in Porto Alegre: Toward a Redistributive Democracy. *Politics and Society*, 26(4), 461-510; de Sousa Santos, B., & Avritzer, L. (2004). Introducción: para ampliar el canon democrático. En B. de Sousa Santos (Coord.), *Democratizar la democracia: los caminos de la democracia participativa*. Fondo de Cultura Económica.



Las consultas municipales están contempladas formalmente para la sanción de los instrumentos de planificación del ordenamiento territorial, como el caso de los Planes Reguladores Comunales [PRC]. Existe un tiempo determinado de exposición de la propuesta, periodos de consultas de obligatoria respuesta y encuentros periódicos de dirigentes y vecinos interesados. Si bien, no se trata de consultas vinculantes, el proceso muestra en la práctica muchas situaciones en que la opinión ciudadana ha influido en la propuesta final que presenta el alcalde y refrenda el Concejo municipal.

Otro tanto ocurre con la certificación ambiental de proyectos de inversión públicos o privados, especialmente cuando el requerimiento exige la elaboración del proponente de un Estudio de Impacto Ambiental. También existe ahí un mecanismo de consultas y respuestas en plazos determinados, sin que exista el sentido vinculante en el procedimiento,

y donde también la práctica observa una riqueza participativa no menor y modificaciones significativas en los proyectos que suelen aprobarse condicionalmente³⁹.

Lo importante es rescatar la «dimensión participativa» en los procesos de descentralización. La experiencia en la planificación departamental colombiana es que existen consultas vinculantes importantes en temas claves, entre las que destaca la sanción de las estrategias de desarrollo territorial. Esta dimensión democrática de la descentralización consagra un proceso más completo que es abierto a la ciudadanía, especialmente en la dimensión de las organizaciones de base.

39 Para mayor información sobre el procedimiento de Declaración de Impacto Ambiental [DIA] y un Estudio de Impacto Ambiental [EIA], consulte en: <https://sea.gov.cl/evaluacion-de-impacto-ambiental/cual-es-el-proceso-de-evaluacion-de-impacto-ambiental>

Los actores privados y las organizaciones sociales territoriales en la descentralización

En el mudo actual y para el afianzamiento de los ya complejos procesos de descentralización, hay que evitar que este proceso sea visto exclusivamente como una «cuestión burocrática gubernamental». Ello es importante, qué duda cabe. Sin embargo, no se agota en la esfera de los gobiernos que coexisten, se articulan y actúan integradamente. Un papel relevante lo desempeñan los privados y el mundo social organizado, quienes con todos ellos se materializan los procesos complejos de la descentralización.

El empresariado privado y la descentralización

El mundo del empresariado privado es clave para la descentralización. En la mayoría de los países, la inversión privada es significativamente mayor que la inversión pública directa, y se han comenzado a desarrollar formas asociativas público-privadas con propósitos fundamentales en el caso chileno, temática trabajada exhaustivamente en un libro parte de esta serie de publicaciones que abordan la descentralización en Chile⁴⁰.

Las asociaciones público-privadas han adquirido fuerza en muchas innovaciones relevantes en diversos sectores productivos, promoviendo la constitución de clústeres productivos territoriales que serían cruciales para el desarrollo de los territorios. De ese modo se amplían los actores efectivos de los procesos descentralizadores, rescatando las aportaciones privadas en innovación, promoción de inversiones e incluso prácticas gerenciales adaptables al trabajo de gobiernos regionales y municipios.

El sector empresarial en los territorios ha tenido históricamente un

compromiso significativo con los esfuerzos descentralizadores y en la experiencia chilena han estado tras varias de las iniciativas promotoras del desarrollo regional en el pasado y en el tiempo reciente⁴¹. Adicionalmente, nadie duda que la inversión regional y municipal no puede reducirse a una lectura sesgada y menor de los respectivos presupuestos públicos. Desde ese punto de vista como la propia acción de inversión pública «levanta» recursos privados más que equivalentes, es una cuestión vital del proceso de desarrollo efectivo en cada territorio.

Estas verdaderas carteras de proyectos de inversión integradas, están a la base del esfuerzo futuro del desarrollo territorial y la «acción privada» que será frecuentemente sustancial para el impacto asociado que debieran materializar las inversiones públicas. Se abren caminos y nuevas rutas, muchas veces a un costo muy significativo, en la expectativa de que ello activará inversiones privadas de gran significación para objeto de ampliar el horizonte del desarrollo.

En particular, la innovación tecnológica que permita en sectores claves costos inversionistas compatibles con nuestras posibilidades, es de la mayor importancia, como debe estar ocurriendo respecto de las nuevas centrales energéticas eólicas y fotovoltaicas y la eventual producción del hidrógeno verde. Estas innovaciones, preferentemente en asociación con Centros Universitarios y de Investigación que hacen esfuerzos claves en cada territorio, serán fundamentales en esta senda de desarrollo productivo proyectable.

El mundo de la industria de las concesiones en infraestructura es un terreno fértil de la colaboración público-privada sin la que los esfuerzos de desarrollo territorial terminarían siendo estériles. Ocorre con las vías

40 Galilea Ocón, S. (2022). *Asociatividad público-privada en la descentralización chilena* (S. Garrido R., L. Espíndola Vergara, y C. Ramírez V., Eds.). Centro de Análisis de Políticas Públicas-Universidad de Chile.

41 ídem; Engel, E., Fischer, R. D., & Galetovic P., A. (2014). *Economía de las asociaciones público-privadas: una guía básica*. Fondo de Cultura Económica.

camineras de alto estándar, con los aeropuertos, con los nuevos frentes de ataque portuario, con la expansión de las industrias de saneamiento y tratamiento de aguas servidas, con inversiones en infraestructura pública que el Estado tiene dificultades financieras, con los nuevos hospitales públicos y hasta las cárceles.

Ciertamente, la experiencia concesional chilena tiene en muchos aspectos «de dulce y de agraz», pero nadie dudaría que, con marcos regulatorios rigurosos; alta competitividad de las ofertas de privados; licitaciones transparentes, y programas de inversión pública concesionables de largo aliento, el desarrollo territorial se hace más factible y cercano en el tiempo.

La convocatoria mutua [pública y privada] a la masa crítica de profesionales y especialistas destacados en las diferentes esferas del desarrollo en cada región del país, es una puerta abierta a la superación de un dilema que podría convertirse fácilmente en un estrangulamiento al desarrollo regional de largo plazo. En ese sentido, esta componente asociativa público-privada es de gran importancia.

Conviene resaltar que la realidad del arraigo territorial de consorcios empresariales de especial importancia es una realidad creciente y a la que debe apostar todos los esfuerzos generadores de desarrollo regional y local. Empresas tradicionales en rubros estratégicos de cada zona, consorcios empresariales especializados en actividades exportadoras de primer nivel, empresas energéticas antiguas y emergentes en la innovación eólica y solar, empresas que han sido pioneras en el desarrollo de sectores como el turismo, el transporte y otros de gran arraigo territorial, están llamadas a jugar roles de especial significación en el desarrollo territorial.

Así se ha comprobado con ocasión de desastres socio-naturales y otras emergencias especialmente críticas, donde la respuesta asociada del mundo privado y público ha sido vital. Sin el concurso de las grandes empresas forestales en el secano costero de la región de O'Higgins al Biobío no habría sido posible enfrentar el mega incendio forestal del 2017 y 2023, permitiendo una acción de prevención y de respuestas al efecto con recursos públicos y privados similares que son tres veces los que Chile poseía antes de los referidos mega incendios.

Los gobiernos subnacionales podrán afianzar formas de descentralización asociadas más eficaces si, adicionalmente a lo anterior, son auxiliados eficientemente por las entidades públicas de fomento y emprendimiento productivo, para que de ese modo se articulen bien los desafíos conjuntos públicos y privados. Estos climas de confianza y conducción entre agentes son claves para una descentralización que requiere muchos apoyos y responder en tiempos breves a desafíos de larga data.

Las organizaciones socioterritoriales y la descentralización

Los actores sociales son tanto o más relevantes que los agentes empresariales privados en los avances descentralizadores. Ellos le aportan el «cable a tierra» que estas propuestas innovadoras implican. El diseño efectivo de estas nuevas formas de desarrollo regional y local descansan en buena medida de su aceptación ciudadana consciente y movilizadora.

Las organizaciones de la población en el territorio son de múltiple naturaleza, aunque habitualmente se encuentran focalizadas en algún ámbito específico de interés. En el mundo del trabajo, los sindicatos y otras organizaciones promotoras del empleo, el trato digno, la problemática de mujeres, jóvenes y personas de la tercera edad y las reivindicaciones ambientales tienen una importancia capital.

Una descentralización eficiente debe incorporar adecuadamente a estas expresiones reales de la Sociedad Civil en el ámbito regional y local. Tras ello está el apoyo político y de capacidad de movilización, que siempre será una versión compleja en un tema controversial como el que tratamos. Como los objetivos descentralizadores son de largo aliento, el anclaje en la sociedad civil de las propuestas adquiere un rol esencial.

Tal como hay «asociatividad público-privada» debemos jugarlos por la asociatividad «público-social» estableciendo este enlace de cooperación que habrá de ser eficaz en función de programas y de proyectos específicos, debiendo avanzar en las expresiones de estas formas de cooperación.

Es más, no son descartables las «alianzas completas» de lo público, lo privado y lo social, constituyéndose así un tipo de colaboración triangular que pudiese ser esencial en la viabilidad de las propuestas de desarrollo y de innovación y cambio, en la concreción de proyectos específicos a ser priorizados y en la superación de escollos que siempre acechan la descentralización chilena.

Los actores sociales incluyen en su despliegue descentralizador a los medios de comunicación y a las formas mediante las cuales se hace comunicación política en cada territorio. Esta realidad social de mujeres y hombres con rostro, anhelos, frustraciones y esperanzas ha sido muchas veces una realidad desconocida en el accionar de los cambios descentralizadores. Como si los actores reales no importaran, como si bastara con una consulta de vez en cuando o como si ellos depositan «confianza ciega» en sus gobiernos subnacionales.

La mirada de los beneficiarios en política pública ha sido predominantemente la de un «espectador ausente o distante» y este es un error de importancia. Importa tener gobiernos subnacionales potentes y legítimos, y disponer de municipios eficientes y concentrados en la realidad social y sus actores reales. Este desafío del «actor social», que parecería tan evidente en el plano local y de la institucionalidad municipal, no es tan así en todas las realidades.

Buena parte de la «fuerza descentralizadora» debe tener su origen en las «fuerzas vivas» reales de las comunidades. Es necesario acoger que

en el ámbito más propiamente regional [departamental] suelen existir organizaciones de la sociedad civil que representan a los productores, a los profesionales, a entidades que se han planteado históricamente las reivindicaciones regionales [tipos Comités de Adelanto o Centros para el Progreso] y que, sin lugar a dudas, podrían extenderse a muchos otros sectores representativos en el campo del trabajo [sindicatos y entidades similares]. Allí las universidades y centros de estudio y/o investigación pueden desempeñar roles claves como articuladores de la fuerza social regional.

En materia local, el entramado participativo y representativo tienen que ver con las dirigentes territoriales⁴², aunque se observa en la actualidad el surgimiento importante de entidades culturales, artísticas y sobre todo reivindicativas de intereses específicos, como agrupaciones indígenas, centros del adulto mayor, emergencia de nuevos núcleos juveniles, representantes de las mujeres jefas de hogar, entre otros.

Es difícil, tanto en el caso regional como en el local, anticipar la existencia de entidades que busquen congregar instituciones de muy diferente naturaleza. Los países más participativos son precisamente los que buscan rescatar esas identidades tan diversas y que están asociadas a temáticas de particular relevancia en estos territorios.

Finalmente, el actor social y el actor empresarial se complementan e interactúan con el actor gubernamental público, en términos de una comunidad de propósitos y buscando las asociatividades correspondientes y solidificando la cultura descentralizadora, las identidades regionales y locales y el sentido mismo de territorio activo que sea participante e interlocutor del desarrollo territorial.

42 Cabe destacar que en los Consejos de la Sociedad Civil [COSOC], el 60% de los integrantes que conforman dichas instancias son mujeres, siendo igual o superior al de los hombres (Lampert Grassi, M. P., & Vargas Cárdenas, A. 2021), mientras que, según cifras de la División de Organizaciones Sociales [DOS] tres de cada cuatro dirigentes sociales que se capacitan en el país son mujeres (División de Organizaciones Sociales. 2019).

Referencias

- Acciona. (2020). Proyectos. ¿Qué tipo de Proyecto buscas? https://www.acciona.com/es/proyectos/resultados/?solution=Energia&area=Fotovoltaica&country=CHILE&type=Innovacion,Sostenibilidad&state=Instalada,En%20construccion&owner=En%20propiedad,-Cliente&_adin=0896510562
- Acciona. (s.f.). El hidrógeno verde: la energía del futuro clave en la descarbonización | ACCIONA Business as Unusual. https://www.acciona.com/es/hidrogeno-verde/?_adin=0896510562
- Aguas Antofagasta Grupo-epm. (s.f.). Ruta del agua. <http://www3.aguasantofagasta.cl/empresaa/ruta-del-agua.html>
- Barceló, S., & Pimental, Z. (2003). Radicalizar la democracia: Porto Alegre, un modelo de municipio participativo. *Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*. Universidad de Barcelona, VIII(435), 195.
- Blanco, L. (2002). Presupuestos participativos y democracia local: una comparación entre las experiencias brasileñas y españolas. *Revista CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública.*, 1-28.
- Boisier, S. (1995). La Modernización del Estado: una mirada desde las regiones. *Revista Nueva Sociedad*, (139), 38-50.
- Bunker, K. (2008). Modificaciones y Reformas al Sistema Electoral Municipal en Chile, 1992-2008 [Documento de Trabajo Año 1 - N°3]. Observatorio Electoral, Universidad Diego Portales; Ley N° 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades. Ministerio del Interior.
- Bunker, K., & Navia, P. (2010). Democracia comunal en Chile, 1922-2008. *Revista Política y gobierno*, XVII(1), 243-278.
- Cabrero, E. (1998). Las políticas descentralizadoras desde el ámbito regional. Análisis de desequilibrios regionales, gasto e ingreso público y relaciones intergubernamentales (1983-1993). En *Las políticas descentralizadoras en México (1983-1993): logros y desencantos*, 18-54. CIDE/Miguel Ángel Porrúa. México.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2020). Pactos políticos y sociales para la igualdad y el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe en la recuperación pos-COVID-19.
- Consejo del Salmón Chile. (2023). Informe de Impacto Sostenible 2022. <https://consejodelsalmon.cl/descargas/reporte-consejo-del-salmon-2023.pdf>
- Dazarola, G. (2019). Descentralización en Chile: Avances y temas pendientes. Biblioteca del Congreso Nacional.
- de Sousa Santos, B. (1998). Participatory Budgeting in Porto Alegre: Toward a Redistributive Democracy. *Politics and Society*, 26(4), 461-510.
- de Sousa Santos, B., & Avritzer, L. (2004). Introducción: para ampliar el canon democrático. En B. de Sousa Santos (Coord.), *Democratizar la democracia: los caminos de la democracia participativa*. Fondo de Cultura Económica.
- de Vergottini, G. (1986). La distribución territorial del poder político. *Revista Vasca de Administración Pública*, (16). Bilbao, España.
- Eberhardt, M. L. (2017). La revocatoria presidencial en América Latina. Ventas y limitaciones. Los casos de Venezuela, Bolivia y Ecuador. *Colombia Internacional*, (92), 105-133.
- Engel, E., Fischer, R. D., & Galetovic P, A. (2014). *Economía de las asociaciones público-privadas: una guía básica*. Fondo de Cultura Económica.
- Falleti, T. G. (2006). Una Teoría Secuencial De La Descentralización: Argentina Y Colombia En Perspectiva Comparada. *Desarrollo Económico*, 46(183), 319-352.
- FAO. (s.f.). Food and Agriculture Organization of the United Nations. Obtenido de: <https://www.fao.org/4/y5444s/y5444s04.htm#TopOfPage>
- Finot, I. (2001). Descentralización en América Latina: teoría y práctica (Serie gestión pública 12 ed.). ILPES/CEPAL. ISBN: 92-1-321823-0.
- Finot, I. (2001). I. Tendencia histórica y situación actual. 2. La descentralización y el cambio de paradigma. En *Descentralización en América Latina: teoría y práctica* (pp. 11-26). ILPES-CEPAL. ISBN: 92-1-321823-0.
- Finot, I. (2007). Los procesos de descentralización en América Latina. *Revista Investigaciones Regionales*, (10), 173-205.
- Flores Rivas, J. C. (2016). La Potestad Revocatoria de los Actos Administrativos. *Revista de Derecho Universidad Católica del Norte*, 24(1), 191-222.
- Frederickson, H. (1980). *La Nueva Administración Pública*. Noema. 15-46.

- Galilea, S. (2022). Asociatividad público-privada en la descentralización chilena (S. Garrido R., L. Espíndola Vergara, y C. Ramírez V., Eds.). Centro de Análisis de Políticas Públicas-Universidad de Chile.
- Galilea, S. (2019). La Tormenta de Fuego y la Nueva Santa Olga. Instituto de Asuntos Públicos - Universidad de Chile.
- Galilea, S. (2019). Cambio climático y desastres naturales : acciones claves para enfrentar las catástrofes en Chile macrorregional. Instituto de Asuntos Públicos - Universidad de Chile.
- German Agency for Technical Cooperation - NU. CEPAL. (1997). Descentralización Fiscal: Los ingresos municipales y regionales en Chile (J. P. Valenzuela Barros, Ed.; Serie Política Fiscal 101 ed.). CEPAL/GTZ.
- Goic G, A., & Armas M, R. (2003). Descentralización en salud y educación: La experiencia chilena. *Revista médica de Chile*, 131(7), 788-798.
- Gobierno de Chile (2020). Contribución Determinada a Nivel Nacional (NDC) de Chile Actualización 2020 [Con acuerdo favorable del Consejo de Ministros para la Sustentabilidad, 17 de marzo de 2020].
- Goldfrank, B. (2006). Los procesos de 'presupuesto participativo' en América Latina: éxito, fracaso y cambio. *Revista de Ciencia Política*, 26(2), 3-28.
- Hood, C. (2011). ¿Una gestión pública para todo momento? In G. M. Cejudo (Ed.), *Nueva gestión pública* (pp. 48-74). XXI siglo veintiuno editores.
- Jiménez, J., & Gil, M. (1988). Municipalización de la atención primaria de salud. [Documento de Trabajo N° 16/88. Corporación de Promoción Universitaria. Santiago de Chile.].
- Klitgaard, R. H. (1994). Controlando la corrupción: una indagación práctica para el gran problema social de fin de siglo. Sudamericana.
- Letelier, L. (2012). Teoría y práctica de la descentralización fiscal (1st ed.). Ediciones UC. 1-8. <https://www.jstor.org/stable/j.ctt17t76r8>
- Letelier, L. (2010). Los tres dilemas de la descentralización (M. Á. Asensio & P. M. Garat, Eds.). *Revista de Derecho Comparado. Federalismo fiscal - III*, 18, 161-178.
- Lipsky, M., & Hyde, A. (1980). La burocracia en el nivel callejero: la función crítica de los burócratas en el nivel callejero. En J. Shafritz (Eds.), *Los clásicos de la Administración Pública*. (pp. 780-794). Fondo de Cultura Económica. México.
- Merton, R. (1999). La Estructura Burocrática y la Personalidad (J. Shafritz & A. Hyde, Eds.), 224-238.
- Ministerio de Agricultura. (2024). INFOR. Infor: Estadísticas Forestales. <https://wef.infor.cl/index.php/sector-forestal/estadisticas-regionales/region-de-magallanes-y-de-la-antartica-chilena>
- Ministerio de Desarrollo Social y Familia. (2022). Informe de Desarrollo Social 2022.
- Ministerio de Energía. (2024). Plan de Acción Hidrógeno Verde 2023-2030.
- Ministerio Secretaría General de la Presidencia. (2006). Reforma del Estado en Chile 1996-2006. MINSEGPRES; Ministerio de Hacienda; SUBDERE.
- Montecinos, E. (2012). Democracia y presupuesto participativo en América Latina. La mutación del presupuesto participativo fuera de Brasil. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (53), 61-96.
- Moore, M. (1998). *Gestión Estratégica y Creación de Valor en el Sector Público*. Paidós, Barcelona.
- Musgrave & Peacock (1967), *Classics in the Theory of Public Finance*. International Economic Association Series. Palgrave Macmillan, St Martin's Press, New York.
- Olson, M. (1969). The Principle of "Fiscal Equivalence": The Division of Responsibilities among Different Levels of Government. *American Economic Review*, 59(2), 479-87.
- Oszlack, O. (2009). La profesionalización del Servicio Civil en América Latina: Impactos sobre el proceso de democratización. Buenos Aires. AR; OEA/PNUD.
- PNUD (2014). Parte 3: Gobierno, Estado y Democracia. Capítulo 3.3. Gobiernos subnacionales y descentralización. En P. de Aguirre & E. Orrego (Eds.), *Auditoría a la Democracia: Más y mejor democracia para un Chile inclusivo* (pp. 369-396). Programa de las Naciones Unidas. ISBN: 9789567469444
- PNUD (2014). *Auditoría a la Democracia: Más y mejor democracia para un Chile inclusivo*. pp. 375.
- Puga, I. (2011). Escuela y estratificación social en Chile: ¿cuál es el rol de la municipalización y la educación particular subvencionada en la reproducción de la desigualdad social? *Estudios pedagógicos*, XXXVII(2), 213-232.
- Quinteros Flores, C., & Espíndola Vergara, L. (2020). Capítulo 3. La Soberanía de lo Público en Época de Crisis: Análisis de las decisiones del Estado de Chile durante la Pandemia COVID-19. En *La Investigación desde Paradigmas Sociales: Pensar la Sostenibilidad* (pp. 26-43).

- Raczynski, F., & Serrano, C. (2005). Las Políticas y Estrategias de Desarrollo Social aportes de los años 90 y desafíos futuros.
- Rendón Corona, A. (2004). Porto Alegre, un modelo de presupuesto participativo. *POLIS: Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial*, 1(4), 9-36.
- Rosales, M. (2016). La situación de la descentralización en América Latina y el Caribe y rol de las Asociaciones Nacionales de Municipalidades: Los casos de Chile, El Salvador y República Dominicana (p. 17). AChM y FLACMA.
- Sabatini, F., & Wormald, G. (2004). Santiago de Chile bajo la Nueva Economía, 1980-2000: Crecimiento, Modernización, y Oportunidades de Integración Social (Pontificia Universidad Católica de Chile ed.).
- Vera, F. et al. (2020). ¿Cómo han respondido las ciudades al COVID-19 en áreas vulnerables? Banco Interamericano de Desarrollo [BID].
- Vergara, A. (s.f). Profesor Alejandro Vergara: «Hacia una descentralización administrativa verdadera: más democracia para las regiones». Facultad de Derecho UC. Obtenido de: <https://derecho.uc.cl/es/noticias/derecho-uc-en-los-medios/12957-profesor-alejandro-vergara-hacia-una-descentralizacion-administrativa-verdadera-mas-democracia-para-las-regiones>
- Wicksell, K. (1958). A New Principle of Just Taxation. En R. A. Musgrave & A. T. Peacock (Eds.), *Classics in the Theory of Public Finance*. (pp. 72-118). International Economic Association Series. Palgrave Macmillan, London.
- Wilson, W. (1887). El Estudio de la Administración. *Political Science Quarterly*
- Weber, M. (2008). Cap. IX Sociología de la Dominación. In *Economía y Sociedad* (1a ed. en español 1994.). Fondo de Cultura Económica.
- Waissbluth, M., Pizarro, J., & Medrano, A. (2021). *Introducción a la gestión pública: un Estado al servicio de la ciudadanía*. Penguin Random House Grupo Editorial.

Jurisprudencia, Leyes y Decretos


Ley N°16.880 [D.O.07-08-1968], de Organizaciones Comunitarias (Centros de Madres): Obtenido de: https://www.bcn.cl/historiapolitica/mujeres_en_el_congreso/historias_de_leyes?per=1949-1973&id=Historia_L16880

Ley N°19.175 [D.O.11-11-1992] Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional. Obtenido de: <https://bcn.cl/2ltpi>



CAPÍTULO II

**LA HISTORIA
DESCENTRALIZADORA CHILENA:
UNA SERIE DE VICTORIAS
PÍRRICAS EN EL MARCO DE UN
PROCESO INCONCLUSO**



La historia de este proceso en Chile está marcada por «esperanzas, promesas y retrocesos», acogiendo las primeras investigaciones en la década de los 40 de la CORFO con la Universidad de Chile, la creación de la Oficina de Planificación Nacional [ODEPLAN] en los 60, la regionalización de la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa [CONARA] en la dictadura, la esperanzadora reforma constitucional y legal de inicios de los 90 que instaura el concepto descentralizador y las sucesivas reformas municipales y regionales que han ido estableciendo la descentralización política institucional de los tiempos presentes.

Ciertamente hay una historia descentralizadora sin que necesariamente haya estado presente el concepto con la fuerza y perspectivas actuales. Cuando en los años 40, el convenio CORFO-Universidad de Chile desarrolló los primeros estudios y los reconocimientos de la geografía económica de Chile, el país dio sólidos pasos iniciales hacia el reconocimiento eficaz de sus regiones; incluso cuando el ex Presidente Ibáñez decide con audacia geopolítica el desarrollo de Arica a través de la pionera Junta de Adelanto, institución señera y única de la descentralización chilena, ciertamente estábamos en una dirección correcta. Cuando con la creación de la Oficina de Planificación Nacional [ODEPLAN] dependiente de la Presidencia de la República con Eduardo Frei Montalva, se avanzó en estrategias y planteamientos fundamentales para el desarrollo territorial nacional. Ejemplo de ello, también cuando el CIDERE Biobío⁴³ se constituyó e hizo avances estratégicos para el desarrollo regional de la cuenca del Biobío permitiendo desde los años 50 recibir gran prioridad estratégica en materia hidroeléctrica, portuaria y en la industria del acero nacional. Es el tiempo en que se fusionan las instituciones de la vivienda en el MINVU en los años 60, comienza a reconocerse la particularidad de los planos reguladores y otros instrumentos de ordenamiento territorial. En consecuencia, hay una historia rica y variada, pero insuficiente, por cierto, de descentralización institucional.

En escasos «momentos históricos» Chile avanzó hacia formas de una descentralización más robusta, que buscaba superar nuestra cultura

altamente centralista y desconfiada de la acción territorial específica, vista habitualmente como una «amenaza de desorden» en nuestra institucionalidad. Uno de estos períodos virtuosos fue el de los años 91 y 92 cuando, con la recuperación democrática, Chile reinauguró el ciclo electoral de sus autoridades locales [municipales] y creó «audazmente» los gobiernos regionales. Ello marcó un «antes y un después» bastante notable, lo que ha sido reconocido en el tiempo actual de un modo cada vez más explícito.

Una conceptualización más completa fue establecida en la Reforma del año 1991⁴⁴ al crearse constitucionalmente los gobiernos regionales, como una estructura sui generis y peculiar, donde los Intendentes regionales debieron asumir la simultaneidad de la representación presidencial y la jefatura ejecutiva de los nacientes gobiernos regionales. Los SEREMIS y los servicios nacionales desconcentrados en el territorio reconocieron una doble dependencia, normativa y administrativa de los ministerios, pero al servicio del gobierno regional en lo propiamente territorial. Aun con las dificultades de explicar y entender la particular descentralización chilena, esta fue abriéndose paso desde los años 90 con la restauración democrática.

En Junio de 1992⁴⁵, por vez primera, las y los ciudadanos elegimos autoridades comunales en todas las comunas de Chile y se inició un período de valoración municipal que se extiende hasta nuestros días. No es casualidad que, enfrentados a las duras incertidumbres del estallido social del 2019, la ciudadanía no posó sus ojos y esperanzas en alcaldes y alcaldesas, de todo el arco representativo político por cierto. Allí destaca el «cable a tierra institucional» que nuevamente surgió con fuerza en la pandemia cuando finalmente se valorizó la Atención Primaria local, y rol social de las municipalidades, como factores claves de enfrentamiento de la crisis sanitaria, económica y social del país.

Entre dos décadas [1990-2010], la acción descentralizadora intentaba avanzar en los campos administrativos, financieros y políticos. En

43 CIDERE BIOBIO es una corporación de derecho privado, sin fines de lucro, cuya finalidad es promover en forma integral, y en todos sus aspectos, el desarrollo de la zona geográfica formada por las provincias de Arauco, Biobío, Concepción, Malleco y Ñuble. Desde 1965, la Corporación ha impulsado la innovación y el emprendimiento en la Región del Biobío a través del patrocinio y/o financiamiento de proyectos innovadores, y a través del desarrollo de distintas actividades que estimulan el emprendimiento. En: <https://ciderebiobio.cl/>

44 Ley N° 19.097 [D.O. 12.11.1991] Modifica la Constitución Política de la República en materia de Gobiernos Regionales y Administración Comunal. Ministerio del Interior. Obtenido de: <https://www.bcn.cl/levchile/navegar?idNorma=30464>

45 El domingo 28 de junio de 1992 fue la primera elección municipal luego del retorno a la democracia tras la dictadura militar. Se eligió a la totalidad de los responsables de la administración local.

cuanto a división territorial, se crean las regiones de Arica-Parinacota y Los Ríos con muchas expectativas y demandas de la ciudadanía⁴⁶. Sin embargo, la idea era contar con el aumento o traspaso de mayores recursos para solucionar de mejor forma los problemas públicos en el territorio, pero en la práctica el financiamiento sólo se dividió los recursos del FNDP⁴⁷, por ejemplo. Finalmente, se sigue manteniendo en este periodo que el «[...] modelo de descentralización política se encuentra caracterizado por el alto nivel de nacionalización partidaria y baja articulación regional⁴⁸».

Otro hito que marca en la historia nacional sobre la descentralización fue en el 2014, cuando la Presidenta Bachelet encomendó a una Comisión Asesora Presidencial, conocida como la Comisión Valenzuela-Von Baer; al debate y generación de propuestas y medidas descentralizadoras de largo alcance. Esta comisión, dirigida por Esteban Valenzuela y el reconocido regionalista chileno Heinrich Von Baer, llevó a cabo el más completo «índice de desafíos» para una descentralización más avanzada en Chile. Fue una instancia de rica, variada y heterogénea expresión de expertos y académicos, autoridades municipales y regionales, y con la valiosa cooperación de centros de pensamiento. Sin lugar a dudas, el fruto de esta comisión son las propuestas más avanzadas en nuestra historia reciente. Desgraciadamente, su puesta en práctica fue muy insuficiente y se corre el riesgo de que sea tratada como una esperanza frustrada. Las posteriores reformas en materia de descentralización sólo recogen parcialmente las propuestas de la Comisión. Otro tanto ocurrió cuando la Convención Constitucional logró acuerdos bastante amplios y rápidos en materia de descentralización, incluyendo la idea del Estado Regional y el establecimiento de interesantes autonomías de los gobiernos subnacionales. Se configuró allí una propuesta muy interesante, claramente perfectible, de anhelos territoriales de larga data. Probablemente ambiciosa en sus «objetivos esenciales» —lo que es su

46 Boisier, S., Dockendorff, E., & Marinovic, E. (1995). Conflictos Regionales y Políticas Públicas [Documento de trabajo preparado para la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) del Ministerio del Interior de Chile].

47 Navarrete-Yáñez, B. E., & Higuera-Seguel, V. (2014). Chile desde la Teoría Secuencial de la descentralización, 1990-2010. *Revista Convergencia*, 21(66), 179-202

48 Harbers, I. (2009). Decentralization and the Development of Nationalized Party Systems in New Democracies. *Comparative Political Studies*, *Sage Journal*, 43(10); Mainwaring, S., & Scully, T. (1995). La institucionalización de los Sistemas de Partidos en América Latina. *Revista de Ciencia Política*, 17(1-2), 63-101; Stein, E. et al [comps.] (2006). *La política de las políticas públicas*. Washington DC: BID, Planeta.

mérito principal—, la secuencia posterior de la reforma constitucional del 2017 no «estuvo a la altura» de esos objetivos consensuados.

Desde el 2018 la descentralización chilena se ha desarrollado en un marco institucional complejo y a veces contradictorio, destacando la difícil coexistencia regional de «delegados presidenciales designados» y «gobernadores electos»; la insuficiencia aun estructural y de gravedad creciente de financiamiento y capacidades institucionales, y prácticas territoriales que no alcanzan a identificar «procesos de desarrollo propios». En dicho marco, la ausencia importante del actor municipal ha afectado también la factibilidad y hasta viabilidad de los esfuerzos descentralizadores presentes en nuestros territorios. Además está decir que, las aproximaciones conceptuales y prácticas sobre la asociatividad público y privada, como de la cooperación con organizaciones sociales y gobiernos subnacionales, han tenido escasísima presencia en los territorios.

Se vivió, en consecuencia, un largo periodo de una descentralización errante, subvaluada como proceso, reducida a formalismos burocráticos [como transferencias de competencias poco significativas, y promesas de tímidas leyes de rentas regionales y municipales] y con liderazgos legitimados democráticamente [los gobernadores] que se mueven en un marco de estructural incertidumbre y coexistencia con los delegados presidenciales. Acumulándose así los déficits en la operación de los municipios y los gobiernos regionales, comenzando a dudar algunos sectores fundadamente del propio proceso descentralizador.

El potencial descentralizador ha quedado demostrado en el pasado reciente con la pandemia. Demostrando que sin un sólido sistema de Atención Primaria de administración municipal, en acuerdo con la autoridad sanitaria, nuestro país no habría podido enfrentar con éxito la notable vacunación masiva frente al COVID-19. ¿Cuánto nos demoramos en reconocer y valorar que para enfrentar de manera más eficiente y oportuna la pandemia se requería esquemas y fórmulas más descentralizadas, y que dar cuenta de las particularidades territoriales, nos acercaba a «soluciones locales»?.

En el último tiempo, ha sido marcado a fuego por el debate constitucional, después de dos intentos frustrados que incluyó una propuesta abierta al Estado Regional y también después de una instalación com-

pleja de los gobernadores regionales electos que coexisten con la figura centralista de los delegados presidenciales en los territorios, agregándole confusión y complejidad a la temática descentralizadora en Chile.

No solo se debe establecer una propuesta constitucional que especifique las normas propias de un Estado Unitario Descentralizado como se ha señalado en el debate inicial de «normas fundamentales», sino que debe afianzarse la competencia principal del gobernador regional y se debe avanzar decididamente en las finanzas regionales y municipales.

El proceso de descentralización implica desentrañar un concepto complejo, el que solo a la altura de la Reforma Constitucional del año 1991⁴⁹ se incorpora al lenguaje institucional chileno. La descentralización aparece como la transferencia esencial de poder desde la entidad central de Gobierno a formas de gobierno subnacional. Visto así, este concepto implica avanzar decididamente en el establecimiento de la «coexistencia» de gobiernos con misiones, naturaleza, recursos y competencias específicas. En Chile, la descentralización implica un cambio sustancial en el ordenamiento jurídico institucional, en el reordenamiento de la gestión pública centralista arraigada y un «monumental desafío cultural-político» en un país marcadamente unitario y centralista.

Esto hace que el proceso de descentralización en Chile sea tardío, incierto y esté amenazado por la desconfianza en un aparato público central tradicional y en un sistema político institucional que converge con sociedades regionales y locales débiles y poco estructuradas. Las propuestas descentralizadoras desde el territorio no han tenido la fuerza necesaria para incidir completamente en la toma de decisiones. El equilibrio de poder entre las dinámicas centralizadoras y descentralizadoras se ha inclinado a favor de las tendencias unitarias y centralistas. Si bien la descentralización ha tenido avances institucionales, legales, reglamentarios y hasta fiscales, estos son insuficientes para hacer frente a las demandas actuales.

La urgencia de la diversificación productiva nacional en un esquema de desarrollo sustentable de largo aliento; con energías renovables; protector de los ecosistemas frágiles; apostando fuertemente por el Hidrógeno Verde, y estructurando clústeres productivos ajustados a nuestra varia-

ble dimensión territorial, es una de las razones principales por las que Chile debe ser efectivamente descentralizado. Como bien expresa Joan Prats i Catalá: «Chile será descentralizado, o no será desarrollado»⁵⁰.

Ese despliegue productivo en el territorio, es el fundamento esencial de las propuestas del Nuevo Desarrollo Nacional. Ciertamente, no se trata solo de que las innovaciones productivas se generen variablemente en nuestro vasto territorio, sino más bien, se trata de optar por una dimensión territorial de ese nuevo desarrollo. Allí, es donde el enorme potencial descentralizador y su contribución a nuestro crecimiento y desarrollo a largo plazo expresa su dimensión más precisa.

Otro tanto ocurre con otra de las grandes «batallas nacionales», como es la lucha contra la desigualdad social y los esfuerzos por la inclusión y la equidad. La experiencia en el enfrentamiento de la desigualdad estructural, como ocurrió en el combate asumido contra la pobreza desde los años 90⁵¹, tiene una dimensión territorial. Cada lugar, sea región, comuna o localidad, supone diagnósticos particulares, precisos y con una solución en el lugar. Esta tarea política, de la mayor relevancia nacional, se hace más posible con esquemas más descentralizados. Aun en enmarcamientos generales de políticas públicas sociales innovadoras, estas deberán particularizar en el mundo urbano y el rural, en las realidades metropolitanas y en localidades intermedias y aisladas, como realidades territoriales marcadamente heterogéneas. Siendo la apuesta descentralizadora funcional a la dirección y esquemas públicos bien diseñados.

Cuando se demandan nuevas formas de gestión pública, avanzando hacia un Estado más moderno, transparente y profesionalizado, estamos progresando en innovaciones a la gestión tradicional, marcadamente centralista, que nos ha caracterizado históricamente. Parece muchísimo más razonable que a cada nivel gubernamental le correspondan «tareas propias» que sean capaces de integrarse y optimizarse. Es cada vez más evidente que el hiper centralismo hace ineficiente al propio

49 Ley N° 19.097 [D.O. 12.11.1991].

50 Agrupación de Universidades Regionales [AUR] - Red Sinergi@ Regional (2009). «Pensando Chile desde sus Regiones». Ediciones Universidad de La Frontera.

51 Rovira-Rubio, R. (n.d.). La pobreza en Chile y su superación como problema de estado: Un análisis de los discursos presidenciales de la concertación. *Revista Austral de Ciencias Sociales*, 27-51; Aninat, E. (2000). Chile en los noventa Las oportunidades de desarrollo. Finanzas & Desarrollo, 19-21.

gobierno central al sobrecargarlo de responsabilidades que junto a las estrategias fundamentales que le son propias, le sumamos tareas secundarias y hasta menores. La burocracia se vuelve lenta, paralizante, procedimental y poco substantiva. Una gestión pública moderna requiere dosis importantes de descentralización, ya sea porque descongestiona al nivel central, porque acoge particularidades territoriales o, porque hace posible la acción integrada de los diferentes niveles gubernamentales. «El Estado Nación es demasiado pequeño para atender a los grandes problemas, y demasiado grande para hacer frente a los pequeños problemas del ciudadano en el día a día»⁵².

También se discute mucho sobre la fortaleza y contribución de la participación social a nuestro sistema democrático. Si se opta por esquemas de esta naturaleza, los gobiernos regionales y, sobre todo, los municipios contarían con un enorme potencial participativo para transformar las diferentes realidades, basándose en el gran arraigo territorial y sentido de pertenencia. No es casualidad que los presupuestos participativos sean una metodología de creciente desarrollo en las comunidades y que las consultas ciudadanas se realicen preferentemente en el ámbito local. El fortalecimiento participativo en nuestro país se ha centrado históricamente en las Juntas de Vecinos, los clubes del Adulto Mayor, las organizaciones deportivas y, en las últimas décadas, en nuevas dinámicas de entidades ambientalistas, juveniles locales y comités de mujeres jefas de hogar, todos con una indiscutible raigambre local.

El propósito de esta obra, apunta a la importancia de relevar el carácter estratégico a nivel nacional que tiene la Descentralización Chilena. Un país más territorial, regional y local y necesariamente un mejor Chile en sus dimensiones fundamentales. En el crecimiento y la expansión productiva sustentable y diversificada; en la inclusión social indispensable de una sociedad que busca que la totalidad de su población aspire a los denominados «mínimos civilizatorios»⁵³; en las mejoras urgentes de nuevos modelos de gestión pública, eficientes, transparentes y cercanos a la gente y sus organización, y en la participación democrática activa de la población organizada. En consecuencia, la descentralización es necesaria para Chile, no sólo para sus territorios específicos. No

debe entenderse como meramente la sumatoria de reivindicaciones y demandas desde los territorios, sino como un gran imperativo nacional para el difícil tiempo venidero.

La historia descentralizadora chilena dista mucho de ser «una página en blanco». Un elemento común a esta historia ha sido la desconfianza. Una primera arista, desde el nivel central, tanto en su institucionalidad pública, los partidos políticos de todos los sectores y colores, enarbolan un discurso bastante frustrante de la práctica descentralizadora; una segunda arista, el mundo privado, que analiza riesgos y oportunidades, y una tercera arista, pero no menos importante, el mundo social, que no acaba de asumir un rol más activo en un proceso que teóricamente les incumbe y compromete y permitiría aportar dinámicas propias.

La cuestión más grave de esta historia es que en las comunidades territoriales, regiones y comunas, la posibilidad de ser actores activos de su propio desarrollo, respondiendo a intereses particulares de largo aliento, no adquiere mucha importancia. A su vez, las acciones de demanda territorial son naturalmente interregionales o intercomunales. La mayoría de las cuestiones clave del desarrollo territorial chileno van más allá de la expresión regional y comunal aislada, y están influenciadas por una dinámica cultural que tiende a la compartimentación y no deja espacio para la colaboración mutua interterritorial. La falta de una cultura de gestión pública interagencial y sinérgica también conspira contra esquemas descentralizadores más completos.

El tema de los liderazgos regionales y locales es otra cuestión vital. Aunque en el caso de las y los alcaldes se debería establecer que, en algunas fases históricas, ellos han desempeñado roles relevantes en la esfera nacional, generando una ausencia generalizada de liderazgos regionales. Antes de la ley que regula la elección de gobernadores regionales y otras adecuaciones a diversos cuerpos legales del 2018⁵⁴, la autoridad de los GOREs era ejercida por un Intendente de designación presidencial, que coexistió con el rol de Ejecutivo del gobierno regional en una dualidad de compleja conducción. De los comicios del 2021 surgieron gobernadores regionales electos por votación popular, lo que generó una

52 Bell, D. (1987). The World and the United States in 2013. *Daedalus*, 116(3), 1-31.

53 PNUD. (2020). Human Development Report 2020: The Next Frontier—Human Development and the Anthropocene. Human Development Reports; Ginsburg, T., & Dixon, R. (Eds.). (2011). *Comparative Constitutional Law*. Edward Elgar Publishing.

54 Ley N° 21.073 Regula la Elección de Gobernadores Regionales y Realiza Adecuaciones a Diversos Cuerpos Legales. Ministerio del Interior y Seguridad Pública. Biblioteca del Congreso Nacional. Obtenido de: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?id-Norma=111.5503>

expectativa significativa en las comunidades regionales. Dicha elección se dio en medio de complejas circunstancias, coexistiendo con otros eventos electorales. En los hechos solo tres gobernadores fueron electos por el mecanismo previsto de primera vuelta [siendo más del 40% de sufragios válidos]⁵⁵.

Un hecho particular es la elección de los gobernadores ex intendentes en la región. Estas nuevas autoridades regionales se enfrentan a un complejo juego institucional, ya que coexiste con otra autoridad de peso, siendo el delegado presidencial.

El caso de alcaldes y alcaldesas corresponde a figuras de elección popular que cuentan con un tiempo mayor; en el que el municipio está consagrado como el primer vehículo institucional para la ciudadanía y sus organizaciones como canalizadora de las diferentes demandas o necesidades ciudadanas y sus liderazgos; por lo tanto, más concretos y específicos, han ido constituyendo una oportunidad para el despliegue de fuerzas de prácticamente todas las denominaciones políticas. Varios de los más destacados liderazgos locales se caracterizan por tener «una impronta partidaria» disminuida y una creciente transversalidad en su imagen y gestión.

La descentralización no debe ser conceptualizada y observada como una mera cuestión de la «institucionalidad pública». Hay múltiples avances de acción colaborativa público-privada en afianzar dinámicas descentralizadoras eficaces, tanto en el enfrentamiento de gestión integral de riesgos de desastres, como en la necesidad de innovar en los territorios en cuestiones productivas, en innovación y ajustes tecnológicos y en el desafío eficaz de acciones preventivas y reconstructivas frente a emergencias climáticas⁵⁶.



55 Los tres casos fueron en las regiones de Valparaíso (298.702 votos), Aysén del Gral. Carlos Ibáñez del Campo (24.768 votos) y de Magallanes y de la Antártica Chilena (18.283 votos). SERVEL. (2021). Elección Gobernadores Regionales 2021. Obtenido de: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiNWVRZTFQwNjAIZDRk1NS00Nj-VkLTkzYzQyYVMDUzMWVtM2JlIiwidCI6ImVhZjg3OWVhZjg3ZWVtNDY1M-CiMTI5LTFEzZGZkZjQ4NTImZSJ9>

56 Galilea, S. (2022). *Cambio climático y desastres naturales: una perspectiva macroregional*. (S. Garrido R., I. Barriga, & C. Ramírez V., Eds.). Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile.

Los hitos fundamentales del siglo XIX

La estructura histórica chilena y la constitución del Estado-Nacional están marcadas por la geopolítica y la consolidación territorial.

Desde la conformación de las Capitanías Generales⁵⁷ en las Américas españolas, se presenta exactamente a una estructura de mando militar en territorios de situación fronteriza y estratégicamente relevantes, con ciudades, un poblamiento «conquistador» y una paulatina consolidación del territorio nacional.

La estructura social y las alianzas de poder se definen en el mando militar, el rol fuerte de la Iglesia Católica, la preponderancia de los sectores propietarios agrícolas, el naciente comercio y la aparición posterior del empresariado minero. Esta estructura de poder inicial en el territorio, supone a lo menos un «prototipo de presidencialismo», una estructura sumamente centralizada de las decisiones administrativas y de gobierno y una suerte de «poder supremo» [no en vano detentaron el rol de Director Supremo varios de nuestros gobernantes].

El análisis histórico ha descrito y explicado de modo certero de diversos especialistas la consolidación gradual de la estructura de poder y social del país, de modo que en estas líneas sólo corresponde establecer algunos de los hitos de la fundación y el desarrollo nacional que explican el fortísimo centralismo institucional y el enorme arraigo que el concepto del Estado Unitario chileno tiene en prácticamente toda su historia.

La propuesta de avanzar hacia un régimen político federalista de José Miguel Infante de 1826 dio lugar a las denominadas «Leyes federa-

⁵⁷ En el caso de Chile, es Capitanía General de Chile, donde en 1609 los gobernadores-capitanes generales, pasarían también a ser Presidentes de la Nueva Real Audiencia de Santiago de Chile. Letelier, V. (1901). La Gran Convención de 1831-1833. Recopilación de las actas, sesiones, discursos, proyectos i artículos diarios relativos a la Constitución de 1833.

les»⁵⁸, como base de una propuesta constitucional es vista como un hecho episódico de naturaleza menor. Aun con el ejemplo argentino de las «Provincias Unidas en Sud-América»⁵⁹, el federalismo ha tenido poca influencia como idea cultural, política e institucional en la vida nacional.

La influencia de Diego Portales y la constitución de 1833 establece el marco institucional de un país de arraigado centralismo, de fuerte control militar, en el marco de un sistema institucional democrático formal, pero escasamente substantivo. El voto es censitario, la Iglesia Católica ejerce roles esenciales en la cotidianidad de la ciudadanía y donde esta nueva Carta Magna marca el origen de una estructura estatal que permanecerá sin modificaciones durante casi treinta años [1831-1861]⁶⁰, manteniendo una hegemonía política y, posterior a 1860 se generan

⁵⁸ Dicha propuesta constitucional dividía al territorio nacional en 8 provincias: Coquimbo (similar a la antigua provincia de Coquimbo), Aconcagua, Santiago y Colchagua [estas tres últimas derivadas de la antigua provincia de Santiago], Maule, Concepción, Valdivia y Chiloé. Además, se conforman las asambleas provinciales, organismos autónomos con amplias atribuciones. Biblioteca del Congreso Nacional. (s.f.). Leyes federales - Constituciones políticas y Actas constitucionales - Historia Política. Dicha propuesta inicialmente, fue muy bien recogida e interesante para avanzar hacia un modelo federal por las Asambleas de Provincias donde se manifiesta expresamente en las Sesiones de los Cuerpos Lejislativos de julio 1826 «Nada trepida en que el sistema federal es el más análogo a nuestro Chile i el más conforme a las ideas liberales» Congreso Nacional, & Letelier, V. (1889). Adicionalmente, en este mismo año, fue electo Manuel Blanco Encalada como el primer Presidente de la República, siendo la primera designación de este título para la primera autoridad de Estado.

⁵⁹ Nombre que recibió el conjunto de provincias que estaban adscritas a los gobiernos revolucionarios para independizarse del Virreinato del Río de la Plata en 1810, tras el triunfo de la Revolución de Mayo en Buenos Aires. Como Estado en formación se autogobernó de 1813 hasta 1816 donde se declara independiente del Imperio Español. Acta de la independencia de las Provincias Unidas en Sud-América: Tucumán 1816. (2016). Revista Teología, Tomo LIII(120).

⁶⁰ Biblioteca del Congreso Nacional. (s.f.). *Constitución de la República chilena, jurada y promulgada el 25 de mayo de 1833 - Constituciones políticas y Actas constitucionales - Historia Política.*

adaptaciones y flexibilidades disminuyendo las atribuciones al Ejecutivo y entregando mayores facultades al Congreso Nacional.

La anexión de las islas del Archipiélago de Chiloé al territorio nacional [1826 con la firma del Tratado de Tantauco] que se mantuvo largo años en la esfera del antiguo poder español. La avanzada hacia el norte salitrero en la guerra contra la Confederación Perú-Boliviana [1836-1839]. La muy discutida conquista militar u ocupación de la Araucanía [1861-1883] que ha dado lugar a interpretaciones diversas y complejas de sometimiento al pueblo Mapuche. La Guerra del Pacífico [1879-1884] entre otros eventos históricos que se enmarcan sobre la potestad territorial, marcan hitos específicos de un país que busca en el siglo XIX su estructuración territorial sobre la base de gobiernos centralistas de un modo «estrictamente natural».

Aun así, debe destacarse en el gobierno de Manuel Montt [1851-1861] la idea del aporte de la colonización alemana por medio de la Ley de Colonización de 1845, dirigida por el agente oficial de colonización Vicente Pérez Rosales, que explica buena parte del avance territorial del sur austral y lacustre desde los 1850, que buscó traer artesanos, agricultores y profesionales germanos⁶¹ en las provincias de Valdivia, Osorno y Llanquihue y, posteriormente, Puerto Montt y Puerto Varas. El ex presidente Bulnes [1843] ya había iniciado el fortalecimiento de la soberanía nacional en el Estrecho de Magallanes generando las bases de un tipo de desarrollo territorial con algunas particularidades. De la expedición liderada por Juan Williams, se inauguró el fuerte Bulnes, siendo «[...] el primer establecimiento permanente en la vastedad patagónica, avanzada inicial de la colonización nacional y de la civilización en las regiones del sur»⁶².

Los gobiernos, en una sucesión de administraciones conservadoras y liberales que dominaban prácticamente el conjunto del sistema político de esa época, ahondaron el carácter centralista de la conducción de la administración pública. Con todo, es destacable que desde Montt y sus sucesores, Chile avanza en materias educacionales y de obras civiles para la consolidación del espacio nacional.

61 Philippi, R. A. (2023). *Colonización alemana en Valdivia, Osorno y Llanquihue (1823-1910)*. Memoria Chilena.

62 Martinic beros, M. (2022). *Breve Historia de Magallanes*. Universidad de Magallanes. ISBN 956-7189-14-5

Por su parte, Balmaceda [1886-1891] expresa nítidamente una propuesta innovadora en el sistema político y económico institucional nacional, tanto al sostener la necesidad de un gobierno laico que separa Estado e Iglesia Católica y llevar a cabo una poderosa proeza nacional de expansión y culminación del puente ferroviario, incluyendo el viaducto de Malleco⁶³. A su vez, afianza la acción pública educacional y en otros campos de la inversión social y sienta las bases de una idea sobre la industrialización nacional. Este progresismo balmacedista y la férrea oposición desde los partidos en el Congreso Nacional, dio lugar a la guerra civil del 1891, una tragedia nacional en el sentido pleno del término⁶⁴.

Forma parte de las crónicas y anécdotas anticipatorias de la descentralización chilena, la existencia fugaz de la comuna autónoma en el tiempo de Balmaceda. Tal planteo no corresponde a ninguna propuesta progresista especial, sino el resultado de una negociación del presidente con las fuerzas conservadoras del Congreso, que veían allí la oportunidad de establecer «administraciones municipales» adeptas conservadoras para fortalecer el enfrentamiento a lo que denominaban dictadura de Balmaceda.

Un hito en nuestra institucionalidad territorial ocurre el año 1891 con la «Ley Comuna Autónoma» y la creación de numerosas comunas. La ley, cuyo verdadero nombre era «Organización y Atribuciones de las Municipalidades», compuesta por 105 artículos, divididos en 11 títulos, supone un cambio territorial y administrativo, debido a que apuntó a constituir los municipios sobre una base autónoma e independiente. Este cuerpo, que es considerado como la primera Ley de Municipalidades, dividió al país en 267 comunas haciendo descansar las funciones comunales en Asambleas Electorales, en cuyas funciones recayó elegir a los municipales, aprobar el presupuesto, resolver sobre inversiones, enajenaciones e impuestos, entre otras medidas⁶⁵.

63 Biblioteca del Congreso Nacional. (s.f.). *El Ferrocarril del Sur (1855-1913)*. Memoria Chilena.

64 Dicha guerra civil, cuyo tiempo de duración sería de seis meses, tuvo como consecuencia la pérdida de más de 4.000 chilenos, en una población aproximada de un poco más de dos millones y medio de habitantes. Walker, C. (2024). *La Guerra Civil de 1891*. Memoria Chilena.

65 Biblioteca Congreso Nacional (1891): Ley de Comuna Autónoma modifica el ejercicio del poder electoral. Obtenido en: https://www.bcn.cl/historiapolitica/eleccion/detalle_eleccion?handle=10221.1/62787&periodo=1833-1891

Con todo, Chile llega al Centenario de su independencia como un país fortalecido territorialmente, fundado en los recursos tributarios de la expansión salitreras con arcas fiscales fuertes y poco requerida de tributos significativos, con una estructura ferroviaria destacada para esos años que contribuyó decididamente a la consolidación del espacio

nacional, y con un régimen político desordenado de semi parlamentarismo como resultado del triunfo en la Guerra Civil de la alianza conservadora congresista con la Armada que se impuso al presidente con el apoyo institucional del Ejército.



La Constitución de 1925 y las 25 provincias de Chile

En esta síntesis histórica, Chile vive en los años 20 una sostenida crisis política y económica, al comenzar a padecer las dificultades de la crisis salitrera con la sustitución por el salitre sintético o artificial en la Primera Guerra Mundial⁶⁶, que para algunos en este periodo tuvo un crecimiento importante en la exportación del nitrato, mientras que para otros inicia el punto de inflexión entre 1919-1920 con el fin de la expansión del recurso⁶⁷. De esta forma, se viven procesos de gran complejidad y de enfrentamiento con sectores populares emergentes, especialmente con el colapso de la industria salitrera y otros procesos complejos en el mundo rural en el sur, controlado por los grupos agrarios propietarios de la tierra en un sistema social marcadamente injusto. La evolución favorable de derechos y garantías sociales crecientes en materias laborales y sociales que tienen el sello de Arturo Alessandri, no impide que Chile viva una inestabilidad severa de su sistema político en esos años.

Al volver el presidente Alessandri al país de su exilio en Argentina, define las bases de una nueva Constitución Política, la que tiene lugar en 1925, sin que ello clausurara las inestabilidades políticas que la habían requerido. Recién en su segunda administración [1932-1938] Alessandri logra asentar la aplicación de una nueva Constitución, que suponía una estructura de división e independencia de poderes, reafirmaba un esquema presidencialista y separaba la Iglesia Católica del Estado. Esta construcción constitucional bien acabada rige con modificaciones en su tránsito, hasta el Golpe de Estado del 11 de septiembre de 1973.

Esta Carta Fundamental establece el Gobierno Interior del Estado en

66 Donoso Rojas, C. (2014). El ocaso de la dependencia salitrera (1914-1926). *Revista Diálogo Andino*, (45), 97-118.

67 González Miranda, S., Calderón Gajardo, R., & Artaza Barrios, P. (2016). El fin del ciclo de expansión del salitre en Chile: la inflexión de 1919 como crisis estructural. *Revista de Historia Industrial*, (65), 83-110.

22 agrupaciones provinciales del país⁶⁸ y permite el nombramiento de los Intendentes respectivos como exclusivos personeros de confianza exclusiva del Presidente de la República⁶⁹. También consignó en su texto las Asambleas Provinciales⁷⁰, una suerte de mecanismo de participación ciudadana provincial. En consecuencia, se contempla una estructura estatal y gubernamental, que acentúa de todas formas el centralismo, define y configura a los territorios, pero no genera transferencia de poder concreta hacia los niveles subnacionales.

Resulta interesante el artículo 107 de la mencionada Constitución, donde se demuestra una importante señal en descentralización: «Las leyes confiarán paulatinamente a los organismos provinciales o comunales las atribuciones y facultades administrativas que ejerzan en la actualidad otras autoridades, con el fin de proceder a la descentralización del régimen administrativo interior»⁷¹. Fuente de derecho pionera en materia de transferencia de competencias que, como otras, solamente quedó en el papel.

Posteriormente, con la elección del presidente Pedro Aguirre Cerda [1938] Chile da un salto notable en materia de Educación y estructura en Sanidad Pública y sienta las bases de un poder Ejecutivo sólidamente presente en el conjunto de las actividades productivas y estratégicas del país. En este y los gobiernos posteriores se configuran alianzas polí-

68 Dichas agrupaciones provinciales referidas al artículo 40 de la constitución, se establecen: 1a Tarapacá y Antofagasta; 2a Atacama y Coquimbo; 3a Aconcagua y Valparaíso; 4a Santiago; 5a O'Higgins, Colchagua y Curicó; 6a Talca, Linares y Maule; 7a Ñuble, Concepción y Bio-Bio; 8a Arauco, Malleco y Cautín, y 9a Valdivia, Llanquihue y Chiloé.

69 Constitución Política de la República de Chile de 1925 (Edición Oficial ed.). pp.29.

70 Ibid., 38.

71 Ibid., 42.

ticas de centro-izquierda que, junto con afianzar la democracia chilena, favorecieron la inclusión de sectores claves del mundo popular y los sectores medios en la conducción de los asuntos de Estado del país.

A fines de enero de 1939, la ciudad de Chillán fue literalmente arrasada por un destructivo terremoto, con un número impresionante de víctimas. «Es la tragedia que más víctimas fatales ha cobrado en Chile. La cifra oficial de víctimas fue de 24.000, pero algunos calculan que los fallecidos llegaron a los 30.000, aunque sólo 5.685 fueron identificados»⁷². Esto removió la conciencia del país, y se impuso una de las reconstrucciones más notables de nuestra historia, con un inédito despliegue del accionar y la inversión pública. Como consecuencia de esta catástrofe el Presidente estableció, en reñida votación en el Congreso, la creación de la Corporación de Fomento de la Producción [CORFO], tanto como pilar reconstructivo como para sostener el esfuerzo de industrialización chilena desde los años 40, afianzada por su sucesor presidencial don Juan Antonio Ríos.

La CORFO sentó las bases de la industrialización del país, desarrolló la hidroelectricidad [Empresa Nacional de Electricidad S.A. - ENDESA], jugó un papel central en el desarrollo del petróleo y el gas magallánico [Empresa Nacional del Petróleo - ENAP], estructuró el desarrollo de la mediana y pequeña minería [Empresa Nacional de Minería - ENAMI] y junto al notable esfuerzo del Ministerio de Obras Públicas sentó las bases del compromiso Panamericano signado en Buenos Aires [1952] para la construcción de la vía del mismo nombre en nuestro continente.

En esos años 40, la CORFO estableció un histórico convenio con la Universidad de Chile para estudiar pormenorizadamente el territorio nacional, haciendo un reconocimiento explícito de nuestros potenciales recursos naturales⁷³, contrastándolo con el poblamiento materializado

por la constante migración rural-urbana y sentando las bases del desarrollo territorial chileno. En estos volúmenes de esta geografía económica de Chile están los fundamentos esenciales del desarrollo territorial del país y de los posteriores esfuerzos descentralizadores.

Por su parte, la importancia de los Colegios Profesionales de los años 50, fueron de gran contribución en las decisiones políticas estratégicas y principalmente vinculadas al territorio nacional, incorporando la creciente creación de las universidades chilenas a nivel regional, sobre todo la Universidad de Chile y la Universidad Técnica del Estado⁷⁴, que establecieron sedes universitarias en numerosas provincias, encontrándose también antecedentes principales del esfuerzo por el reconocimiento territorial de Chile.

Cabe destacar en este tiempo, como una forma de corrección al modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones [modelo ISI], bajo la asesoría de expertos estadounidenses se llevaría a cabo la Misión Klein-Saks [1955], cuyas recomendaciones eran reducir el déficit fiscal⁷⁵, reduciendo la inflación limitando el crédito bancario al sector privado⁷⁶; aumentar las importaciones y diversificar las exportaciones⁷⁷ atraer capitales extranjeros⁷⁸; reforma tributaria entre otras.

A finales de esa década, es la creación de la Junta de Adelanto de Arica [1958], cuya experiencia es pionera de un regionalismo chileno con un

72 Museo Histórico Nacional, citando como fuentes: Centro Sismológico Nacional de la Universidad de Chile y Memoria Chilena. Obtenido en: <https://www.mhn.gob.cl/galeria/registro-fotografico-del-terremoto-de-chillan#:~:text=El%20terremoto%20de%20Chill%C3%A1n%20de,de%20la%20ciudad%20se%20desplom%C3%B3>

73 La iniciativa tuvo como inversión la suma de \$8.825.000.- «en la Estación de Biología de Montemar habilitando dos laboratorios de biología, uno de química además de un acuario de experimentación con el objetivo de estudiar la biología de las especies marinas, animales nocivos, plankton, química de las aguas marinas, además de investigar fondos de pesca y determinar especies con valor económico» Nazer Ahumada, R. (2009). Historia de la Corporación de Fomento de la Producción, CORFO 1939-2009 (P. Camus Gayan & I. Muñoz Delaunoy, Eds.). pp. 128.

74 En 1947, se crea dicha Universidad conocida como la «UTE» bajo el Decreto 1831 que Organiza la Universidad Técnica del Estado, dependiente del Ministerio de Educación de la época, en la que varios planteles educacionales esparcidos en las regiones, se fue convirtiendo en una universidad nacional [Biblioteca del Congreso Nacional, 2024], la que después en 1981, por Decreto con Fuerza de Ley N° 23, sustituye la denominación de Universidad Técnica del Estado por el de Universidad de Santiago de Chile [USACH].

75 Laiders, R. (2012). La Misión Klein-Saks, los Chicago Boys y la Política Económica [Documento de Trabajo N° 411]. Instituto de Economía - Pontificia Universidad Católica de Chile.

76 Simunovic Gamboa, P. (2018). The failure of economic policies in Chile: The Kemmerer Mission and the Klein-Saks Mission (1925-1958). *Revista Estudios Nueva Economía*, V(1), 41-54.

77 Ahumada Benítez, D. (2019). La contratación de la Misión Klein-Saks por Chile (1955): el papel de Estados Unidos y los organismos financieros internacionales. *Sophia Austral*, (24), 25-43.

78 Drake, P. (1984). La Misión Kemmerer a Chile: Consejeros Norteamericanos, Estabilización y endeudamiento, 1925-1932. *Cuadernos de Historia*, (4), 31-59.

marcado acento político-fronterizo, que permitiría mejorar el proceso económico del territorio implementando un poder de gestión regional con un financiamiento especial⁷⁹. A su vez, complementariamente se desarrollaron institutos CORFO en Magallanes y en zonas australes del país que se vincularon al esfuerzo colonizador público de Aysén y del Chiloé Continental. El Estado tomó la decisión de instalar la industria siderúrgica Huachipato en la bahía de San Vicente, teniendo actualmente una capacidad de producción de 800.000 toneladas de acero líquido anual⁸⁰. El desarrollo hidroeléctrico instaló plantas en el centro y sur del país asegurando un abastecimiento eléctrico para las comunidades, el desarrollo industrial y los requerimientos del riego agrícola. Por su parte, el Plan Chillán [1954], fue una campaña de desarrollo agropecuario realizado por el Gobierno de Chile de ese entonces, en conjunto al Gobierno de Estados Unidos, convirtiéndose en un hito en la agricultura chilena como programa experimental llevado a cabo por ambas naciones⁸¹.

El domingo 22 de mayo de 1960 a las 15:13 horas, Chile fue asolado por los terremotos más fuertes que la historia humana ha registrado, 9,5 grados Richter, con dos focos gravísimos a la altura de Corral y del Golfo de Ancud. Una catástrofe nacional enorme que requirió un esfuerzo nacional titánico dirigido por el ex presidente de la república Jorge Alessandri. El equipo del ingeniero de Beauchef y gerente general de Endesa, Raúl Sáez dirigió una operación de ingeniería extraordinaria para controlar el desborde de las aguas represadas por los deslizamientos de los cerros que se habían formado en el Ríñihue y que evitó el colapso total de Valdivia, teniendo el reto de salvaguardar a más de 100 mil personas en riesgo⁸². Se impuso un completo plan reconstructivo en el sur de Chile. Se afianzó el rol público y la cooperación con el empresariado y se recibió una cantidad significativa de aportación in-

ternacional. Estos esfuerzos fueron hechos sobre la base de aprovechar la institucionalidad existente en contraste a la gestión centralista que en esos años era recomendada para enfrentar crisis y catástrofes.

Por su parte, no se puede dejar pasar sin antes mencionar el enfoque de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL], que para algunos autores expertos en regionalismo y descentralización⁸³, apuntaba en el plano de ajuste estructural de la región⁸⁴ para la «consolidación» de una estrategia de desarrollo regional y local para hacer frente a los avances veloces de la globalización. Su gran influencia en el país [1948-1970], tributan en los procesos de racionalidad del modelo ISI; teorías y paradigmas desarrollistas para analizar la economía del país en situaciones de crisis agrícola, alta inflación, desigualdad salarial y excesivo centralismo⁸⁵; como en la formulación de políticas públicas y reformas estructurales en los gobiernos de Frei Montalva y Salvador Allende.

El enfoque regional-descentralizador en Chile, dirigió muchas investigaciones en la generación de «territorios competitivos», en el que «[...] contienen una fuerte articulación entre el sector público y el sector privado y una recuperación del rol del Estado a través del fortalecimiento de la capacidad de decisión en los gobiernos subnacionales»⁸⁶.

Fue en el Gobierno de Eduardo Frei Montalva [1964-1970], donde probablemente ocurrió un hito decisivo para la descentralización como la entendemos hoy. Se fundó la Oficina de Planificación Nacional [ODEPLAN], de dependencia directa de la Presidencia de la República y sin reconocimiento jurídico inicialmente. Por vez primera, la plani-

79 Hidalgo González, E. (2023). Junta de adelanto de Arica : Inédita experiencia en Chile. Disponible en <https://repositorio.uchile.cl/handle/2250/196133>

80 Siderúrgica Huachipato. (2020). Empresa. Siderúrgica Huachipato. https://www.siderurgicahuachipato.cl/cap_acero/site/edic/base/port/quienes_somos.html

81 Martinic F., F. (s.f.). La Discusión 150 Noticias Históricas (P. Vicario B., Ed.) [Fondo Nacional de Desarrollo Cultural y las Artes (Fondart), Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio].

82 Universidad de Chile. (2023). *Operación Ríñihue: Los héroes de ayer y hoy*. Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas - fcm. <https://ingenieria.uchile.cl/noticias/207882/operacion-rinihue-los-heroes-de-ayer-y-hoy>

83 Boisier, S. (2005). Crónica de una muerte frustrada: el territorio en la globalización. La recuperación de las políticas territoriales. *Política: Revista de Ciencias Sociales - Gizarte Zientzien Aldizkaria*, (1), 11-25; Silva Lira, I. (2003). Disparidades, competitividad territorial y desarrollo local y regional en América Latina (Serie gestión pública 33 ed.). ILPES/CEPAL; Lira, L. (2004). La cuestión regional y local en América Latina (Serie gestión pública 44 ed.). ILPES/CEPAL.; y Finot, I. (1998). Elementos para una reorientación de las políticas de descentralización de la gestión pública en América Latina. ILPES/CEPAL; (2001). Descentralización en América Latina: teoría y práctica (Serie gestión pública 12).

84 Montecinos, E. (2005). Los estudios de descentralización en América Latina: una revisión sobre el estado actual de la temática. *Revista Eure*, XXXI(939), 73-88.

85 Ahumada C., J. (1958). *En vez de la Miseria* (2da edición ed.). Editorial del Pacífico S.A.

86 Ídem.

ficación era entendida cabalmente como una función gubernamental principal y la acción de políticas públicas se amplió considerablemente, para sostener, por ejemplo, el proceso de Reforma Agraria [1962-1973] que ocasionó una modificación sustancial en la propiedad agrícola y que sentó las bases, como se reconoce hoy, a la modernización agrícola del país.

La reforma Educacional fue otro hecho principal de dicho gobierno al asegurar cobertura y calidad educacional para muchos chilenos que estaban al margen de esta necesidad vital. El sentido progresista de este gobierno permitió crear al Ministerio de Vivienda y Urbanismo [MIN-VU], institución clave no solo en materia habitacional, sino señera para avanzar en los planes reguladores de nuestras ciudades. Integrando educación superior y vivienda, ocurriría a la creación del Comité Interdisciplinario de Planeamiento y Desarrollo Urbano [CIDU] de la Pontificia Universidad Católica⁸⁷, donde el país se abría a los estudios y propuestas sobre la planificación territorial, urbana y regional.

En su carácter de servicio público y descentralizado [1967], la ODEPLAN tenía dos subdirecciones de la misma jerarquía en su organigrama organizacional. La subdirección de Planificación Nacional y la subdirección de Planificación Regional. Es aquí donde se institucionaliza en el Estado chileno el estudio sistemático de la realidad territorial-nacional. Es de este período la Estrategia para el Desarrollo Económico del Bio-bío⁸⁸ y, posteriormente la Estrategia del Maule y de Magallanes⁸⁹, siendo instrumentos iniciales en estudios de planificación y políticas públicas de carácter regional y local.

87 Se crea en 1965 y luego se fusiona con el Instituto de Planificación Urbana [IPU] en 1975 para denominarse como Instituto de Estudios Urbanos [IEU] del plantel. Pontificia Universidad Católica de Chile. (s.f.). El Instituto: Instituto de estudios Urbanos y Territoriales UC. Facultad de Arquitectura, Diseño y Estudios Urbanos. Obtenido en: <https://estudiosurbanos.uc.cl/el-instituto/>

88 Boisier, S. (2007). V. El discurso sobre desarrollo regional en el estado y en las regiones. El caso de la región Bío-Bío (1966-2006). En *Territorio, Estado y Sociedad en Chile: La Dialéctica de la Descentralización: entre la geografía y la gobernabilidad*. Tesis Doctoral, Universidad de Alcalá, España (pp. 141-186).

89 Como borrador final se encuentra «Diagnóstico y Estrategia de Desarrollo para la Región del Maule», Oficina Regional de Planificación (ORPLAN), junio de 1967. Fernández González, V. (2023). Estudio de las estrategias de desarrollo regional del Maule 1967 y 2023. [Tesis para optar al Grado de Magister en Gestión y Desarrollo Regional y Local (MAGDEL)]; y Somis García, E. (2010). ODEPLAN/MIDEPLAN: Una escuela para el cambio social (F. De Laire D., Ed.). 31-44.

Hacia finales de la década de los 60 encontramos la formulación de una propuesta de regiones de planificación impulsada por la entonces ODEPLAN, en el marco de su denominada «estrategia de desarrollo regional polarizado»⁹⁰. Bajo esta definición, la idea central era reagrupar las 25 antiguas provincias en regiones susceptibles de planificación y capaces de generar un desarrollo autosostenido. Cada región debía ser una unidad integrada desde el punto de vista económico, social, administrativo y territorial⁹¹.

En el caso de las regiones de planificación de ODEPLAN, si bien fueron creadas por el Decreto N° 1.104 de 1969 del Ministerio del Interior, no se entienden como una nueva estructura administrativa del país, sino que más bien en términos de funcionalidad del sistema de planificación gubernamental⁹².

Entre 1970 y 1973:

[...] se mantiene la idea de una diferenciación del territorio nacional por zonas, buscando materializar una estrategia diferenciada según las condiciones de desarrollo, pero siempre en la búsqueda de disminuir los desequilibrios regionales. Uno de los hechos más remarcables fue la participación ciudadana, especialmente a nivel campesino, donde se encuentra participación no solamente a nivel de centros de producción, sino que también a nivel de cada una de las unidades político administrativas⁹³.

El Gobierno de la Unidad Popular del ex presidente Salvador Allende, profundizó el progresismo chileno, incluyendo reformas sociales fundamentales e intentando un nuevo ordenamiento de la economía productiva de características públicas como se denominó el Área de Propiedad

90 de Mattos, C. A. (1974). Estrategias de Desarrollo Regional Polarizado en la Planificación Nacional en América Latina (ILPES/CEPAL ed.) [Planificación Regional del Desarrollo. Documento D/27 INT-0954].

91 Arenas, F. (2009). El Chile de las regiones: una historia inconclusa. *Revista Estudios Geográficos*, LXXX(266), 11-39

92 Decreto N° 1.104. [D.O. 05.09.1969]. Establece la División Geoeconómica del País. Uno de los considerando del Decreto N° 1.104 [1969] señala: «Que la aplicación del plan, nacional de desarrollo exige que los distintos Servicios de la Administración del Estado adecuen su estructura y funcionamiento a una división geoeconómica del país que responda a la realidad económica y social del mismo;

93 Arenas Federico (2009). pp. 35.

Social. En ODEPLAN de la época se siguieron desarrollando estudios y propuestas de planificación territorial muy interesantes como ocurrió con el Estudio de la Macrozona Central de Chile, una propuesta que buscaba desconcentrar al menos el desarrollo Metropolitano en la cobertura territorial de las provincias de Aconcagua, Valparaíso-Santiago- O'Higgins y Colchagua⁹⁴. También se efectuó un pionero trabajo reconstructivo posterior al terremoto de Aconcagua de 1971⁹⁵.

En todo el período analizado, el país avanza en el reconocimiento de sus realidades territoriales, crea y desarrolla la planificación regional, urbana y rural y anima la formación de equipos profesionales interdisciplinarios para llevar a cabo estos esfuerzos. No obstante y en paralelo, siguen operando las Intendencias y el Gobierno Interior como mecanismo de centralismo institucional.

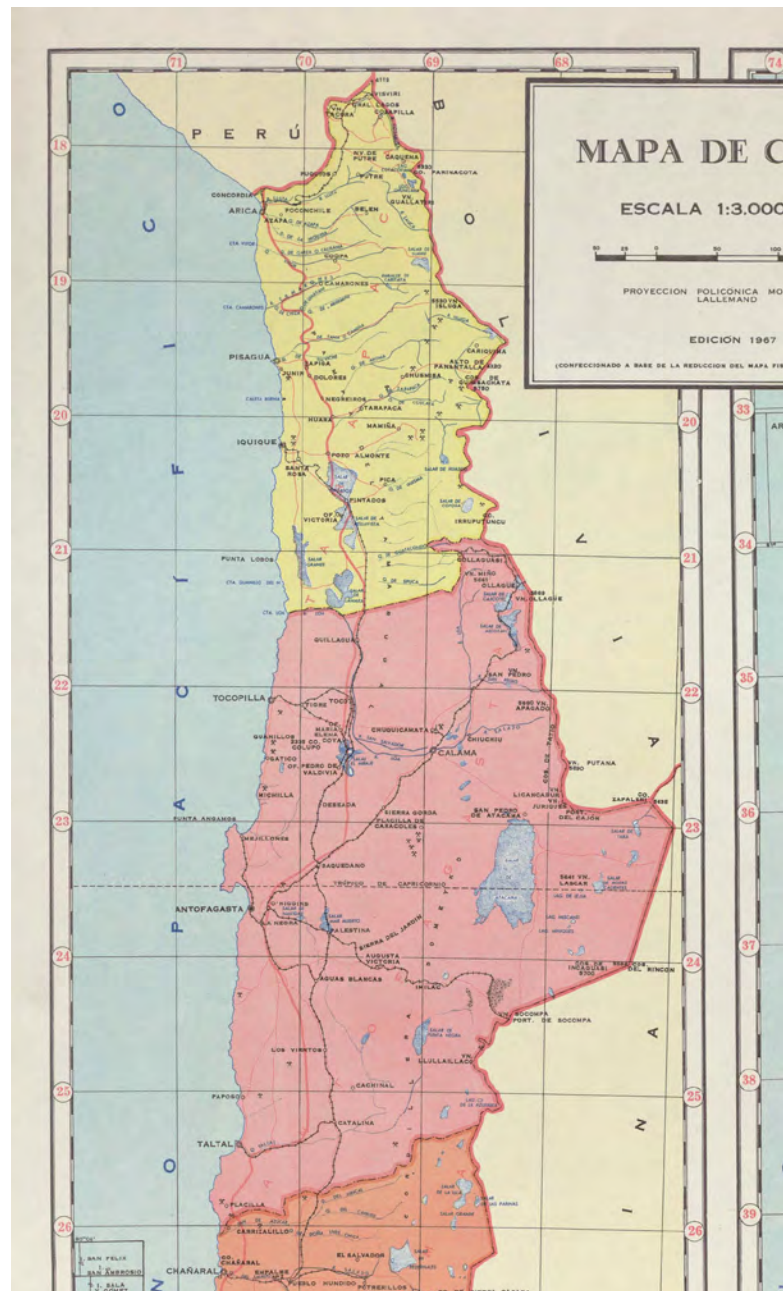
No se habla de descentralización explícitamente. Se acogen planteamientos teóricos en materia territorial relevantes de origen básicamente europeos como los polos de desarrollo⁹⁶ y los esquemas de desarrollo rural integrado⁹⁷. En medio de este proceso activo, se da el Golpe de Estado del 11 septiembre de 1973 y el país será sometido a un giro estratégico esencial, también en estas materias que nos convocan.

94 Oficina de Planificación Nacional. (1968). Antecedentes generales sobre Planificación Regional (Departamento de Planificación Regional de ODEPLAN ed.).

95 Oficina de Planificación Nacional. (1973). Evaluación en la Provincia de Aconcagua. IV. Sectores Sociales. 28-49.

96 François Perroux [1903-1987], contribuyó de gran medida sobre la materia y desarrollo del concepto, véase en Perroux, F. (1950). The Domination Effect and Modern Economic Theory. Social Research.; (1950). Economic Space: Theory and Application. Quarterly Journal of Economics; (1955). Note sur la notion de Polo de Croissance. Economie Appliquée. Los trabajos mencionados figuran asimismo en su libro L'Économie du XXIème siècle, París (1964).

97 Se tiene como hito preponderante la Política Agraria Común [PAC] de 1958 en la Conferencia de Stresa, con la necesidad de reformar las estructuras agrarias y mejorar el nivel competitivo (Tolón, A., & Lastra, X., 2007. 35-62). Adicionalmente, el desarrollo de este esquema, considera el enfoque Rehovot, donde el desarrollo agrícola era fundamental para armonizar el avance en los sectores secundarios y terciarios para el desarrollo y diversificación económica de los espacios rurales. Weitz, R. (1981). Desarrollo rural integrado: el enfoque de Rejonet (2da ed.). Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. 118.



La regionalización formal de la Dictadura y la CONARA de 1974

El carácter refundacional del régimen dictatorial

Durante la dictadura, Chile vivió una regresión en muchos sentidos, particularmente en la operación y gestión democrática cotidiana. Lo que ahí ocurre es una «alteración total» en el desarrollo democrático, económico y social chileno. Es derrocado el Presidente de la República, se disuelven las Cámaras del Congreso Nacional y se intervienen directamente las organizaciones políticas, sindicales y sociales. Ello ocurre en el marco de una acción gubernamental muy severa, con violaciones sistemáticas a los Derechos Humanos y protagonizando una alteración completa del esquema de desarrollo político y económico previo. Se habla, en definitiva, de una ruptura democrática en toda línea.

Se marca un tiempo prolongado [1973-1990] de un sistema político institucional prácticamente sin precedente en la situación chilena. Ello ocurrirá además con el orden económico social, el que desde 1974 opta por un irrestricto libre mercado; un retraimiento generalizado del rol público, y una modificación estructural de las políticas públicas que, en el conjunto de los ámbitos de la vida nacional, habían ido mejorando las oportunidades sociales a través de la acción redistributiva de políticas señeras en materia de educación y salud pública, la infraestructura y el conjunto de las actividades productivas nacionales.

Se establece entonces una curiosa fusión entre un orden político social dictatorial y no democrático y un tipo de conducción económico social de libre mercado prácticamente generalizado. Salvo la propiedad pública sobre la gran minería del metal rojo, no hay sector de la vida nacional que no esté dominado por el sector privado. Aparecen nuevas figuras empresariales privadas en la educación, la salud y los sectores y actividades que naturalmente se corresponden con el anterior eje estratégico público.

La extensa fase iniciada con la ruptura institucional, genera efectos gravísimos en el orden social, con una acentuación de la situación de pobreza «[...]donde siete de cada diez chilenos y chilenas vivían con un nivel de ingresos que no alcanzaba para cubrir la línea oficial de pobreza»⁹⁸. Con una regresión fortísima de los avances productivos agrarios y manufacturados históricos, y con la privatización creciente y regular de todos los entes públicos productivos que desempeñan roles fundamentales en la historia previa.

La ruptura democrática institucional fue severa y sistemática, al punto que podría afirmarse claramente que el rol ciudadano y de sus organizaciones políticas y sociales fue sustituido por un esquema de «control total» que incluye de manera natural incluso la restricción del conjunto de las libertades básicas de las personas, y de entidades político sociales construidas por décadas. Esta regresión democrática implicó un control ciudadano riguroso y se constata en consecuencia una represión sistemática de todas las formas de organización ciudadana.

Otra característica central del régimen político instaurado es la jibarización de «lo público», que es entendido como ineficiente, arbitrario y costoso para la nación. Explícitamente, se hace gala de un lenguaje refundacional total, lo que es consagrado en la Constitución Política de 1980, que es diseñada y aprobada bajo normativas y procedimientos abiertamente no democráticos. Se consagra una institucionalidad de democracia tutelada por las Fuerzas Armadas y se establece un sistema pétreo en el orden político, económico y social.

98 Ministerio de Desarrollo Social y Familia & PNUD. (2020). *Evolución de la Pobreza 1990-2017: ¿Cómo ha cambiado Chile?* Obtenido en: https://observatorio.ministerio-desarrollosocial.gob.cl/storage/docs/pobreza/InformeMDSF_Gobel_Pobreza.pdf

En el contexto anterior, se opta por un modelo de riguroso control social, que incluye de modo natural y permanente la suspensión de las elecciones periódicas, la abolición de los registros electorales y el control, desde la cúpula del poder, del conjunto de la institucionalidad pública. No solo el parlamento pierde su rol histórico democrático, también el Poder Judicial actúa de un modo funcional a los propósitos dictatoriales. Otro tanto ocurrirá con la libertad de prensa, de reunión y de asociación ciudadana.

Este régimen opta por la apertura total hacia una economía de mercado prácticamente sin control y, en tiempo récord, se van adecuando los esquemas institucionales laborales, previsionales, educacionales y sanitarios⁹⁹. De modo complementario, se produce la transferencia a privados «a precio vil», como norma, de las empresas públicas, y el país entra en un esquema en que «lo privado» enfrenta prácticamente el conjunto de las tareas de la actividad nacional. Excepcionalmente, se consulta una acción pública subsidiaria [Estado subsidiario], que supone una intervención pública de emergencia y eventual frente a determinados ámbitos de acción en los que la acción privada no alcanzará eficiencia, cobertura o interés explícito, siendo una «camisa de fuerza»¹⁰⁰.

En definitiva, la dictadura constituye una involución total de la vida nacional en prácticamente todos los planos. Chile entra en una situación de aislamiento mundial creciente, fruto entre otras cosas, del carácter tan radical de la ruptura democrática, como del férreo ejercicio del poder dictatorial, que incluso distingue al régimen chileno de otras dictaduras latinoamericanas.

Chile vive bajo un régimen autoritario sin limitaciones. El país vive entonces un «cambio histórico» sin precedentes. Existe un «antes y un después» desde ese 11 septiembre de 1973, que hasta en la actualidad queda remanente.

99 De la F., D. H. (2001). Capítulo 4 Privatizaciones: Reforma Estructural Pero Inconclusa. In F. Larrain B. & R. Vergara M. (Eds.), *La Transformación Económica de Chile* (2a ed., pp. 112-154). Centros de Estudios Públicos.

100 Farías Carrión, E. (2015). Estado subsidiario: límites y proyecciones de la democracia territorial en Chile. *Revista Temas Sociológicos*, (19), 105-132.

La Comisión Nacional de Reforma Administrativa y el nuevo orden territorial chileno del «control institucional»

En el contexto anterior, el régimen dictatorial hizo suyo un planteamiento sobre el orden territorial de Chile, que se había estado produciendo desde la creación de la ODEPLAN del gobierno de Frei Montalva, anclados en los principios democráticos que regían el orden político y social chileno.

Con el sello personal de Augusto Pinochet, otrora profesor de Geopolítica de Academias Militares de Chile y Ecuador, se instruye efectuar un esfuerzo que ampulosamente el régimen denominó como «Regionalización» y que consistió fundamentalmente en establecer un nuevo ordenamiento territorial institucional, bajo el alero de un férreo control, territorial, puesto que todas las autoridades territoriales dependieron siempre del Presidente de la República. Salvo los meses anteriores al advenimiento democrático de 1990, los intendentes regionales fueron siempre el oficial superior de las Fuerzas Armadas en el territorio correspondiente.

La operacionalización de este esfuerzo fue encomendada a una Comisión Presidencial directa dirigida por el general Julio Canessa Robert, quien seguiría estrictamente los lineamientos presidenciales al efecto. Dicho Comité se dedicó fundamentalmente a definir una nueva territorialización del país, estableciendo las categorías de Regiones, Provincias y Comunas, alterando severamente el orden territorial fundamental precedente que había sido definido en las 25 provincias de la Constitución de 1925.

Gran parte de dicho esfuerzo, estuvo destinado a establecer regiones en el territorio nacional. Si bien, el esfuerzo de la CONARA tomó en consideración de modo muy marginal lo avanzado en el periodo democrático precedente, se llegó a establecer trece regiones institucionales. A cada una de ellas se le asignó un número romano y un símbolo propio. Todas entidades dependientes directamente de la Presidencia de la República y dirigidas por la nueva figura de los Intendentes Regionales, quienes aunaban en su mando el control político, social y militar de sus territorios y un conjunto de funciones que se derivan principalmente de la representación del Ejecutivo en sus respectivos territorios.

En lo fundamental, esta regionalización formal de Chile en regiones estuvo al servicio de un modelo de control territorial social, que busca consolidar el poder de facto en el territorio e instrumentalizar el orden local, léase municipios, a los mismos designios y dependencia presidencial. Las nuevas provincias eran meras estructuras territoriales intermedias, siempre al mando del oficial mayor militar en esos territorios.

Se escribió un libro, «Chile hacia un nuevo destino: su reforma administrativa integral y el proceso de regionalización»¹⁰¹, con la figura de la Junta de Gobierno y Pinochet en primerísima plana. Se concluyó un esfuerzo territorial que no alcanza ni el más elemental de los conceptos y análisis descentralizadores. Por el contrario, se trató de un retroceso participativo social evidente, de un despojo en el territorio de cualquier entidad previa democrática y se afianzó un modelo de riguroso control político y social. Es conveniente señalar, como anécdotas de este proceso, que se definieron dos regiones, la de Valparaíso y la de Los Lagos, para que en ellas pudieran actuar como Intendentes representantes de la Armada y de la Fuerza Aérea. En todas las demás regiones, la conducción estuvo siempre en manos del oficial mayor del Ejército de Chile.

El debate de la configuración territorial tuvo en un lugar preeminente a los propios oficiales generales de las F.F.A.A. y el General Canessa estuvo acompañado de un conjunto de personeros civiles que se sujetaron en todo a la decisión militar específica. Se aportaron algunos antecedentes, principalmente cartográficos, a objeto de definir regiones fundadas en el territorio. Por tanto, la CONARA diseña la reforma integral de la administración pública chilena¹⁰², cuyo cuadro de división política y administrativa. quedaría en «[...] en trece regiones, 40 provincias [entendidas como microrregiones] y 330 comunas»¹⁰³.

En algunos casos se optó la división de territorios previamente trabajados como agregados continuos, siendo los casos del Norte Grande y la

aparición de la región de Atacama, siempre asociada al denominado Norte Chico con Coquimbo; se estableció una Región Metropolitana, abandonado explícitamente a cualquier avance que apuntara en la dirección de la Macro zona Central, se incorporó la región de O'Higgins asociando las provincias de O'Higgins y Colchagua; se mantuvo las regiones como territorios de mayor historia en las cuencas del Biobío y el Maule, integrando Malleco a Cautín y dando lugar a la región de la Araucanía, se integra en una gran región la provincia de Valdivia, Osorno, Llanquihue, Chiloé y Palena en la nueva región de Los Lagos, y se establecieron las regiones de Aysén y de Magallanes. La región de Valparaíso incluyó su zona interior contigua a Aconcagua. Un esquema formal de distribución territorial desde la Región I [Tarapacá] a la Región XIII [Metropolitana].

El municipio en este esquema se estableció como el «eslabón menor» del orden territorial público del país. La jerarquía de dependencias región, provincia y comuna es total, y el Ejecutivo define quién ejerce la autoridad política y administrativa de cada circunscripción territorial.

En efecto, se visualizan mapas territoriales de diferentes colores, nuevas capacidades y territorios, generando una realidad territorial institucional. No obstante, no hay nada de descentralización en la práctica. El orden militar, que se expresa adicionalmente en los «números romanos», se establece en toda su evidencia. Los territorios carecen de atribuciones propias, salvo las delegaciones expresas desde la presidencia de la República, y las autoridades territoriales ejercen el rol paralelo de militares, al tiempo que el de directivos administrativos son delegados en sus respectivos territorios.

En el ámbito regional, se definió una programa público de inversiones, bajo la modalidad del Fondo Nacional de Desarrollo Regional [el FNDP], que serían los recursos públicos que se destinarán bajo modalidad enteramente central y arbitraria, a los diferentes gobiernos regionales. Teniendo este instrumento financiero habitualmente esos recursos se destinaron a suplementar inversiones sectoriales en los territorios o a financiar asignaciones presidenciales directas que le eran solicitadas al Presidente en sus visitas a regiones y provincias.

En 1979, se institucionaliza el Fondo Común Municipal [FCM], como fórmula de financiamiento redistributivo de los ingresos municipales ge-

101 Véase en: Comisión Nacional de la Reforma Administrativa. (1974). *Chile Hacia un Nuevo Destino: Su reforma administrativa integral y el proceso de regionalización*. CONARA.

102 Montecinos, E. (2013). «Los actuales desafíos regionales en Chile: ¿Nueva Regionalización o más Descentralización?» *Revista de Estudios Parlamentarios*, (8).

103 Fuentes González, C., & Montecinos, E. (2020). 7 propuestas para la nueva Constitución de Chile (P. Figueroa & T. J. Díaz, Eds.). Editorial USACH. https://issuu.com/editorial-usach/docs/7_propuestas_para_la_nueva_constitucion_de_chile.

nerales para la disminución desigual entre los diferentes municipios¹⁰⁴.

Con posterioridad, instrumentos como el FCM y el FNDR serán reajustados¹⁰⁵, afianzando su carácter redistributivo local y de compensación territorial entre regiones.

Cabe destacar, que el Gobierno estableció a alguna altura los Consejos Regionales de Desarrollo [COREDE], una suerte de extensión de intereses corporativos, partiendo por la representación formal de las F.F.A.A. y Carabineros de Chile en cada territorio. Esta entidad debía visar los proyectos que reciben financiamiento del FNDR y, en el último período, proponer nombres de alcaldes para suplir vacancias.

Con todo, lo que aparentemente en un esfuerzo de regionalización, no se compadece en absoluto con el «oxígeno democrático» que requiere una descentralización genuina. Se generó una pertenencia territorial formal, y se integró el vínculo históricamente separado entre el «gobierno interior» y la «planificación territorial». El debate de las cuestiones regionales y locales fue extremadamente menguado y ciertamente regulado.

Sin embargo, es en esos años, sobre todo a partir de las movilizaciones sociales de 1983, que se fue constituyendo una masa crítica de profesionales, académicos/as y especialistas, con presencia territorial activa, se decidió atender los asuntos de un desarrollo regional y local que se vincula al esfuerzo general de la descentralización en el país. Fue un debate que intentaba generar esfuerzos interdisciplinarios e interregionales, que motivó muy estrechamente con la urgencia de la democratización municipal.

Hasta 1973, como se ha visto en esta breve revisión histórica, la regionalización fue entendida como una condición para impulsar el desarrollo de los distintos territorios a lo largo del país, ya sea como regiones

económico-productivas o, como territorios de planificación, pero los territorios así entendidos nunca fueron formalizados legalmente como unidades político administrativas del país.

Solo es hasta el año 1974, cuando a través del Decreto Ley N° 575 [D.O. 13.07.1974], que se establece formalmente la regionalización del país, reconociendo, con algunas adecuaciones, la división regional de la ODEPLAN, antes señalada.

Desde 1974, Chile ha estado dividido, para el gobierno y administración interior del Estado, en regiones. Hasta el 2007, las regiones de Chile fueron 13; desde aquel año el total fue de 15 regiones¹⁰⁶, número que aumentó a 16 a partir de septiembre de 2018¹⁰⁷ (Ver Cuadro 2)

Una comparación superficial del «mapa regional» pre y post 1973 probablemente abonaría la tesis de que la regionalización de la CONARA fue simplemente un ajuste de la regionalización existente, pero una lectura detallada de este Decreto 575 y de su antecesor y complemento, el Decreto 573, publicados con un día de diferencia en julio de 1974, contienen los principios básicos sobre la regionalización del país. Se consagra, entre otras disposiciones:

- * Para el Gobierno y la Administración Interiores del Estado, el territorio de la República se dividirá en regiones y las regiones en provincias. Para los efectos de la Administración Local, las provincias se dividirán en comunas [enmarcada en las definiciones de la CPR de 1925, Capítulos VIII y IX].
- * Posibilidad de establecer Áreas Metropolitanas, cuyo gobierno y administración debería estar regulado por ley. Y, dentro de sus tareas se «comprenderán la planificación integral del desarrollo metropolitano y la coordinación de las inversiones y de los servicios estatales y municipales que existan en el área» [Decreto 573].

104 Bravo, J. (2014). Fondo Común Municipal y su desincentivo a la recaudación en Chile. Centro de Políticas Públicas UC - Pontificia Universidad Católica de Chile.

105 El FCM está configurado actualmente sobre la base de la Ley N° 20.037 del 2007, la cual modificó el D.L. N° 3.063 de 1979, sobre Rentas Municipales; la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades; y el Decreto N° 1293 del Ministerio del Interior del año 2009, «[...] que establece aspectos de procedimiento y fórmulas de cálculo de los coeficientes utilizados». Henríquez Díaz, J., Fuenzalida Aguirre, J., & Del Fierro Torres, F. (2011). Compensando la desigualdad de ingresos locales: El Fondo Común Municipal (FCM) en Chile. Revista Iberoamericana de Estudios Municipales, (4), 73-104.

106 Ley N° 20.174 [D.O. 05.04.2007] crea la XIV Región de Los Ríos, capital Valdivia y comprende las Provincias de Valdivia y la del Ranco. Por su parte, la Ley N° 20175 [D.O.11.04.2007] crea la XV Región de Arica y Parinacota, capital Arica y comprende las actuales provincias de Arica y de Parinacota, de la Región de Tarapacá.

107

Cuadro 2. Comparativo Regionalización

Regiones Odeplan [1969]	Provincias	Regiones actuales [desde 2018]
I	Tarapacá	Arica y Parinacota y Tarapacá
II	Antofagasta	Antofagasta
III	Atacama y Coquimbo	Atacama y Coquimbo
IV	Aconcagua y Valparaíso	Valparaíso
V	O'Higgins y Colchagua	O'Higgins
VI	Curicó, Talca, Maule y Linares	Maule
VII	Ñuble, Concepción, Arauco, Biobío y Malleco	Ñuble, Biobío y La Araucanía [norte]
VIII	Cautín	La Araucanía [sur]
IX	Valdivia y Osorno	Los Ríos y Los Lagos [norte]
X	Llanquihue, Chiloé y Aysén	Los Lagos [sur] y Aysén
XI	Magallanes	Magallanes
Zona Metropolitana de Santiago	Santiago	Metropolitana de Santiago

Fuente: Elaboración propia en base a información consultada.

Este proceso de regionalización, a partir de los señalados decretos, estuvo sustentado en importantes instrumentos¹⁰⁸:

a) Financieros: FNDR [DL 575] al cual debería destinarse a lo menos un 5% de los recursos obtenidos por ingresos tributarios y arancelarios, excluida la contribución de bienes raíces y el FCM [D.FL. N° 3063 de 1979].

b) Organizacionales; con una estructura desconcentrada:

- i) Secretarías Regionales Ministeriales [SEREMIs];
- ii) Secretarías Regionales de Planificación y Coordinación [SERPLAC];
- iii) Direcciones Regionales de los Servicios Públicos y entidades del Estado;

iv) Secretarías Comunales de Planificación y Coordinación [SECPLAC], organismo asesor y secretaría técnica de los alcaldes;

v) Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo [SUBDERE] del Ministerio del Interior. Ley N° 18.359 de 1984.

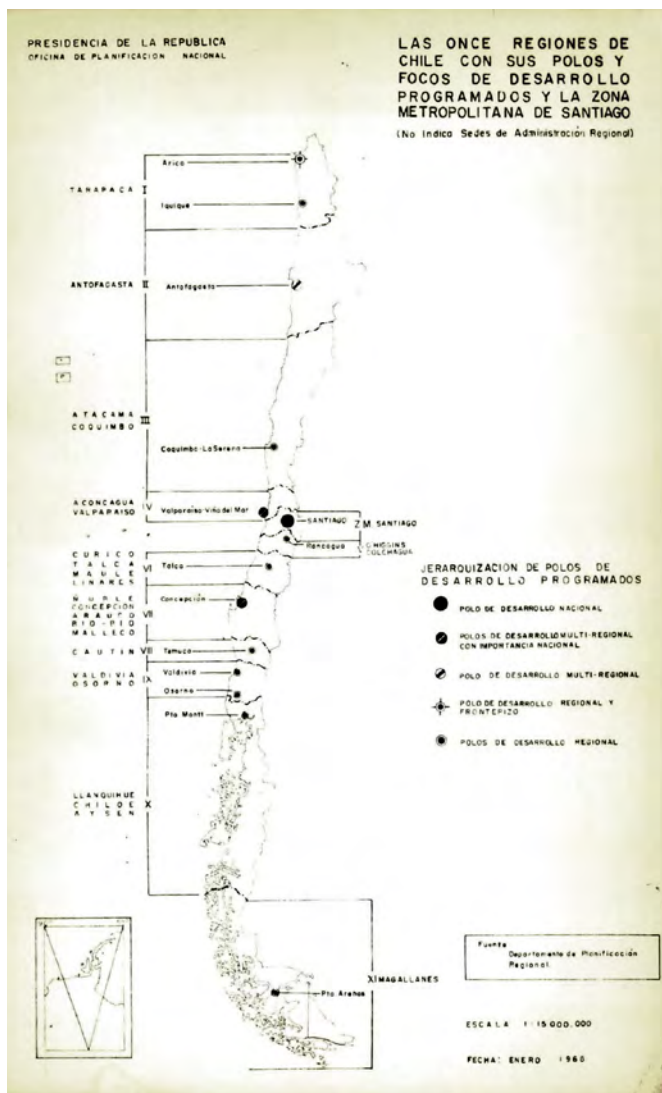
c) Participativos; Consejos Regionales de Desarrollo [COREDE] y los Consejos de Desarrollo Comunal [CODECO].

d) Planificación. Los planes regionales y comunales de desarrollo y el Banco Integrado de Proyectos [BIP]

e) Capital humano: Formación de especialistas en Preparación y Evaluación de Proyectos [CIAPEP]; designación/traslado de profesionales a regiones

f) Sociales: SUF y PASIS

108 Sistematizado a partir de Boisier, S. (2000). Chile: la vocación regionalista del gobierno militar. Revista EURE, 26(77), 81-107. <https://doi.org/10.7764/1198>



g) **Económicos.** Ley de Fomento Forestal de 1974, el D.L. N° 18450 de Fomento a las Obras de Riego y Drenaje, subsidios a la contratación de mano de obra y subsidios a las inversiones, ambos para las regiones extremas del norte y del sur del país.

A nivel municipal se producen cambios significativos en materia institucional

- * Decreto Ley N° 1.289 [1976]: Ley Orgánica de Las Municipalidades
- * D.L. 3.063 [1979]: Ley de Rentas Municipales
- * DFL 1-3.063 [1980]: Traspaso de Educación y Salud Primaria a las Municipalidades
- * Ley N° 18.695 [1988], Orgánica Constitucional de Municipalidades. Deroga D.L. 1.289
- * Ley N° 18.883 [1989]. Estatuto administrativo de los funcionarios municipales

Si bien se constata un modelo de regionalización sustentado en la desconcentración, no hay una propuesta de política que vincule ambos niveles de administración territorial.

La descentralización chilena naciente en la fase Re-democratizadora [1990 al 2010]

El inicio político e institucional del proceso de descentralización chileno

Después del Plebiscito de octubre 1988, Chile entra decididamente en una fase re-democratizadora, al igual que en la mayoría de países de América Latina¹⁰⁹, con muchísimos desafíos en lo político, social y modernización¹¹⁰. Una alianza política de una extensión inédita fundó un proceso de restauración democrática no exento de muchos elementos de protección del régimen militar; contemplándose «[...] como un significativo cambio hacia una democracia capitalista, donde la única cuestión a ser resuelta es la del poder militar»¹¹¹. En los hechos, en los primeros largos años de la reinstalación democrática, llamado período de transición, el General Pinochet siguió detentando el poderoso cargo de Comandante en Jefe del Ejército.

Las administraciones de la Concertación de Partidos por la Democracia tuvieron que actuar con particular sigilo institucional y fueron desarrollando planes, programas y proyectos de acción gubernamental que – progresivamente - irían adquiriendo la forma de una democracia efectiva. Se trató de una transición extensa, compleja y con variadas incertidumbres.

No obstante, Chile recuperó gradualmente sus instituciones; extendió su prestigio internacional, y articuló convenios comerciales con la mayoría de los países del mundo. Se redujo casi a un 21,7% la pobreza

significando aproximadamente dos millones de personas en esta situación¹¹², generó nuevas condiciones laborales y los fundamentos de un sistema general de protección social. Restituyó buena parte de las responsabilidades estatales y de política pública del tiempo anterior a la dictadura y fue generando un clima de abierto debate social y político, con plena libertad asociativa y el ejercicio efectivo de los partidos políticos y organizaciones de la sociedad en la vida nacional.

Es en dicho contexto que aparece la demanda por un proceso efectivo y eficaz de descentralización, como idea madurada por los equipos profesionales y académicos que dieron lugar a las propuestas programáticas del Gobierno del presidente Aylwin, las que sobre la base de la urgente democratización de los municipios, amplió la perspectiva hacia la constitución de verdaderos gobiernos regionales para el país.

Esas propuestas buscaban explícitamente que se establecieran auténticos gobiernos subnacionales y que dieran sustento a un proceso renovado de descentralización. Si bien, se reconocía y hasta valoraban los avances de instrumentos como el FNDR y la modalidad de financiamiento municipal de base con el FCM, era el tiempo de «llenar de democracia» la institucionalidad territorial, dotar de competencias importantes a regiones y comunas y proceder a enfrentar en el país las desigualdades territoriales severas, que no eran sino consecuencia de un orden económico social particularmente injusto y regresivo. En consecuencia, se inscribe el esfuerzo descentralizador en los ejes fundamentales de la restauración democrática de Chile.

Se fundamenta la idea de que es un proceso político de transferencia progresiva del poder político. Era condición esencial del ejercicio de-

109 Arrau Corominas, A. (1992). Modernización y redemocratización en Chile. *Revista De Sociología*, (6-7), 7-19.

110 Garretón M., M. (1991). La Redemocratización Política en Chile: Transición, inauguración y evolución. *Estudios Públicos*, 101-133.

111 Rehren, A. (2000). La Redemocratización de la Política Chilena: ¿Hacia una Democracia Capitalista? *Revista Ciencia Política*, XX(2), 68-81.

112 Ministerio de Planificación y Cooperación. (1999). *Balance Económico y Social de la Década 90*. M. Magaly Alegría A.

mocrático que diera lugar al nacimiento de estas nuevas formas de gobierno subnacional en Chile. Esto era muy crítico en el nivel municipal, donde incluso las autoridades «centralmente designadas» prevalecían en la gran mayoría de los municipios del país. Era imprescindible contar con elecciones soberanas para elegir a sus autoridades locales, cuestión que en los tiempos de dictadura no era una opción de «control». La nueva forma de legitimidad de autoridades municipales está en la esencia del esfuerzo descentralizador de ese tiempo. Con muy poderosas restricciones, ello pudo materializarse en elecciones municipales en todas las comunas de Chile en junio de 1992. Comicios que contaron con una gran participación ciudadana¹¹³. Sin embargo, las limitaciones de la compleja transición también se presentaron en estos escenarios descentralizadores. El Gobierno sentó las bases de un acuerdo político, complejamente trabajado con la naciente oposición, para que los cinco partidos con representación parlamentaria suscribieran este Acuerdo Político Regional-Municipal¹¹⁴.

Muchas de las materias allí abordadas se concentraron en los sistemas electorales. Las fuerzas de la oposición se parapetaban en un sistema electoral parlamentario que incluía «senadores designados» y un curioso sistema de representación binominal en las unidades electorales regionales, lo que hacía muy difícil conseguir la mayoría política de las fuerzas gubernamentales. Adicionalmente, la constitución establecía altísimos quórum para reformas constitucionales como para las Leyes Orgánicas Constitucionales. Ese marco híper restrictivo del sistema político electoral permaneció inalterable por décadas en una «transición en cámara lenta».

La oposición p que no hubiese elecciones separadas de alcaldes y regidores [de allí nace la creación del Concejo Comunal]¹¹⁵ y que los cuer-

pos electorales fueran constituidos por 6, 8 y 10 concejales de acuerdo al tamaño poblacional de cada entidad¹¹⁶. Eso favoreció los «empates de representación» y naturalmente conspiró respecto de la gobernabilidad municipal. Hubo rechazo también al cambio de la Ley Orgánica Municipal para que estas entidades sean recodificadas constitucionalmente como formas de gobierno local.

En materia regional, la oposición aceptó la existencia de los gobiernos regionales, abriéndose a que dichas entidades aparecieran en el escenario institucional chileno por primera vez. Es altamente probable, que su propio cálculo electoral hiciera que sectores gravitantes de la derecha hicieran una apuesta a estos eventuales gobiernos en una coyuntura que en el largo aliento veían vedada para el próximo proceso a la presidencia de la nación. Y, en consecuencia, se aprobaron estos gobiernos subnacionales. Sus competencias específicas apuntaban a materias largamente añoradas por las regiones chilenas, como la gestión de la inversión pública, el ordenamiento territorial, la cuestión medio ambiental y el fortalecimiento y emprendimiento productivo.

El Intendente Regional iba a ser conceptualizado como con una doble función. Mantenía la representación de un *Ejecutivo Regional*¹¹⁷ en el territorio, actuando con la serie de competencias que forman parte del denominado Gobierno Interior. Esta dualidad de competencias, propia de un país de Estado Unitario que avanza en materia de descentralización, acompañó también a los representantes regionales de los ministerios en cada región, los Secretarios Regionales Ministeriales [SEREMI]. Ellos tenían dependencia administrativa y normativa de sus ministerios, pero dependían del naciente gobierno regional para las materias propias de cada territorio.

El reemplazo del antiguo COREDE por una estructura participativa real de la soberanía regional implicó en el Acuerdo Político una compleja solución. Se buscó y logró evitar la elección directa de los Consejeros Regionales, y se estableció un cuerpo electoral especial, por cada provincia de la región, constituido por los concejales que fueran electos comunalmente. El número de Consejeros era de dos de base provincial; 10 y 14

113 En cuanto a la participación electoral del país, se percibe una baja constante desde 1990, demostrando que el resultado de las elecciones municipales de 1992, tomando como base la población votante, el porcentaje disminuye del 79% en 1992 al 45% en 2012, sigue bajando al 36% en 2016 [Ríos, M. (Ed.). 2017. pp.13] y posteriormente sube levemente al 43,4% en 2021. SERVEL. (2021). Elección de Alcaldes 2021. Obtenido en: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJoiODZiOWUvNTUuMTJiMi00ZjM2LWVjMmUuOTM2NjhhMTkwZGZlIiwidCI6ImVhZjg3OWVjklWQzZWMeNDY1MCIiMTI5LzTEzZGZkZjQ4NTlmZSI9>

114 Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. (1993). *El Proceso de Descentralización en Chile 1990-1993*. pp.16.

115 *Ibid.*, 17.

116 *Ídem.*

117 *Ibid.*, 1.

en las regiones según la distribución poblacional correspondiente bajo el método del cociente o cifra repartidora¹¹⁸.

En consecuencia, a la elección municipal, se sucedió esta pseudo elección de Consejeros Regionales en los colegios provinciales ad-hoc. Con esas limitaciones electorales y de representación nacieron los gobiernos regionales y se inició la redemocratización municipal.

Visto en la perspectiva actual y remitiéndose estrictamente a aquel tiempo de la compleja transición, los logros descentralizadores no fueron menores y, sin duda, se trata de una de las reformas constitucionales y legales de mayor importancia en la historia del país.

Especialmente, porque junto a estas dinámicas institucionales y los procesos electorales emergentes, se tomaron algunas decisiones trascendentes para fortalecer la descentralización, como se le fue llamando al proceso desde esos orígenes.

Las luces y sombras de la descentralización entre 1990-2010

Durante este periodo ha habido una profundización de la descentralización administrativa y política, a través de una serie de reformas constitucionales que, si bien trascendentales, han tenido como elemento común su «paralelismo», es decir se han definido y legislado como reformas independientes.

En materia regional, se encuentran:

- * Reforma Constitucional Ley N° 19.097 [1991], que tiene como efecto la dictación de la Ley Regional N° 19.175 y la democratización municipal.
- * Creación de instrumentos de inversión regional: Convenios de Programación; Inversión Sectorial de Asignación Regional [ISAR] e, Inversión Regional de Asignación Local [IRAL].
- * Reforma Constitucional Ley N°20.390 [2009]: Elección Cores [2013]; Transferencias de Competencias: Convenios de Programación, Áreas Metropolitanas, entre otras.

- * Reforma Constitucional Ley N° 20.990 [2017];
- * Ley N° 21.073 [2018], que Regula la Elección de Gobernadores Regionales, y
- * Ley N° 21.074 [2018] de Fortalecimiento de la Regionalización.

Por su parte, en materia municipal, desde 1988, año de promulgación de la Ley N° 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades, se han dictado 58 leyes modificatorias. Entre ellas se encuentran regulaciones electorales; aplicación de normas sectoriales; sobre gestión de recursos humanos; transparencia y rendición de cuentas, entre otras materias. 16 de estas leyes entregan funciones, atribuciones o atribuciones específicas a las municipalidades, y solamente dos entregan funciones privativas nuevas, siendo:

- * Sucesivas modificaciones a la ley de rentas municipales. Las más relevantes son las leyes N° 19.506 [1997] y N° 20.033 [2004], también conocidas como Rentas I y II, respectivamente.
- * Rediseño del FCM Ley N° 20.237 [2007]. Simplificando este instrumento financiero.
- * Ley Plantas Municipales Ley N° 20.922 [2016].

Se inicia, por lo tanto, un proceso complejo, marcado por una suerte de incertidumbre principal, una especie de experimento descentralizador, con las esperanzas puestas en ello y también con las continuas frustraciones que son propias de un proceso naciente mirado con abierta desconfianza desde la autoridad central. Con todo, es alentador intentar hacer un listado de las ventajas principales del fenómeno que comienza en los años 90 y, en primera instancia analizaremos hasta el 2010, veinte años fructíferos en la experiencia regional y municipal que, a grandes rasgos, presentó los siguientes elementos alentadores:

- a. Comenzó a haber una «conciencia regional y municipal» que marcó «un antes y un después» respecto de la situación anterior. Se generó una dinámica positiva respecto del quehacer territorial, que, aunque supusiera el inicio de un tránsito complejo, abría expectativas de innovación. La temática de las regiones y las comunas apareció en el acontecer de los territorios, y así se desarrolló en el conjunto del país. El actor regional y local, aun con sus insu-

118 Ibid., 26.

- ficiencias, comienzo a tener presencia efectiva en la vida nacional, se inició una reflexión sistemática sobre la cuestión territorial y se identificó la propia fuerza regional, muy disminuida inicialmente, como un factor clave del éxito del proceso enfrentado.
- b. Se estructuraron nuevas dirigencias regionales y municipales, las que en buena medida tenían una legitimidad democrática, aun en la designación presidencial del Intendente Regional y su respectivo cuerpo colegiado de Consejo Regional. Como en la autoridad municipal del Alcalde o Alcaldesa y su respectivo Concejo municipal. Comenzó un ejercicio cotidiano de una primera forma de administración y/o gobierno territorial. Estos nuevos actores institucionales debieran bregar por existir y ser relevantes frente al gobierno central, el mundo parlamentario y las otras expresiones de poder territorial con sus respectivos actores.
 - c. Se internaliza crecientemente que el naciente gobierno regional deberá operar en un marco de fuerte restricción a su deseada autonomía. La propia figura del Intendente Regional y «sus dos facetas», con todas sus contradicciones, emergió con un tipo de liderazgo de categoría creciente. Se trata de experiencias muy heterogéneas en los territorios, pero en varios casos, esos liderazgos emergentes aparecieron en la esfera «del poder regional y territorial» con nitidez. Es más, su rol de representante del Presidente, le confiere un papel de autoridad importante, especialmente en lo referido a las materias del orden público, la seguridad y la aplicación de las leyes y normativas del «gobierno interior». El Intendente se configuró en la «figura institucional» representativa del interés de la comunidad regional y, por lo tanto, de sus reivindicaciones. La figura es fuerte, abarca un extendido conjunto de acciones institucionales, sobre todo porque convoca a ministerios y servicios públicos en la escala de la región. Es, en buena medida, el Intendente y su gabinete. Comienza a ejercerse inicialmente una forma de acción interagencial en el territorio. Conspira respecto de aquello el que el Intendente sea una figura de confianza central y en determinadas circunstancias, sin expresión de causas, su liderazgo es interrumpido por la petición de renuncia o un cambio dispuesto a nivel central.
 - d. Comienza a desarrollarse un tipo de relación territorial gobierno regional-municipal, lo que teóricamente debería ser de mucho mayor importancia futura. Aunque muchas temáticas y problemas territoriales son de mutuo interés, la relación del gobierno regional y los municipios estuvo marcada en un principio [y aún lo está] por el carácter del municipio petitionario de recursos [especialmente del FNDR] ante el gobierno regional y su respectivo consejo [el que debe refrendar la asignación de recursos que plantea el Intendente]. Se constata muy poco de relación sustantiva, como se verá en la visión más bien de las debilidades de este proceso naciente.
 - e. El tema de la inversión pública, y particularmente del FNDR concita fuertemente la tarea de la institucionalidad que se generó. Validado en la legislación de la Ley N°19.175 el FNDR como un fondo de compensación territorial, se va estructurando la idea que muchas iniciativas de inversión pública podían adquirir ahora su fuente de financiamiento y su viabilidad material. Especialmente en los casos, desgraciadamente los menos, en el que la compensación territorial se leyó adecuadamente al interior de una región, en favor claro de las comunas más apartadas y de mayor pobreza relativa. Así, el FNDR está al servicio de una suerte de «igualación territorial». Ello ocurre de modo nítido en las regiones más pequeñas de población, más apartadas y más rurales, las que obtuvieron recursos de inversión pública inéditos y que redundaron efectiva y eficazmente en un mejoramiento de la infraestructura pública, la conectividad vial, la electrificación y los sistemas de agua potable rural. Ello, con varias limitaciones del Sistema Nacional de Inversiones [SNI] que, con metodologías de evaluación costo-beneficio condicionaron muchas veces una certificación favorable de algunas de inversiones públicas que no validaron por no haberse constatado la demanda efectiva necesaria.
 - f. La importancia de la inversión pública queda además avalada porque el legislador dispuso de instrumentos adicionales al FNDR desde los inicios de este proceso. Hacemos referencia a las ISAR y a los Convenios de Programación. Mientras en los primeros se trataba de definir regionalmente cuál era el listado preciso y específico de proyectos en que se debía distribuir los programas de inversión ministerial, no se traspasaban los recursos, sino que se le

confería a cada región, la elección de los proyectos concretos. Por su parte, los Convenios de Programación constituyen un instrumento superior de gestión de la inversión pública en las regiones, porque se habilita la celebración de acuerdos plurianuales de inversión pública entre un Gobierno Regional y uno o más ministerios. Así fue como en el emblemático caso del proyecto de recuperación de la ribera norte del Biobío en Concepción, el que concitó el acuerdo entre varios ministerios [Obras Públicas, Vivienda y Bienes Nacionales] y el gobierno regional con participación coadyuvante del municipio penquista, se puede considerar un ejemplo de notable rehabilitación urbana, que hoy día le da sentido y cobija a la edificación pública fundamental de esa región.

- g. Singular importancia tiene la confección de carteras de proyectos de inversión pública en las regiones. Apoyados entre los años 91 y 93 con un programa de capacitación con ILPES/CEPAL, y comprometiendo la acción conjunta de la SUBDERE y el Ministerio de Planificación de la época, muchos profesionales del sector público en regiones se especializaron en el Sistema Nacional de Inversiones. Ello permitió conocer las metodologías evaluativas y sobre todo levantar valiosas carteras de proyectos regionales que por su sola existencia atraían recursos públicos futuros. Estas capacitaciones regionales comprometieron al conjunto de los ministerios intervinientes e incluso en ocasiones a los municipios de cada región, posibilitando el deseado trabajo inter-agencial que es tan vital para asegurar formas efectivas de desarrollo regional y local.
- h. Los gobiernos regionales pusieron atención especial a la ejecución presupuestaria, ya sea que se reconoce como una misión vital de esta forma inicial de Gobierno [invertir eficazmente la totalidad de los recursos que contempla la Ley de Presupuestos correspondiente], como porque se confeccionaron «ranking de ejecución efectiva» que muchas veces explican los tiempos precarios de algunas autoridades regionales. El lenguaje de la identificación presupuestaria, los proyectos de arrastre, el saldo inicial de caja, las unidades ejecutoras, los estados de pago y otros instrumentos, comenzaron a ser considerados vitales por esta burocracia regional profesional que muchas veces demostró su competencia. Basta el ejemplo del programa de inversiones del FNDR, que desde 1992 hasta el 2010 estuvo siempre entre los programas de inversión pú-

blica más eficientes por su alta ejecución presupuestaria. Es más, inversiones que requerían «mucho trámite burocrático» y «exageradas normativas centrales de tutela», aun así se convirtió en el programa de inversión estrella de la ejecución presupuestaria en las regiones en general y en algunas en particular.

El listado anterior de elementos favorables tiene necesariamente una contraparte de **problemas pendientes** para asegurar que este período iniciado en los años 90 marcará un sendero promisorio para una descentralización efectiva y eficaz. Se analizará las principales insuficiencias:

- a. Todas estas reformas a la institucionalidad regional y municipal, desde 1974 a la fecha han derivado en tener dos niveles de administración/gobierno territorial, que no interactúan o lo hacen de manera limitada, existiendo en sus marcos normativos, muy pocas disposiciones que hagan «vinculante» u obligada esta necesaria interacción. No obstante, su institucionalidad presenta grandes similitudes. Desde 1990 hasta la actualidad ha habido una profundización de la descentralización administrativa y política, a través de una serie de reformas constitucionales que, si bien trascendentales, han tenido como elemento común su «paralelismo», es decir se han definido y legislado como reformas independientes¹¹⁹.
- b. Muy pocas regiones logran construir una Estrategia Regional de Desarrollo [ERD] que se constituya en una carta de navegación efectiva y permanente del desarrollo regional. La mayoría de las regiones cumplen de un modo formal el requisito de disponer de estrategias de largo aliento, pero estas no son muy conocidas y compartidas, no solo por la ciudadanía, sino por los propios agentes institucionales del proceso descentralizador en cada región, y también el caso significativo de los alcaldes y concejos municipales. La mayoría de las veces, los gobiernos regionales licitan el servicio de «confeccionar la estrategia» a una universidad regional o nacional, y verdaderamente el esfuerzo termina siendo un desarrollo predominantemente académico. Una ERD no puede delegarse a una entidad externa, sólo se podrán encomendar los

119 Serrano, C. (2003). Descentralización del estado en el nivel regional y local : ¿reformas paralelas? (M. I. Fernández, Ed.). Serie Estudios Socio/Económicos. CIEPLAN, (18), 34.

- sistemas de información georeferencial, la cartografía y otros que se integran en la ERD, pero no la definen. El rigor político estratégico requiere un fuerte y sólido liderazgo territorial, ser compartido por el conjunto de los actores institucionales y particularmente los consejos [regional y municipal] para que se trate de un camino compartido. Habitualmente los documentos de ERD son extensos documentos de agregación sectorial de problemáticas con escasa orientación estratégica y rara vez se han convertido en orientaciones políticas precisas del quehacer regional.
- c. Lo avanzado en materia de inversión pública no se correlaciona con los avances producidos en Instrumentos de Ordenamiento Territorial [IOT]. Aun cuando los gobiernos regionales asumen un rol importante y suscriptor de los Planes Intercomunales y Comunales de Desarrollo Urbano, cuestión vital en el ordenamiento territorial, la conectividad, la definición de zonas de riesgo, la acción habitacional y económica productiva, la movilidad y la compleja relación interfaz urbano-rural en las comunas, estos instrumentos se han convertido en «acciones de muy larga tramitación», llegando a situaciones que superan la década de tramitación. Cuando la norma llega, ya se modificó el uso del suelo, se ha subdividido peligrosamente el suelo rural de las comunas y no se han dado señales correctas en el marco de un urbanismo moderno. Se conocen excepciones ciertamente, como el Intercomunal Metropolitano, donde se ha modificado y adecuado sucesivamente el instrumento en el tiempo y se incluyeron normativas sobre el espacio rural con las innovadoras «zonas de desarrollo urbano condicionado»¹²⁰, o el Intercomunal Costero en la región de Atacama, un instrumento pionero para el ordenamiento territorial de esa zona, pero son excepciones, la confección de estos instrumentos está aletargada y, es demorosa y habitualmente también tiene asesorías externas de entidades universitarias o de consultoría, donde se ha terminado «traspasando decisiones a entes externos».
- d. En materia medioambiental la situación es aún más compleja. Cuando en la Ley N° 19.300 Sobre las Bases Generales del Medio Ambiente de 1994, el legislador definió la temática medio ambiental como de carácter interministerial, se produjo un avance singular. No se sectorializó o compartimentó el Medio Ambiente, sino que se trabajó en un Comité Inter ministerial con la secretaría técnica de una Comisión Nacional del Medio Ambiente dependiente de la Secretaría General de la Presidencia [MINSEGPRES]. El avance fue aún mayor cuando dicha Ley estableció las correspondientes Comisiones Regionales del Medio Ambiente [las COREMAS] en cada una de las regiones del país. Es decir, la institucionalidad medioambiental reconoció desde su inicio la relevancia territorial que la Ley N° 19.175 le había conferido a los nacientes Gobiernos Regionales. Esto es fundamental porque incluso en las COREMAS existía participación institucional de los Ministerios del Consejo de Ministros y cuatro representantes del Consejo Regional elegidos por sus pares. Se trata de una larga historia donde el debate regional auténtico, plural, interministerial y social, alcanzó resultados muy adecuados para la Certificación Ambiental de proyectos [sea en declaraciones o estudios de impacto ambiental] como para la sanción de normativas ambientales regionales específicas. Desgraciadamente no se insistió en este camino, se creó el Ministerio del Medio Ambiente y los Comités Regionales son de mucha menor importancia que la que tuvieron anteriormente. De algún modo se volvió a centralizar la temática medio ambiental, en el marco de un esquema institucional discutible.
- e. Donde la situación se vuelve francamente crítica es en la tarea asignada a los gobiernos regionales sobre el fomento y emprendimiento productivo. Los avances al respecto son en extremo modestos, los instrumentos de fomento y apoyo técnico y crediticio se manejan casi privativamente a nivel nacional y ha existido una poderosa desconfianza para traspasar competencias importantes a las entidades regionales. Este es un despropósito en todo sentido, puesto que buena parte del desarrollo, diversificación e integración productiva regional es donde descansa el horizonte del desarrollo territorial efectivo. Es más, a las puertas de avances significativos en sustentabilidad, nuevas formas de desarrollo energético limpio, innovaciones hacia el hidrógeno verde [H2V] y otros cambios esenciales en nuestro modelo de desarrollo, las regiones han

120 «[...]que las estrategias, decisiones y acciones que expresan las preferencias locacionales de las empresas y de las familias, en especial de las de mayores recursos, puedan materializarse con mucha más autonomía y libertad efectiva que [en un contexto normativo] más regulado, lo que resulta de fundamental importancia para explicar los cambios que [han afectado] a las ciudades». de Mattos, C. A. (2008). Globalización, negocios inmobiliarios y mercantilización del desarrollo urbano. En M. Córdova Montúfar (Ed.), *Lo urbano en su complejidad: una lectura desde América Latina* (1a ed., pp. 37-64).

- sido tratadas como «menores de edad sin discernimiento». Craso error. De las autoridades nacionales, en primer lugar, y también de las propias regiones donde no se han desarrollado la masa crítica de alianza con los privados para demandar que los instrumentos de fomento y el emprendimiento sean definidos en el orden territorial correspondiente, con las adecuaciones del caso. Quizás si la experiencia de los clústers productivos, entre 2007 y 2010, en la región de Los Lagos particularmente, sea una buena experiencia al respecto¹²¹. Ello permitió la articulación asociativa público-privada que es clave para el desarrollo productivo regional. Debiera formar parte de nuestra perspectiva estratégica territorial la configuración en cada región del país de un Instituto del Fomento Productivo con todas las agencias públicas integradas en el territorio y la secretaría técnica de la CORFO en cada Región.
- f. Al promediar los años 2000 se alteró la idea del FNDR como instrumento de compensación territorial. Naturalmente es un retroceso descentralizador para la lucha por una equidad territorial necesaria en todas las regiones de Chile. En parte por el «lobby metropolitano» o por la falta de conciencia nacional [ejecutiva y parlamentaria] al respecto. Se decidió asignar el 50% del FNDR por población, lo que ha convertido desde esa fecha a la Región Metropolitana de Santiago como aquella entidad que detenta el volumen mayor de las cuotas del FNDR¹²². Evidentemente es una región, y el desarrollo metropolitano con todas sus particularidades es muy importante para el país. Es más, muchas son las veces en que la región metropolitana y su gobierno no se consideran mayormente por su coexistencia territorial con el gobierno central, pero aminorar el carácter redistributivo y compensatorio del FNDR no fue una buena idea, especialmente para priorizar el desarrollo en todos los territorios, fomentar el desarrollo rural e invertir en localidades y territorios periféricos o aislados.
- g. Se constata, en la medida que nos acercamos al año 2010, la pérdida de importancia relativa de los ISAR¹²³ y de los Convenios de programación. Estos instrumentos vitales de la inversión pública en los territorios han ido perdiendo dinamismo, se han burocratizado y no son considerados información esencial en la confección de las respectivas Leyes de Presupuestos anuales. Lo que hay tras la disminución de estos recursos, es la falta de acción conjunta y efectiva de planes, programas y políticas entre ministerios y gobiernos regionales. Estamos frente a una tendencia peligrosa, una escasez de instrumentos de mediano plazo [las plurianualidades de los convenios son en promedio de unos cuatro a cinco años], permaneciendo con pocas orientaciones estratégicas de inversión pública para demandas futuras y disminuyendo el papel inter ministerial en las regiones.
- h. Se constata en la práctica de estos veinte años un tutelaje centralista, totalmente exagerado, inadecuado e ineficiente. Ejercido por la Dirección de Presupuestos, como es tradicional en el manejo de la gestión cotidiana de los recursos públicos, pero afianzado por el papel de la centralista SUBDERE del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, la que muchas veces recentralizó acciones, programas y proyectos, generalizando una desconfianza afianzada hacia los gobiernos regionales en su accionar. Se constata la insistencia del «peregrinaje» de autoridades regionales y municipales hacia la SUBDERE en el nivel central, para que se resuelvan problemas que, por sus características, debieran ser resueltos localmente.
- i. Se aprecia con preocupación el menor involucramiento del sector empresarial privado en los esfuerzos descentralizadores. Allí hay un potencial que este proceso debe desatar con urgencia. Las carteras de proyectos privados complementan, potencian y generan sinergias eficaces con las carteras de inversión pública. Se trata de un esfuerzo ligado y asociativo. Habiendo varias materias, como las concesiones en infraestructura, en las que la acción público-privada presenta importantes ventajas, constituye una falencia grave la falta de dicha asociatividad en el territorio. Con la excepción de algunos clústers productivos, hay escasa relación y vínculo sinérgico con los agentes privados.

121 Véase Galilea Ocón, S. (2024). Asociatividad Público-Privada en la descentralización chilena (S. Garrido Ruiz, L. Espíndola Vergara y C. Ramírez V., Eds.). Centro de Análisis de Políticas Públicas. Facultad de Gobierno de la Universidad de Chile.

122 En materia de Inversión Decisiva Regional, el FNDR en la región metropolitana aumentó en diez años [2002-2012] en 119,4%. Fueron aproximadamente \$41 mil millones durante el 2002 a casi \$91 mil millones en 2012, demostrando la importancia de este fondo. Ministerio de Desarrollo Social. (2013). Región Metropolitana de Santiago: Inversión Pública Efectiva 2002-2012 [Secretaría Regional Ministerial de Desarrollo Social Región Metropolitana de Santiago]. pp.11.

123 El Programa de Agua Potable Rural [APR] del Ministerio de Obras Públicas era el último ISAR con que contaban los gobiernos regionales, perdiendo esta condición en la Ley de Presupuestos del año 2023.

En consecuencia, con sus luces y sombras, el proceso formal de descentralización iniciado en los años 90 muestra avances inéditos que lo fortalecen y un conjunto de escollos no menores que lo debilitan y amenazan. Lo más importante de todo, en cualquier caso, es que no se observa una «fuerza regional y local» sólidamente constituida, que genere esa necesidad imprescindible de coraje territorial indispensable para asegurar una descentralización eficiente y eficaz.

El desarrollo municipal en el periodo: sus avances y limitaciones

El municipio chileno es una institución con un enorme potencial, el que ha debido demorar mucho para consolidarse y establecerse como un actor institucional que despliegue todo su impacto en la sociedad chilena. A ello ha contribuido poderosamente la insuficiencia de los procesos electorales y consultas ciudadanas, las debilidades estructurales no resueltas sobre su financiamiento basal y su capacidad inversionista, el escaso vínculo entre entidades municipales [la intercomuna] y la relación compleja no bien resuelta con los gobiernos regionales.

Sin embargo, también durante todo este periodo se consolida un «mundo local y municipal»; se genera una nueva fase democrática; se reconocen liderazgos con diferentes grados de identidad y fortaleza; comienzan a operar los Concejos Municipales, como una instancia colectiva de gestión municipal, y se produce un fortalecimiento generalizado de las organizaciones territoriales, que tienen en el municipio a su contraparte institucional natural.

A diferencia, por ejemplo, del movimiento municipalista colombiano y brasilero que son de una fortaleza territorial y social de envergadura, el municipio chileno se ha desenvuelto en medio de vacilaciones de representación, competencias limitadas y muchas de ellas compartidas con otras entidades públicas, un insuficiente profesionalismo de su estructura orgánica y funcionaria y grados de autonomía en sus competencias propias altamente limitadas.

En Colombia, aún en el contexto institucional del Estado Unitario, la institucionalidad funciona más o menos bien, con interesantes experiencias de gobiernos metropolitanos de gran fuerza como Medellín,

Bogotá, Cali y Barranquilla¹²⁴, han dado lugar a liderazgos nacionales de especial relevancia en un amplio espectro político, se han ido profesionalizando a lo menos en el estándar de la administración pública central y ministerial y son reconocidos por las organizaciones de la ciudadanía como el interlocutor esencial desde el Estado. Ese municipalismo ha activado muchas y diferentes formas asociativas entre municipios y ha generado un tipo de relación madura, estrecha y nítida respecto de los gobiernos departamentales.

En el caso de Brasil, en el marco de un Estado Federal, el municipalismo también tiene una enorme trayectoria. Ciertamente se reconocen las experiencias metropolitanas, por ejemplo, São Paulo, Río de Janeiro, Porto Alegre y varios más, que ejercen plenamente acciones de Gobierno y que cuentan con las garantías constitucionales del estado Federal, teniendo ciertas competencias, como la definición de su propia agenda local, en el área social y en la política territorial¹²⁵. No obstante, a pesar de tener el carácter federal, todavía se generan ciertos debates por la centralidad en la conducción de las políticas públicas¹²⁶.

Por su parte, existe un desarrollo muy interesante del municipio de ciudades intermedias y del municipio rural, donde las problemáticas y sus singularidades han conducido a experiencias muy heterogéneas y de marcado interés y replicabilidad para el caso chileno.

La experiencia europea es también un referente comparativo exigente, con realidades de «gobierno local» bastante notable, en casos como el de España, Alemania, Italia y en el caso más alejado debido a su monarquía constitucional, el municipio británico. Ciertamente la historia e impronta local europea es de larga data y existe este arraigo cultural local del que en Chile carecemos.

124 Jiménez Macías, A. (2019). *Índice de Presencia Estatal: Un contraste entre el centro del país y el Caribe (2013-2018)*. [Universidad del Norte, Barranquilla- Atlántico]. pp. 5.

125 Arretche, M. (2022). Federalismo e Relações Intergovernamentais no Brasil: A Reforma de Programas Sociais. *DADOS- Revista de Ciências Sociais*, Río de Janeiro, 45(3), 431-458.

126 Blanco Junior, C., & Rebolledo Tavares, S. (2022). Capítulo 2 Regiones Metropolitanas en Brasil: Avances y retos en el planeamiento y la gobernanza de un territorio de desigualdades post estatuto de la metrópoli. En M. A. Costa (Ed.), *Gobernanza Metropolitana en América Latina: un panorama de las experiencias contemporáneas desde una perspectiva comparada* (pp. 49-76).

En consecuencia, el municipio chileno tiene desafíos de la mayor relevancia. En los veinte años analizados se producen avances, sobre todo comparados con el control y tutelaje total del régimen anterior, y por méritos propios de la renovación democrática acaecida. Los liderazgos que comenzaron a ser distinguidos por la ciudadanía, la mantención renovada de sus servicios educacionales y sanitarios, y experiencias de renovación y planificación urbana de gran significación como la de Santiago, muestra el inicio de este largo camino hacia un municipalismo chileno de nuevo tipo.

Existe, finalmente, una distinción entre lo «regional» y lo «local» que ha generado una compartimentación institucional de las entidades propias de los gobiernos subnacionales que debe ser superada por dinámicas de cooperación, de cofinanciamiento, y de abierta colaboración. Como se señaló en el acápite anterior, la «distancia» entre los gobiernos regionales y los municipios es un problema grave para la descentralización chilena.

a) Un complejo sistema electoral

Más allá de los cambios en la nomenclatura formal de los históricos regidores a la figura de los concejales municipales, las complejidades del sistema electoral municipal han conspirado severamente respecto de la fortaleza institucional local y el correspondiente reconocimiento ciudadano.

La elección indistinta de «alcaldes y concejales» durante los años 90, introdujo confusión al definirse la elección de la autoridad local de entre el cuerpo de concejales. Si bien existían precedentes en el municipio chileno pre 1973, es indudable que el alcalde o alcaldesa debe ser una autoridad ejecutiva de importancia, con competencias y responsabilidades considerables y elegido en «papeleta separada». Tardaron muchos años para llegar a esa forma de elección representativa.

Al mismo tiempo, la configuración de concejos de 6, 8 y 10 integrantes, de acuerdo al tamaño demográfico de cada comuna, introdujo la peligrosa dinámica del inmovilismo y el «empate continuo» debilitando la gobernabilidad municipal. Así, se encuentra una extensa historia de «división de periodo» entre autoridades, de alcaldes minoritarios y de concejos municipales inmovilizados.

El largo tiempo transcurrido hasta las sucesivas reformas ha debilitado la institucionalidad política municipal, como muestra la participación significativamente menor de la ciudadanía en los comicios municipales, que en algunos casos ha llegado a guarismos francamente preocupantes.

Adicionalmente, la restitución del sufragio obligatorio revitalizará la participación ciudadana y obligará a los liderazgos municipales a dirigirse a la comunidad y no a «nichos electorales específicos».

b) Déficit de recursos y centralización presupuestaria

La insuficiencia de recursos ha constituido una de las características más evidentes del desarrollo municipal chileno de estos años. Esta debilidad estructural ha conspirado severamente respecto del desarrollo institucional local. Dicha situación es particularmente delicada en administraciones de pequeño tamaño y/o en localidades rurales. Allí, parte de la solución es la acción intercomunal rural, una alternativa para enfrentar la administración y gestión de servicios sociales locales a escala aceptable. Varios municipios de tamaño intermedio y superior que debieran tener una situación de recursos holgados, enfrentan problemas graves de eficiencia en su quehacer diario, habitualmente agravado por mecánicas de corrupción, lo que ha afectado mucho el prestigio local gubernamental. A ello, se agrega la fuerte, y en ocasiones extrema, dependencia del nivel central de gobierno, donde la DIPRES y la SUBDERE tutelan y controlan rigurosamente la financiación municipal.

Ha habido mucha resistencia a la revisión del catastro de propiedades que pagan efectivamente el impuesto territorial, el principal ingreso de los municipios. Solo están afectos al pago de este tributo la cuarta parte de las propiedades habitacionales, lo que indudablemente es una distorsión del sentido de este impuesto.

Existen también dificultades en la cancelación de las patentes municipales y los pagos de permisos de circulación de automóviles que complementan el FCM. Se ha asistido en estos veinte años de análisis a un auxilio periódico y salvataje de emergencia con recursos fiscales frente a crisis periódicas municipales, que es bien representativo de la precariedad de los recursos locales.

Así ocurre que para el financiamiento de inversiones propias, los municipios son enteramente dependientes de los recursos públicos centrales, particularmente vía FNDR.

Por su parte, la asociación con privados que debiera ser otra modalidad de acoger recursos o solventar servicios locales deficitarios, no aparece como la norma habitual. Un ejemplo de ello es que después de una intervención regional muy compleja [2000 y 2001] se regulariza la posibilidad de enfrentar la cuestión crítica de los residuos sólidos en el Gran Santiago. Ese tema sigue «penando» en muchas administraciones y evidentemente se trata de un servicio municipal [la recolección y el tratamiento] en toda línea.

Finalmente, la ejecución de inversiones y las finanzas municipales en general [funcionamiento y operación], no parece haber logrado la suficiente profesionalización de los diferentes equipos de trabajo, que permita la optimización de fuente de recursos, una ejecución rigurosa y óptimas carteras de inversión que favorezcan la llegada de recursos frescos.

c) El rol tutelar de la DIPRES y la SUBDERE

La historia de estos años muestra la intervención permanente del nivel central en la gestión municipal, al punto de hablar en muchos casos de una «intervención continua» y, por lo tanto, disminuyendo drásticamente cualquier idea de autonomía municipal efectiva.

Mucho de este tutelaje se parece al que la DIPRES ejerce en todos los servicios públicos en el marco de la preparación, aprobación y posterior ejecución presupuestaria anual en la ley respectiva. Lo que ocurre respecto de los municipios [y de modo más o menos similar en los gobiernos regionales] es que se trata de un tutelaje «reforzado», que incluye mucha burocracia de permisos administrativos y autorizaciones específicas, que en ocasiones afectan a servicios públicos que actúan como unidades técnicas de ejecución de proyectos municipales.

El caso de la SUBDERE es aún más complejo. La institución que debería estar destinada a apoyar, reforzar y dotar de asistencia técnica a los municipios, aparece en la práctica como una entidad de «control permanente». Allí ha ido ocurriendo con líneas de programas guber-

namentales en materias locales claves, donde la SUBDERE provee, condiciona y autoriza proyectos y/o programas. En la habitualidad de los casos, la entidad central dirige esos programas e instruye a los municipios, como lo hace con las históricas «provisiones presupuestarias» de programas de inversión gestionados por la SUBDERE respecto de los gobiernos regionales.

La SUBDERE y la DIPRES actúan tutelarmente de «modo natural» y así ha sido en estos veinte años. Incluso, es más, la SUBDERE ha creado una «cultura institucional» de discrecionalidad en el manejo y gestión de recursos de inversión y de funcionamiento para con los municipios. Ello ha conducido al eterno «peregrinaje» de alcaldes y alcaldesas hacia dicha entidad central para solicitar ayudas y apoyos, la mayoría en un manto de estricta discrecionalidad.

A principios de los años 90, la Subsecretaría desempeñó un rol clave en la capacitación de los equipos profesionales de Gores y municipios. Es cierto que comenzó a gestarse una entidad especializada en la capacitación municipal, que actúa predominantemente como intermediario de servicios entregados por terceros. También hay ejemplos de programas interregionales de alta incidencia en el desarrollo, como ocurrió con el Plan Especiales de Desarrollo de Zonas Extremas [PEDZE] y otros programas que la SUBDERE lleva a cabo en determinados territorios. En todos esos casos, lo importante es rescatar el aún insuficiente trabajo de fortalecimiento de las capacidades subnacionales propias.

Así, ha costado décadas el que se vayan afinando mecanismos de participación territorial concretos, como aquella vez en que las y los especialistas de la DIPRES y la SUBDERE visitaron cada región para la elaboración presupuestaria anual. Una modalidad o ejercicio que debería ser permanente es una excepción.

d) La complejidad en avanzar hacia la interinstitucionalidad entre los municipios con los ministerios y servicios centrales

Los municipios requieren, para el cumplimiento de sus competencias fundamentales propias y compartidas del apoyo sistemático y la acción conjunta con las entidades del nivel central e intermedio. La relación con ministerios y servicios centrales no implica una dependencia estructural, sino más bien es el resultado del auxilio imprescindible que las administraciones locales requieren en su gestión.

Difícilmente los entes locales puedan llevar a cabo, por ejemplo, su competencia concisa en el ámbito de la educación pública [primaria y media] que les ha sido delegado desde décadas [hoy con la coexistencia de Servicios Locales de dependencia ministerial], sin que medie una subvención explícita y suficiente, así como el apoyo de recursos para la infraestructura y operación y demás auxilios en infraestructura desde el gobierno central. Otro tanto ocurre con la Atención Primaria de Salud, que desde los años 80 se delegó a las administraciones municipales, y que requiere del apoyo de financiamiento central bajo la forma de un cálculo del per cápita de atención de referencia y de apoyos en infraestructura y servicios vinculados.

Así ocurrirá en una serie de materias que apuntan desde el financiamiento basal en torno a la cuota municipal del FCM en cada comuna, y también con las inversiones en infraestructura básica que realizan los municipios al amparo de recursos del Fondo Nacional de Desarrollo Regional que maneja el Ejecutivo. Son, en consecuencia, múltiples las relaciones y vínculos municipales con las entidades ministeriales y de servicios fundamentales del ámbito gubernamental.

Más allá que se trata de relaciones complejas, variables y sujetas a variadas formas de gestión y normativas, lo que es evidente es que el municipio ha de desarrollar relaciones activas, eficientes y permanentes con los entes del gobierno central. La práctica de estas décadas muestra que dicha relación entre lo central-local se ha comprendido en que las municipalidades como entidades que proveen servicios específicos son mandatados y asignado a recursos gubernamentales centrales y, en algunas ocasiones, como resultado de acuerdos respectivos institucionales entre municipios y ministerios, incluido el cofinanciamiento.

El perfeccionamiento de esta relación crucial no necesariamente afecta la autonomía administrativa que la propia constitución vigente le asigna a las administraciones locales para el cumplimiento de su función total. Ciertamente, la posibilidad de albergar «formas de desarrollo local práctico» y propuestas de contribución y mejora de calidad de vida de la población de cada territorio, debe centrarse en cada municipio para alcanzar optimizar el marco, contenido y modalidad de dichas relaciones.

Podrá haber asignaciones presupuestarias en partidas específicas, podrían haber convenios de acción conjunta o complementaria en servicios y prestaciones esenciales, podrán haber aportaciones de recursos para infraestructura u obras civiles a través de diversos mecanismos, podrá haber cofinanciamiento acordado para funcionamiento o inversiones locales y podrán hacer aportaciones extraordinarias y movilización de recursos centrales para el enfrentamiento de emergencias sociales o desastres socio-naturales.

Todo lo anterior implica un esfuerzo o idea rector de «relación interinstitucional o interagencialidad», donde el municipio debe buscar capacitarse, establecer los vínculos de acción conjunta o sinergia, maximizar sus fuentes de financiamiento y resolver las inevitables controversias que genera la compartimentación o insularidad de lo público. La experiencia de los años analizados es que aun esto es una materia pendiente para los municipios [incluso entidades centrales de renombre], salvo en los casos excepcionales que cuentan con buenas dotaciones de equipos profesionales, disponibilidad de recursos y otras capacidades o fuerzas institucionales. De algún modo, hay que dar un salto modernizador en materia municipal que supere la dicotomía del municipio aislado y el avance al municipio asociado, contemplando una mejor adecuación y oportunidad de vínculos entre sectores y niveles, la capacitación constante y especialización del territorio, los posibles nuevos financiamientos y una eficaz rendición de cuentas para la mejor dirección y ética pública local.



e) La temática medio ambiental y la cuestión de los residuos sólidos a nivel regional y local

Por diferentes consideraciones, los municipios han de enfrentar crecientemente la temática medio ambiental, porque directamente se vinculan con servicios y prestaciones que requieren una dimensión más ecológica. Así, los municipios habrán de cuestionarse sobre la temática del transporte público, la construcción y sobre todo en el ámbito de la recolección y el tratamiento de los residuos sólidos, donde recae un papel irrenunciable a las administraciones locales.

Muchos de los temas cotidianos de las familias apuntan a consideraciones crecientemente ambientales. Por de pronto, el calentamiento global está generando, y particularmente en Chile, situaciones de riesgo muy graves, como ha quedado demostrado en los últimos años, en los que hemos enfrentado aluviones de alta complejidad [2015] y mega incendios forestales más devastadores a nivel mundial [2017 y 2024]. Estos y otros riesgos climáticos asociados han acentuado la preocupación medioambiental que debe expresarse en los territorios.

Trabajos realizados en los últimos años¹²⁷ dan cuenta de la revalorización de la problemática medio ambiental. Los municipios y los gobiernos regionales deben asumir responsabilidades, competencias y mejores capacidades de gestión al respecto. Nos encontramos en Chile insuficientemente preparados ante este tipo de eventos, particularmente en nuestros diferentes territorios, donde las amenazas y la probabilidad de riesgos son de naturaleza bien diversa. Es por este motivo que los GOREs deben aunar fuerzas con su entorno institucional como las entidades desconcentradas del nuevo Servicio Nacional de Prevención y Respuesta ante Desastres [SENAPRED] que, aunque han incrementado sus dotaciones en los últimos años, dista todavía de ser instituciones con efectivas capacidades que estén a la altura de los riesgos climáticos y ambientales que debemos enfrentar actualmente.

En el periodo analizado, distintas temáticas ambientales han estado en la órbita cercana de los gobiernos subnacionales y su quehacer. Por ejemplo, temas relativos a la complejidad de nuestros sistemas de trans-

porte público son uno de los temas relevantes, que se han enfrentado en colaboración directa con el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones y que han supuesto innovaciones tecnológicas relevantes y búsquedas incesantes de nuevos sistemas de mayor servicialidad, como ha sido la dura experiencia del Transantiago [actualmente Red de Movilidad], que afortunadamente coexiste con la notable acción cotidiana del Metro de Santiago.

También se observa la contaminación atmosférica como un tema que, inicialmente expresado en el Plan de Descontaminación del Gran Santiago, se extiende hacia otras ciudades del sur del país que sufren agudos problemas de salud pública derivadas entre otros factores del uso indiscriminado de la combustión de leña. Las respuestas subnacionales al respecto son de tono menor; ya sea en los gobiernos regionales como en los municipios. En el caso de la institucionalidad municipal, siempre la preocupación por la identificación de familias en riesgo ambiental y social, ocupan un espacio de gestión y preocupación cotidiana.

Sin embargo, a nivel regional y principalmente local, la actividad más compleja de ser abordada es la recolección y el tratamiento de los residuos sólidos, una materia que reviste de variadas dificultades. La experiencia nacional más analizada ha sido la forma en la que la Región Metropolitana y en el Gran Santiago ha enfrentado este asunto. Por su parte, como ocurre a escala internacional, el involucramiento activo y eficiente de los gobiernos subnacionales, ha mostrado ser bastante eficaz, especialmente por las particularidades que la cuestión de los residuos tiene en los diferentes casos reales.

En el Gran Santiago, hacia finales de los años 90, se produjo una situación de gran colapso sobre el sistema de tratamiento de residuos, teniendo valores incrementales de signo negativo, enfrentados ante la difícil capacidad de las actividades de recolección y otras formas de compactación y tratamiento intermedio. El relleno de Lepanto, en el sur de la región, estaba cercano a su vida útil de operación. Asimismo, Lomas de los Colorados, en el norte, aparecía prácticamente como la única alternativa. Se adoptó una iniciativa audaz de modificar el Plan Intercomunal del Gran Santiago para permitir que rellenos sanitarios modernos y plantas de tratamiento intermedio se incorporarán a la circunscripción territorial de la Región Metropolitana. Ello permitió que la licitación a la que llamó la entidad intercomunal correspondiente

127 Para mayor información consultar en Centro de Análisis de Políticas Públicas. (2024). Publicaciones - Documentos CAPP. Facultad de Gobierno. <https://gobierno.uchile.cl/politicas-publicas/investigacion/publicaciones>

[Empresa Metropolitana de Gestión de Residuos-EMERES] fuera exitosa y se comenzaron a construir otros dos rellenos sanitarios de buen estándar ambiental en la región.

El tópico no es sencillo, puesto que estas actividades «todo el mundo las reclama, pero nadie las quiere cerca». Allí la autoridad regional y los municipios intervinientes debieron jugarse a fondo para llegar a estas soluciones que, en sus diferentes etapas, tuvieron gran oposición de liderazgos políticos y movimientos ciudadanos. Quedó demostrado que fueron los gobiernos subnacionales, los que asumieron y resolvieron un problema en el que el gobierno central fue insuficiente y débil al respecto.

Este caso tiene expresiones en otros territorios, y la experiencia del relleno La Laja en las cercanías de Puerto Varas es otro a considerar. Nuevamente, en el proceso se identifican barreras y oposiciones de rechazo, y al cabo de la operación, queda demostrado que el liderazgo político regional y local pueden afrontar estos problemas complejos.

La temática ambiental es, sin lugar a dudas, más amplia, y deben adoptarse cada vez más acciones de reciclaje y reutilización de desechos, de construir nuevas gestiones en el transporte público, de mejorar el monto de la plantación y sobre todo el mantenimiento de áreas verdes, y también aquellas materias que apuntan a aminorar el riesgo a los desastres socio-naturales impulsados por el cambio climático. Las olas de calor, son, sin duda, cotidianas expresiones de fenómenos que anticipan riesgos crecientes.

En suma, la cuestión medioambiental y sobre los residuos son un tema regional y local creciente, con experiencias afortunadamente variadas en el país.

f) El difícil camino de las asociaciones subnacionales

En las discusiones de la arena política y literatura se ha revelado la importancia creciente de la asociatividad entre los gobiernos subnacionales. La sola constatación de «escalas de acción óptimas» que excedan una unidad territorial está llamada, cada vez más, a valorar estas experiencias asociativas. Como en muchos de estos temas, la experiencia es más municipal que regional, pero sigue siendo válida en ambas dimensiones de la institucionalidad territorial chilena.

Muchos temas regionales y locales urgentes para la ciudadanía y las familias requieren urgentemente formas de gestión intercomunales y eventualmente interregionales. De algún modo, hay algunas experiencias, insuficientes por cierto, de prácticas asociativas territoriales, por ejemplo, en el enfrentamiento de la seguridad ciudadana, la lucha contra el narcotráfico y la construcción de Paz Social elemental en los territorios.

El Centro de Estudios de Seguridad Ciudadana [CESC] de la Facultad de Gobierno de la Universidad de Chile, viene trabajando este tema hace décadas y ciertamente es de muy difícil solución. A escala de una sola comuna es prácticamente imposible, dado que esta materia como otras debe ser mirada desde una perspectiva red o sistema abierto. Las experiencias más valiosas para construir «seguridad barrial» son aquellas en que las organizaciones de pobladores unidas desempeñan roles vitales, en conjunto con las policías y la administración municipal de la o las comunas incorporadas al plan de prevención del delito frente a la inseguridad manifiesta.

No se refiere a «situaciones de fácil solución» sino todo lo contrario, a situaciones muy en el límite de la acción posible. La organización de las familias, los programas de prevención en escuelas, la vigilancia en puntos y zonas particularmente críticas, el esfuerzo investigativo de las policías en la lucha contra las redes del narcotráfico, los esfuerzos decididos para el tratamiento de la Violencia Intrafamiliar, son algunas de las facetas indispensables que están siendo enfrentadas. Esto es de mayor materialización, por ejemplo, con asociaciones entre municipios contiguos, vinculados con el apoyo y recurso del gobierno regional y los ministerios, y en coordinación estrecha y confiable con las policías. Difícil, pero posible, a esa escala de acción intermunicipal.

Eso ocurre en el Gran Santiago con más de 40 municipios [y 52 en la región metropolitana], donde la acción intermunicipal debe imponerse en este y en muchos otros temas, como lo mencionado anteriormente sobre residuos sólidos [con organización de municipios asociados recolectores y que licitan el tratamiento especializado], con las acciones necesariamente coordinadas de la red de consultorios y centros de administración de salud local para operar en red en los territorios más extensos y establecer las derivaciones óptimas para trabajar el sistema sanitario.

Saliendo de la configuración urbana, en los municipios rurales, donde la precariedad de la institucionalidad municipal es evidente, es crucial fomentar asociaciones entre municipios contiguos. Es prácticamente imposible que un municipio rural acceda a un[a] profesional especializado en salud de manera individual; sin embargo, si tres o cuatro municipios contiguos se coordinan para disponer de este profesional en horarios diferenciados cada semana, su contratación y operación se vuelven más viables. Lo mismo ocurre en el ámbito educacional, donde los centros de mayor especialización deben ampliar su cobertura para asegurar que la formación técnica adecuada llegue a más áreas.

Es más, los instrumentos de ordenamiento territorial urbano habituales, los PRC, en muchos casos son, por excelencia, intercomunales, como ocurre en la Metropolitana y en otros territorios del país, pero sobre todo, debiera consolidarse a nivel rural y/o costero. Ello le da al vínculo intercomunal una oportunidad de compartir un esfuerzo territorial vital, que define el uso de suelo [urbano y rural], establece límites a los asentamientos humanos y señala densidades y normas constructivas. Las localidades que tienen sus planes reguladores actualizados están un «paso adelante» en su organización institucional y en el ordenamiento territorial. Desafortunadamente, la historia de estos años muestra solo avances más bien excepcionales.

La asociatividad propia de los gobiernos regionales ha sido, desgraciadamente, de tono menor. Es más, siguiendo la tradición de compartimentación de nuestra institucionalidad, las regiones «se miran a sí mismas», y cuando comparten una acción, un programa, o una política, es más bien por decisión central. Como en el caso de las zonas del sur en el Plan Especial de Desarrollo de Zonas Extremas definido centralmente. La ausencia de «acción regional común», incluso en regiones contiguas con problemáticas similares, constituye un «desperdicio» en toda línea. Mucha temática productiva, energética, vial o hídrica, se ven como problemas y como soluciones a escala estrictamente interregional.

En el ámbito comunal, la acción asociativa ha sido demandada desde el principio. Una vez democratizados, a inicios de los años 90, se constituyó la Asociación Chilena de Municipios [AChM], una suerte de «sindicato de administraciones locales» y cuyo rol ha sido representar al nivel central las demandas de atribuciones, financiamiento y agilización administrativa para los municipios. Esta dinámica también ha condu-

cido a establecer «capítulos regionales y municipales» y que incluso se hable de administraciones de ciudades puertos, rurales, o asociados para propósitos turísticos, en zonas costeras o precordilleranas. Con sus luces y sombras la asociatividad municipal existe.

Los GOREs hasta el 2010, se reunían sólo a propósito de la citación ministerial o gubernamental central. Incluso, es más, regiones contiguas con problemas sumamente comunes, como en las zonas de pesca austral, excepcionalmente se ponían de acuerdo. Un desperdicio institucional de la época y, que recientemente se ha constituido la Asociación de Gobernadores Regionales de Chile [AGORECHI].

g) El nivel de profesionalización en los gobiernos subnacionales

Otro de los temas de especial complejidad en la experiencia histórica de gobiernos regionales y municipios son las carencias principales en materia de profesionalización. Es evidente la insuficiencia de plantas funcionarias y los mecanismos transparentes de selección del personal. Todo lo anterior ha afectado la fortaleza de instituciones que requieren de «cuadros permanentes» para su gestión cotidiana y para imponer visiones estratégicas de cambio.

Incluso los organigramas de los gobiernos subnacionales son precarios. Aunque definen las unidades administrativas y de gestión, esas entidades suelen tener un quehacer compartimentado, al más estilo de la gestión pública chilena tradicional. Las unidades son habitualmente insuficientes para las materias de sus respectivas competencias, y existe la aversión al trabajo horizontal entre unidades. Ello es particularmente crítico, cuando se ha de definir el presupuesto anual, se deben preparar los proyectos del programa de inversiones regionales y locales o se ha de enfrentar un desastre socio-natural o algún tipo de emergencia grave.

A lo anterior se suma la idea, relativamente generalizada, referente al personal de confianza de la autoridad ejecutiva. Se trata del núcleo más importante de carácter directivo y respecto del que suele no existir normativa relativa a los requisitos profesionales y de trayectoria que parecen evidentes en cada caso. Este «copamiento» de personal de confianza conspira respecto del personal profesional habitual, generalmente tanto o más conocedor de la problemática que el personal directivo

designado. La sucesión de alcaldes y alcaldesas en el tiempo suele ir acompañada de un número elevado de personal a honorarios, contratada al efecto, para tareas prácticamente permanentes o constantes que desvirtúan las tareas accidentales definidas por ley, y que ocasiona tensiones evidentes respecto del personal de planta y contrata.

Como los concursos públicos carecen del prestigio que debe corresponder, en muchas oportunidades dichas convocatorias son el mecanismo mediante el que las autoridades locales aseguran la permanencia del personal profesional de su confianza [exclusiva]. Incluso, circula cada vez la opinión generalizada que cuando se llama a un concurso es porque ya está «arreglado». Esto hace muy mal en una institucionalidad que requiere urgentemente de dotaciones profesionales estables, con capacitaciones permanentes y también con capacidades para trabajar en equipos ad hoc, cuando la situación así lo amerite.

El caso de los GOREs, aunque se trate de estructuras profesionales y funcionarias menores respecto de los municipios, buena parte de los profesionales que constituyeron los nacientes Gobiernos regionales eran profesionales derivados de ministerios en la respectiva región. Se ha tratado de una experiencia que tiene de «dulce y de agraz», aunque su contribución ha sido significativa cuando se trata de equipos funcionarios muy pequeños. El caso es que los Gobiernos regionales se constituyeron con escasa dotación funcionaria, suelen trabajar con personal profesional de los ministerios y servicios en el territorio, o con personal a honorarios cuando el presupuesto corriente lo permite. No es extraño, en el periodo analizado, que el equipo profesional trabaje en diversas materias, observándose más tareas colectivas y menos compartimentado que en el ámbito municipal.

Inicialmente con solo dos divisiones a su cargo y una escasa plantilla de profesionales y administrativos, el gobierno regional ha ido avanzando en el tiempo en tener una estructura mayor de divisiones y departamentos y una forma institucional y estructura más sólida. La realidad institucional regional es que el gobierno regional trabaja y depende muy fuertemente de los ministerios y servicios en su territorio, que permitió el desarrollo de los GOREs. Eso afianzó el sentido común de la acción conjunta y que para «asuntos regionales» los entes gubernamentales en la región están al servicio del gobierno regional.

Eso mismo permitió afianzar formas de colaboración interagencial que están a la base de modalidades de trabajo más modernas, más flexibles y más acordes con las competencias y responsabilidades del ente gubernamental regional. Ello ha ocurrido cuando se trata de definir la Estrategia Regional de Desarrollo [ERD]; cuando se define el Anteproyecto Regional de Inversiones [ARI]; cuando se confecciona el presupuesto regional, y cuando se ejecuta dicho presupuesto, proceso muy dependiente de las unidades técnicas ministeriales en cada región.

En el ámbito regional y municipal los requerimientos de capacitación son muy importantes. Especialmente para formar a los equipos de trabajo en las tareas que son propias de nuevas instituciones, responsabilidades y competencias. Salvo en la primera etapa de instalación de los GOREs la capacitación ha sido una asignatura relativamente poco relevante, y reducida a la modalidad de cursos y acciones de formación colectiva en dichas entidades. Como si la capacitación fuera una acción más bien definida personalmente por los profesionales, que de paso es poco reconocida posteriormente. Muchas veces se pierde de vista que las entidades subnacionales requieren de formas de preparación y desarrollo de sus cuadros profesionales que necesariamente debe ser distinta e innovadora, teniendo en consideración una gestión del cambio más real que formal.

Sin estructuras profesionales óptimas, elegidas predominantemente por concurso abierto y transparente y sin un sistema de calificación de mérito, las estructuras funcionarias y profesionales no serán las más adecuadas para las acciones innovadoras que debe llevar a cabo el GORE y el municipio en cada territorio. Estas nuevas estructuras institucionales deben ser más modernas; más eficaces y efectivas en su trabajo en equipo; mejores en su disposición a colaborar con otras entidades públicas, y destacarse por el trabajo sistemático con dirigentes sociales y representativos de sus respectivas comunidades.

h) La gestión clave con la ciudadanía y las Organizaciones de la Sociedad Civil

Uno de los rasgos distintivos de los gobiernos subnacionales es su avanzado y comprometido enfoque hacia las Organizaciones de la Sociedad Civil [OSC] y la ciudadanía en general. Lo que se pone a prueba es si estas instituciones desarrollan capacidades superiores en su relación con

sus respectivas comunidades y el tejido asociativo del espectro social. Esta es la esencia de un gobierno subnacional, que lo diferencia de las entidades tradicionales del gobierno central.

Es difícil afirmar que la aparición de los GOREs y municipios haya incrementado por sí sola la participación y la gestión ciudadana. Estos temas siguen siendo «materias pendientes» en el sentido principal del concepto. La cercanía institucional, especialmente en el caso de los municipios, no ha generado avances participativos significativos. Aunque en la comparación internacional en América Latina encontramos casos de municipios con alta participación social, la propia redemocratización del país en los años 90 demandaba un despliegue participativo mucho mayor, lo cual no ocurrió.

El carácter mismo de la transición democrática chilena, progresiva y cuidadosa, y la evolución compleja entre los movimientos sociales y territoriales pre democráticos y su despliegue posterior limitado bajo el régimen militar, están en la base de la explicación sobre el asunto a tratar. Es difícil, toda vez que la tradición histórica chilena, desde los años 60, muestra que la fortaleza y amplitud participativa de las Juntas de Vecinos y demás organizaciones comunitarias, constituyó una realidad pragmática. Gran parte de los movimientos de reivindicación por la vivienda y los servicios urbanos, por la salud y la educación [en cobertura y en calidad] y sobre todo en la lucha por «espacios urbanos con identidad local» construyó una constante histórica digna de una participación ciudadana, con un rol más activa en el quehacer municipal de estos años.

Las intermediaciones participativas como los Consejos Económico Sociales aparecen más como instituciones burocráticas locales que como parte del despliegue de una sociedad civil activa. El propio concejo municipal muestra escasa vitalidad participativa y las sesiones municipales cuentan con escaso público y participación. Los acuerdos entre los municipios y organizaciones sociales y territoriales para proyectos y acciones concretas son relativamente escasos. Aun en los casos de liderazgos municipales de magnitud mayor, la gestión ciudadana directa no es una dimensión principal. Se trata probablemente del «aspecto más apagado» de la descentralización chilena de estos años y está en la explicación plausible de un proceso lento, engorroso y de logros esencialmente limitados.

Las referencias participativas a nivel de los gobiernos regionales, como entidades intermedias en escala son aún más débiles, pero al tratarse de organismos más indirectamente vinculados a las organizaciones de la población, no habría de esperarse una participación poblacional tan activa. Dichos gobiernos en los años analizados no avanzan significativamente en vínculos participativos de importancia. Suele tratarse de una participación ciudadana intermediada por representantes institucionales, en donde las organizaciones territoriales presentan propuestas; establecen reclamaciones, y se pronuncian en función de proyectos específicos [habitualmente de un modo crítico especialmente en proyectos con connotación ambiental importante]. Difícilmente podemos hablar de una trama participativa pormenorizada a nivel regional, ni siquiera de «contrapartes ciudadanas» de programas gubernamentales de especial significación.

Probablemente las crecientes reivindicaciones ambientales y climáticas aparecen en el escenario participativo territorial como una cuestión importante. Especialmente con movimientos locales y regionales que reivindican una acción gubernamental más decidida para enfrentar «zonas de sacrificio», vale decir territorios donde hay núcleos industriales y energéticos que deterioran severamente el ecosistema y sus biodiversidades comprometidas. En otras ocasiones, ha habido demandas constatables frente a grandes proyectos, como las proyectadas hidroeléctricas de Aysén y Maipo, la concentración de termoeléctricas a carbón¹²⁸, e instalaciones industriales de un discutible comportamiento ambiental. También ocurren fenómenos similares frente a grandes proyectos mineros en la macrozona norte del país.

Se constatan pocas reivindicaciones regionales significativas, cuando no sean las que, en los casos de Valdivia, el Ñuble y Arica, demandaron la constitución de sendas nuevas regiones en sus anteriores jurisdicciones. Si bien son demandas identitarias que genuinamente movilizaron a las «fuerzas vivas» en cada uno de sus territorios, no se observó después de la respectiva conquista administrativa una participación activa, permanente y creativa de la ciudadanía.

128 En Chile hay 28 centrales termoeléctricas concentradas en 8 comunas del país, siendo: Iquique, Mejillones, Tocopilla, Huasco, Puchuncaví, Curicó, Hualpén y Coronel. Cámara de Diputados de la República de Chile. (2022). Proyecto de Ley para Prohibir las Centrales Termoeléctricas con el objetivo de reducir las emisiones de Gases de Efecto Invernadero. Moción - Boletín N° 13196-12. pp. 4.

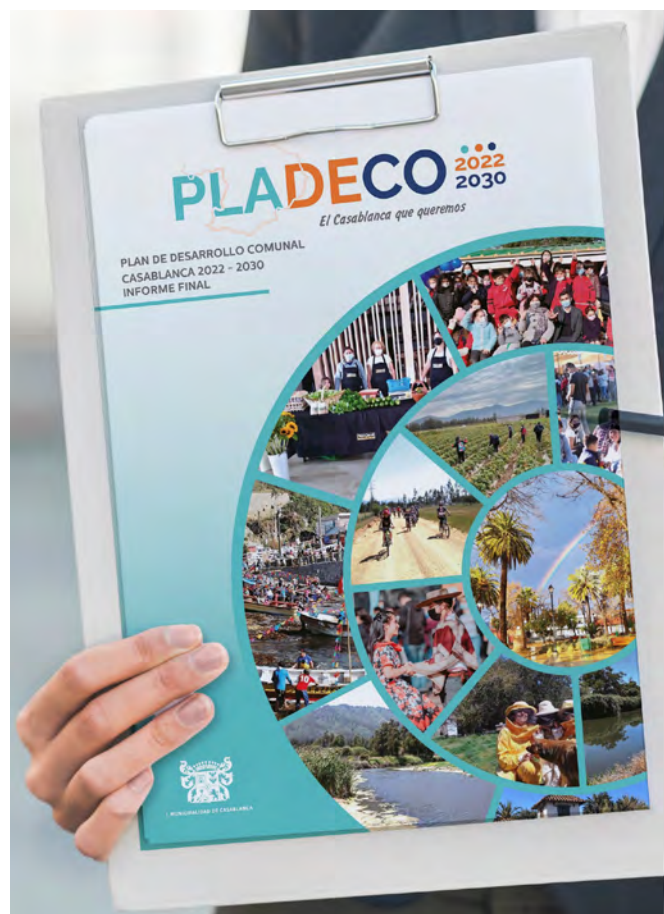
En la escala local es donde se esperarían formas de gestión ciudadana más directa. En general, hablamos de reivindicaciones de acción local al municipio para que priorice su accionar hacia zonas rezagadas en los territorios comunales, para que se instalen nuevos servicios en materias fundamentales, o importe activar mejoras en las instalaciones y la gestión de establecimientos educacionales y sanitarios. En algunos casos, más bien excepcionales, se ha intentado una participación ciudadana más organizada en función de la elaboración de un Plan de Desarrollo Comunal [PLADECO] o bien espacios informativos y consultivos ciudadanos en materias presupuestarias. Se trata de propuestas que habitualmente promueve el propio municipio, de entre un listado de proyectos a ser priorizados por representantes de la comunidad o por ella misma.

En ocasiones ha surgido la dinámica de las Consultas Ciudadanas, sobre materias de especial relevancia en las comunidades. Inclusive, un caso de notable participación fue la consulta ciudadana efectuada sobre el destino del Plan de Mejoramiento del Parque Padre Hurtado, un espacio de área verde intercomunal que convoca la acción conjunta de las comunas de La Reina, Las Condes y Providencia, donde la opinión ciudadana fue contraria a roles privados de concesión de mayor envergadura¹²⁹. En Peñalolén, se consulta sobre la modificación al Plan Regulador Comunal de Peñalolén que permitiera el desarrollo del Plan de Inversiones en Infraestructura de Movilidad y Espacio Público, la que posiblemente no ha obtenido un respaldo mayoritario de la ciudadanía consultada. Pero no se trata de una práctica generalizada, la que sería posible dada la cobertura de conexión informática y la difusión de modos on line para las preferencias ciudadanas de consulta con razonables grados de confianza.

Evidentemente la heterogeneidad de situaciones municipales da lugar a experiencias bastante diversas de acercamiento a la comunidad, pero es difícil afirmar que sea «una norma» la realización permanente de sociedades entre el municipio y las organizaciones barriales o de otra naturaleza respecto de proyectos de alto impacto en los territorios. Ciertamente, el rol de las Asociaciones de Adultos Mayores, de entidades de mujeres Jefas de Hogar en materias laborales y de asistencia y

apoyo municipal, las asociaciones de comités pro vivienda y la amplia participación deportiva y cultural, cubren los principales aspectos en los que se encuentran las formas de gestión de una ciudadanía activa.

En definitiva, se podría argumentar como conjetura que la gestión ciudadana directa y su acción concertada con las entidades de administración local, no ha sido lo que podría esperarse en cuanto a la teoría del desarrollo local ni tampoco lo que podría desearse en los años 90 después de un protagonismo social tan evidente en la lucha por la recuperación de la democracia.



129 Para más información sobre los resultados de la consulta ciudadana realizada el 21 de octubre de 2019, véase en: <https://www.lareinaparticipa.cl/consulta-pph/>

El periodo 2010-2022: el hito de la Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional y el Estallido Social

El estancamiento de las fuerzas regionales y locales

El proceso de descentralización desde 2010 entra en un estancamiento progresivo, salvo por el notable esfuerzo de la Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional convocada por la presidenta Bachelet en el 2014, que por su relevancia se abordará en un acápite aparte. Las estructuras institucionales se atrofiaron y los «avances» se inscriben en el ámbito institucional de los gobiernos regionales, los que comienzan a poseer una mayor capacidad operativa, amplían su divisiones y su dotación de personal, pero siguen desarrollando, en la práctica, los mismos roles y funciones definidos en la década anterior.

La Administración de Piñera en 2010 tiene un rol bastante menor en estas materias, tanto en la gestión regional y local, como en las modificaciones y ajustes organizacionales.

Sin embargo, respecto a lo político, cabe destacar el avance en la elección directa por la ciudadanía respecto a los Consejeros Regionales¹³⁰ en el año 2013. Pero en cuanto a la estructura de financiamiento territorial no ofrece mayores variaciones, las estrategias de desarrollo siguen siendo en lo fundamental «documentos descriptivos» alejados de convertirse en grandes consensos territoriales y cartas de navegación concretas para la gestión territorial. Se acentúa la «distancia» cada vez mayor entre municipios y GOREs y las capacidades de acción asociadas entre entidades subnacionales brilla por su ausencia.

Es un tiempo cargado de debate público sobre «la lucha por las competencias», las reivindicaciones burocráticas de los roles subnacionales, y experiencias más bien puntuales de algunos liderazgos que se destacan incidentalmente de intendentes y de jefes y jefas comunales. Es más, ya en este periodo se comienza a observar que el rol de las autoridades municipales, por cuestiones que se vinculan con su sentido más concreto y de cercanía, se distinguen respecto de autoridades regionales más bien opacas.

La relación regional y sectorial ministerial se mantiene, haciendo posible en casos distinguidos, en donde los intendentes poseen gabinetes regionales de prestigio, y con roles claves para enfrentar crecientes problemas. Aunque la doble dependencia sigue dirigiendo estas modalidades de trabajo, es revelador que no se acentúan las experiencias pasadas de cofinanciamiento. El FNDR es aún más relevante como «la forma de financiación regional» y los municipios continúan reivindicando mayores recursos para enfrentar sus complejas labores en educación, salud primaria y otros servicios propios.

La Asociación Chilena de Municipalidades ha de aceptar otras formas «asociativas municipales», lo que termina redundando en un peso efectivo menor de un municipalismo que se veía tan esperanzador y activo. Emergen liderazgos locales y las y los alcaldes comienzan a ser figuras de connotación importantes, más allá de sus competencias jurisdiccionales.

130 Esta elección fue la primera en su tipo en la historia del país, dado que estas autoridades intermedias eran elegidas de manera indirecta. A su vez, este hito fue la materialización del proyecto de Reforma Constitucional Ley N° 20.390 [D.O.28-10-2009] iniciada en el periodo de Bachelet I, en el año 2009, que estableció la elección directa de los consejeros, siendo la regulación posteriormente en la Ley N° 20.678 [D.O.19-07-2013] del año 2013.



La disminución de los Convenios de Programación y las formas de cofinanciamiento sectoriales

En la fase del 2010 al 2022 se estancan los Convenios de Programación y Convenios de Programación Territorial¹³¹ de un modo drástico, expresión nítida relativa a que el cofinanciamiento pierde relevancia para la cuestión territorial del desarrollo. Esto es particularmente delicado, porque los convenios existentes se fueron «postergando por tiempos prolongados» y las nuevas iniciativas prácticamente desaparecen.

En cuanto a las Inversiones Sectoriales de Asignación Regional [ISAR], desde las regiones se comenzó a criticar crecientemente que el rol de la

entidad regional era meramente reafirmativo de lo que programaban y definían los ministerios. Es lastimero que serán muy excepcionales los gobiernos regionales cuyos intendentes se jugaron por un protagonismo mayor en materia de electrificación rural, de apoyo a los proyectos de APR y de inversiones viales y/o camineras del MOP, que fueron históricamente realizadas mediante dichos instrumentos de inversión regional.

La pérdida de relación entre los ministerios y los gobiernos regionales se volvió una práctica común, dando inicio a un largo periodo de «letargo descentralizador». En este periodo, las regiones perdieron fuerza e iniciativa propia, esenciales para la descentralización. Se obtuvieron liderazgos más conservadores, menos innovadores y poco comprometidos con propuestas de desarrollo regional meramente efectistas, que contribuyeron significativamente a este «tiempo muerto» no alcanzando reformas sustanciales e innovaciones territoriales.

Aunque los marcos presupuestarios del FNDR no ofrecen mayores variaciones, comienza a observarse una disminución importante en

131 Estos tipos de convenios abordan deficiencias, desafíos, limitantes y potencialidades de los territorios, centrados en inversión regional, sectorial, municipal y privada de interés mutuo, mediante fomento productivo, infraestructura y salud o en lo que se requiera. El tipo de convenio, ya sea de programación o programación territorial, se diferencia en que el primero, es acuerdo formal entre uno o más gobiernos regionales y uno o más ministerios, mientras que el segundo, los GOREs pueden suscribir con una o más municipalidades o uno o más servicios públicos donde el convenio sea sancionado mediante resolución del GORE respectivo. Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. (s.f.). Cartilla N° 15: Convenios de Programación y Convenios de Programación Territorial [SUBDERE- Ministerio del Interior y Seguridad Pública].

la ejecución presupuestaria. Gobiernos regionales que sub ejecuten¹³² márgenes importantes, como más de 5%, cuando en los peores años ese guarismo llegó a 2% a nivel nacional, es considerado grave para el crecimiento y desarrollo de los territorios.

Se mantiene el «peregrinaje», sobre todo a la SUBDERE, en este «periodo gris» de la descentralización chilena, sobre la relación región-ministerios que obvia los Convenios de Programación y que habían logrado otorgarle a la planificación y la gestión regional un sentido de largo aliento. En los hechos, nuevos programas sectoriales, en particular el programa de Pavimentos Participativos del SERVIU, las acciones en electrificación rural, los Sistemas de Agua Potable Rural y, sobre todo, el programa de Caminos Básicos de Vialidad del MOP, dieron lugar a sendos programas de colaboración entre el nivel central y las regiones. En muchos casos se llegó a que los recursos FNDR estaban comprometidos en más de un 50% en las aportaciones propias de dichos convenios. Esa «tapa de gloria» no volverá. De a poco, la acción ministerial pierde una perspectiva de acción y enfoque territorial concertada y se está ad portas del referido letargo descentralizador.

Un debate cargado por la demanda de Transferencias de Competencias

Durante este periodo se inició un proceso en el que las «transferencias de competencias» desde los ministerios parecen copar las ideas de los esfuerzos descentralizadores.

Es lamentable que se haya avanzado tan poco en materia de Fomento y Emprendimiento Productivo. En los hechos, los avances en materia de clústeres impulsados por la CORFO en regiones como Los Lagos, son derechamente suprimidos. Se pierde una importante relación con el sector privado productivo. Los Instrumentos de Fomento Productivo [IFP] siguen siendo muy centralizados y se da importancia a acciones de innovación que básicamente no alcanzan resultados concretos y específicos en ninguna región del país.

132 A junio de 2024, la DIPRES informa sobre la Ejecución Presupuestaria a Mayo del mismo año, en donde los GOREs contemplan un Gasto acumulado del 23,5%, un 15% menos que el año 2023 a la misma fecha, siendo la segunda más baja en ocho años [2017-2024], sólo superada por el 2022 con un gasto acumulado del 19,5%. Dirección de Presupuestos. (2024). La Dirección de Presupuestos informa la Ejecución Presupuestaria a mayo de 2024 - DIPRES Institucional. DIPRES. <https://www.dipres.gob.cl/598/w3-article-336827.html>

Si hay una actividad que debe ser competencia de los GOREs, en coordinación estrecha con los municipios en su territorio, es el turismo, especialmente el denominado Turismo de Intereses Especiales¹³³. Cada región de Chile tiene particulares y singulares ventajas en la actividad turística, en muchos macro territorios pueden darse formas de integración de circuitos interregionales como ocurre con las zonas por las que circula la carretera Interlagos en nuestra precordillera. Es más, sería enteramente factible que los servicios regionales de turismo fueran, con toda la de la ley, verdaderos servicios de la región, con un consejo ad hoc presidido por el Gobernador o Gobernadora Regional, con representantes públicos, privados y municipales, y presupuestos derivados desde el nivel central y aportaciones del Programa de Inversión Regional, donde la actividad turística podría enfrentar mejores perspectivas. Ello supone dejar la Subsecretaría de Turismo como un ente normativo de carácter general, que auxilie y apoye los esfuerzos de cada una de las regiones. En algunos casos se privilegiará el turismo rural. En otros, la integración turística internacional, los centros y focos históricos de interés mundial ya consagrados y, sobre todo, el desarrollo de zonas en los territorios donde es evidente el atractivo del turismo como factor de innovación, empleo y desarrollo.

Lo que sucede con este sector estratégico ilustra el escaso rol de los GOREs en el fomento productivo durante todo el periodo analizado, especialmente en este caso. Los clústeres turísticos son un ejemplo de acción territorial en varios países de América Latina, como ocurre en Colombia y Brasil.

Comienza a circular una idea que se había estado madurando desde la administración de Bachelet I, que era la constitución de Institutos CORFO en cada región. Si don Pedro Aguirre Cerda había definido con altura, oportunidad y previsión, que Chile debía dar un salto institucional con la CORFO en la industrialización nacional, habría «llegado la hora» de crear Institutos CORFO en cada una de las regiones del país, y estas entidades territoriales deberían asumir definitivamente un rol clave en el desarrollo territorial de Chile. Con las particularidades propias de la especialización productiva actual y futura en cada

133 Este tipo de turismo a diferencia del turismo de masas, «[...] está basado en los recursos naturales, la cultura y la historia, o bien en una mezcla entre estos elementos y se presenta como una alternativa de desarrollo para regiones con una gran diversidad y riqueza de este tipo de recursos». Huybers, T., & Bennett, J. (2003). Inter-firm cooperation at nature-based tourism destinations. *Journal of Socio-Economics*, (32), 571-587.

territorio, y con formas organizativas propias de un servicio regional, con dependencia normativa general desde la CORFO central, estas instituciones habrían de cumplir un rol clave en el fomento productivo.

A diferencia de lo anterior, se fue gestando una demanda de algunos especialistas que buscaban que el conjunto de los ministerios fuera entregando competencias y potestades a los GOREs. Esto es especialmente complejo en el MOP y el MINVU que son entidades que tenían una tradición no menor con los gobiernos regionales en materia de Convenios de Programación, ISAR y otras colaboraciones. Comenzó a circular la idea de crear servicios de vialidad propiamente regionales, sin constatar que más allá de ser y constituir un servicio propiamente regional, lo más clave para cualquier región, es que los proyectos de vialidad sea decidido en la región y con la región.

El debate de las competencias es interminable y se hace más precario para el desarrollo territorial efectivo, cuando además se plantea lleno de requisitos y condiciones y cuando se agrega una cláusula de retracto a las competencias entregadas. Ello consumió muchos esfuerzos y mucho tiempo «relativamente muerto», cuando además lo evidente [el turismo y eventualmente los Institutos CORFO] eran las grandes innovaciones sobre competencias.

Se agregó en este tiempo y en el venidero una colección extensa de facultades, habitualmente definidas desde el nivel central y no exigidas ni demandadas por los gobiernos regionales. El debate de las competencias y sus resultados particularmente precarios y bastante estériles se extienden por toda la década analizada hasta nuestros días. Es más, en ocasiones no menores, hay gobernaciones que han decidido no aceptar delegaciones de competencias por considerarlas poco relevantes y significativas en el desarrollo territorial, como es el caso de la responsabilidad sobre las plantas de Revisión Técnica del Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones, o la autorización para el cierre de calles.

La pérdida de fuerza regional y local: la principal debilidad de esta década

Tal como ocurre con la «jibarización» de los Convenios de Programación, la relación compleja y estéril entre ministerios y GOREs; la pérdida de vitalidad en la elaboración, la gestión y la ejecución de las

inversiones regionales en cada territorio, y la estéril disputa con «papeles que van y vienen» sobre las competencias a ser transferidas desde el gobierno central a las entidades subnacionales [aunque casi nunca se llegó a transferencias municipales], lo que se observa es una década con una pérdida creciente de la relevancia territorial en el país.

La principal demostración de esta pérdida de fortaleza relativa de los gobiernos territoriales, es que no se observa, sino muy excepcionalmente, expresiones de fuerza regional propia, sin la cual no hay esfuerzos descentralizadores posibles.

En el caso de los gobernadores de la Región Metropolitana, en Biobío y en Magallanes, se observa con bastante nitidez la expresión de un «liderazgo regional» de nuevo orden, pero son excepciones y no constituyen la práctica generalizada. Ciertamente, el desarrollo y efectividad de los gobiernos regionales no debe ser «parejo y común para todas las entidades territoriales». El país debería estimular precisamente liderazgos alternativos y potenciarlos, ya sea por su importancia económica productiva y su fuerza cultural, que cuentan con un desarrollo notable superior a otras. Así debe ocurrir con la propia transferencia de competencias que debe hacerse [y eventualmente ensayarse] en esos casos avanzados en que contamos con liderazgos sólidos y convocantes.

En los casos señalados, actualmente el gabinete regional está dirigido por el Gobernador Regional con todas sus connotaciones. Anteriormente, el Intendente estaba involucrado directamente con las nominaciones y eventuales remociones de directivos ministeriales en el territorio, y desarrollaron con particular habilidad formas de «gobierno interagencial» modernos y efectivos. Eso hizo que esas gobernaciones particulares en Bachelet II, fueron quienes definieron las más avanzadas propuestas de desarrollo en sendas Estrategias Regionales que se constituyeron en elementos orientadores principales, incluso para los agentes privados del crecimiento y desarrollo.

En el caso de Magallanes, la definición por parte del Ejecutivo de un Plan Especial de Desarrollo de Zonas Extremas permitió a este territorio disponer de recursos cuantitativamente superiores a los históricos, iniciando así un proceso singular de interconectividad en su vasto territorio. Además, se establecieron las bases para una integración de alto nivel con la República Argentina, con complementariedades que

promovieron un liderazgo regional conjunto con las autoridades municipales. Este liderazgo regional se manifestó plenamente cuando la región apostó decididamente por la Antártica, marcando un «antes y un después».

En gran medida, la autoridad regional del Biobío enfrentó los durísimos mega incendios forestales de 2017 con notable prestancia, capacidad y despliegue. A pesar de la creación de la nueva región de Ñuble, la histórica región del Biobío mantuvo su fortaleza regional y generó relaciones con el mundo universitario y privado, que siempre han apoyado y fomentado el desarrollo histórico de la región.

El liderazgo en la región metropolitana es el propio de una figura nacional que está a cargo de la región más poblada, más productiva y más compleja del país. La conducción sobre los ministerios en el territorio es constante y permanente y muchos programas innovadores surgieron de ese competente liderazgo.

Es difícil rescatar situaciones similares en las otras regiones de Chile. Es en ocasiones, cuando se ven enfrentados a desastres socio-naturales muy relevantes y algunas otras circunstancias especiales, se destacan otros gobiernos regionales, pero es evidente que la fuerza regional no es la norma, sino la excepción chilena.

La creación del Ministerio del Medio Ambiente y sus efectos regionales

Como se mencionó en secciones anteriores, la creación del Ministerio del Medio Ambiente ha tenido, y sigue teniendo, poderosas consecuencias en la dinámica del proceso de descentralización. Esta creación puso fin a una instancia interministerial de notable eficacia y afectó a los Comités Regionales del Medio Ambiente en cada territorio institucional, los cuales incluían a cuatro representantes del Consejo Regional elegidos por sus miembros.

Esa realidad histórica, comprobada a lo largo del tiempo, llevó a que la «instancia regional» desempeñara un papel central en la certificación ambiental de inversiones públicas y/o privadas. Al incorporar una visión regional, esta instancia asumió particularidades, escuchó razones, intercambió opiniones y frecuentemente condicionó los proyectos con



consideraciones ambientales complementarias de gran relevancia. Al tratarse de un debate tanto gubernamental como social, esta instancia se convirtió en un representante fundamentado de la opinión regional.

Es cierto que siempre existió la apelación de los titulares de los proyectos al Consejo de Ministros de la Corporación Nacional de Medio Ambiente [CONAMA], pero existía una mecánica de debate, de aprobación, rechazo y, bien habitualmente, de aceptación ambiental condicionada. Bajo esa perspectiva, se fue construyendo progresivamente en una cultura regional ambiental.

Es muy debatible, y así ha ocurrido en muchas otras realidades nacionales, si la temática medioambiental se trata en una entidad propia o en dinámicas interministeriales asociadas. En los hechos, la «propuesta Boeninger»¹³⁴ que tomó forma en la Ley N° 19.300 de 1994 constituyó una innovación en toda línea respecto de nuestra histórica compartimentación institucional.

134 Véase la Historia de la Ley N° 19.300 Bases del Medio Ambiente: <https://www.bcn.cl/historiadela Ley/historia-de-la-ley/vista-expandida/6910/>

Allí teníamos institucionalmente la cuestión ambiental residiendo en la Moneda [para bien y para mal de los analistas protectores de la Presidencia de la República], lo que se corresponde con la relevancia y urgencia de la temática en la que Chile se encontraba objetivamente atrasado en décadas. También la forma interministerial, una de las modalidades interagenciales que hoy en día se postulan con mucha fuerza en modernos esquemas de gestión pública, implicaba acentuar una mirada del «conjunto gubernamental» y tomar acciones posteriores en los ámbitos específicos. Finalmente, la instalación de las COREMAS fue un paso decidido en la dirección descentralizadora que se había consagrado en las leyes del 1991-1992, lo que reforzó la «mirada territorial» desde un ángulo sustantivo. Incluso, favoreció el debate regional sobre normativas y sobre proyectos de gran relevancia e impacto en las regiones. Se trató siempre de un debate institucional, no exento de posiciones divergentes, pero constructoras de resoluciones ambientales con fundamento.

La *ministerialización* ha sido una dinámica chilena difícil de combatir. Ya en los inicios de la transición democrática, al constatar que existen dos entidades de rango ministerial y de asesoría directa a la Presidencia de la República, se decidió «poner fin» a tan sana práctica, transformando la ODEPLAN en Ministerio de Planificación y Cooperación [MIDEPLAN] y la Secretaría General de la Presidencia en Ministerio Secretaría General de la Presidencia [MINSEGPRES]. La alternativa, no considerada al efecto, pudo haber sido integrar «ambas entidades», con relación directa de la Presidencia de la República, como es el caso de la Dirección Nacional de Planeación en Colombia [DNP]¹³⁵, una entidad de marcado prestigio institucional, eminentemente técnica y que coordina labores de formulación con diversas entidades centrales, regionales y territoriales en materias sociales, económicas y ambientales.

Sin embargo, la opción ministerial se aprobó en ambos y separados casos. Con el medio ambiente ocurrió algo similar. Se decide crear una «entidad propia» medioambiental, más allá de decidir preservar el comité con la existencia de ministerios principales adscritos a la cuestión ambiental y la mantención de los COREMAS como instancias que inicialmente revisan las inversiones mediante Declaración de Impacto Ambiental [DIA] o Estudio de Impacto Ambiental [EIA] sometidas al

Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental [SEIA]. Con dos agregados no menores: el Comité Ministerial no tiene la habitualidad interministerial plena que dependía de la SEGPRES y la Presidencia y, las entidades regionales dejaron de tener representantes del consejo regional lo que les otorgaba una suerte de representación ciudadana, para erigirse como una entidad estrictamente conformada por representantes de los servicios ministeriales competentes en cada región.

El resultado es el de debilitar la institucionalidad regional de los gobiernos regionales, que en su ley originaria de 1992 había reconocido una competencia principal sobre la temática medio ambiental de las gobernaciones.

Es en este sentido que se plantea la idea de un «retroceso regional» en materia ambiental. En la práctica, esos debates históricos regionales sobre proyectos de especial relevancia, quedaron reducidos a la institucionalidad de las entidades competentes en cada territorio. Adicionalmente, esto ha contribuido poderosamente a desalentar «iniciativas ambientales claves» en cada región, en todas las que existen ecosistemas en riesgos y frágiles, situaciones graves de contaminación, normativas insuficientes en el tratamiento de desechos industriales y hasta domiciliarios, constataciones de pérdida de biodiversidad de especies vitales para el desarrollo natural como resultado del calentamiento global, crecientes formas de desertificación y problemas constatados en nuestros bordes costeros.

Cada GORE debe llevar a cabo un conjunto de iniciativas dentro de sus posibilidades y recursos para implementar una verdadera Estrategia Ambiental de Sostenibilidad. Hoy en día, cada región cuenta con una Secretaría Regional del Ministerio del Medio Ambiente, representantes del Sistema de Evaluación Ambiental y de la Superintendencia del Medio Ambiente. Esta compleja institucionalidad ambiental fue la opción elegida, pero nada garantiza que esta «amplia representación ambiental» en cada territorio integre eficazmente a los gobiernos regionales, comprometa sus objetivos y planteamientos estratégicos, o genere propuestas de desarrollo con un alto contenido ambiental. La situación institucional medioambiental está «desdibujada en el territorio». Antes, el Intendente Regional presidía la COREMA, con participación de representantes del CORE, pero después de la creación del Ministerio, esto ha cambiado en detrimento de cada Gobierno Regional y sus competencias efectivas.

135

Para más información, véase: <https://www.dnp.gov.co/>

La instauración de la Educación Pública Local y la desmunicipalización

La municipalización de la Educación Básica y Media constituyó una decisión arbitraria, inconsulta y bastante poco eficaz de la Dictadura a inicios de los años 80. Fue más una propuesta para afianzar el control de los agentes sociales involucrados en la temática educacional y sanitaria, que en una decisión formalmente descentralizadora para incorporar a los municipios en estas materias. Se procedió a un procedimiento de delegación administrativa compleja, costoso y de efectos difíciles de evaluar sobre la eficacia del proceso educativo en general.

Sin embargo, la Educación Pública pasó a reconocer en los municipios a entidades que administrativamente tomaron a su cargo los establecimientos educacionales en sus respectivas jurisdicciones. No obstante, la incorporación municipal a la administración de recintos educacionales, implicó una aportación importante de recursos locales, habida cuenta de la insuficiencia estructural del financiamiento basal de un traspaso bastante precario. Cabe agregar, que nunca existió un desarraigo temático ni normativo respecto del Ministerio de Educación, el que mantuvo los niveles de supervigilancia sobre currículos, modalidades educativas y de especialización, elaboración de textos de estudios y otros apoyos y la uniformidad del proceso educativo nacional.

Se considera que la cuestión educacional en nuestro país es un problema muy delicado, con muchas deficiencias que se expresan en el territorio y que requieren decisiones presidenciales y ministeriales. En ese marco, los derroteros educacionales exceden en mucho las capacidades municipales. Adicionamos el hecho irrefutable que los municipios menos dotados, apartados y rurales, se hicieron cargo de una enorme responsabilidad para lo que eran sus capacidades reales. De algún modo, como también algunos especialistas han señalado, la municipalización de la Educación Pública consagró las diferencias estructurales entre municipios y comunidades pobres de las de mayores recursos.

Los alcaldes y alcaldesas electos post 1992, en general, valoraron la competencia educacional que se les había transferido y lucharon por el mejoramiento también de la atención sanitaria primaria, con acciones de mejoramiento de la infraestructura, el personal y las dotaciones docentes y de asistentes de la educación y de sus cuadros directivos.

Encontraron las nuevas autoridades municipales un campo de acción de gran relevancia. También, con mucha fuerza, sostuvieron que el gobierno central debía redoblar compromisos para con la educación que los municipios administraban. Se demandó una unidad de subvención que reconociera los ingentes costos que implicaba a las entidades locales la administración de tan sustancial servicio, la urgencia de un programa de mejoramiento de las infraestructuras y la necesidad de acciones sistemáticas y eficientes de apoyo ministerial.

En ese contexto y con esos ribetes principales, se fue dando este debate sobre el ejercicio de la compleja responsabilidad municipal sobre la educación pública. Hasta que en el Gobierno de Bachelet II, se decidió innovar con la creación de instituciones Locales de Educación de dependencia ministerial, con lo que, progresivamente, los municipios «devolvían» la competencia que les había sido traspasada «de un día para otro» en la década de los 80. Este proceso de reversión de la competencia municipal generó variadas resistencias en el heterogéneo mundo municipal. Principalmente de municipios con mayores recursos y capacidades que evaluaban positivamente su trayectoria de responsabilidad educacional. También fue visto con esperanza por municipios más modestos, pequeños demográficamente y rurales, que nunca habían alcanzado niveles administrativos de eficiencia en la gestión educativa.

Por cierto, el esfuerzo de *ministerialización* de la Educación Pública hacía un reconocimiento de las singularidades y particularidades locales, buscaba explícitamente establecer «servicios locales de tamaño óptimo», habitualmente intermunicipales en su cobertura de servicio. Algunas de estas experiencias han tenido bastante buenos resultados en los logros de eficiencia de la prestación del servicio educativo. Sin embargo, se inicia un proceso muy complejo de transición entre las modalidades administrativas propuestas y hasta hoy coexisten ambas formas y su transición está recién en su fase inicial.

No ha ocurrido lo mismo con los Servicios de Atención Primaria de Salud, quizás porque en estos casos la relación con el Ministerio de Salud y la Red General de Salud Pública está sólidamente establecida, lo que de ningún modo implica que se esté proveyendo un servicio sobresaliente, por las carencias, necesidades evidentes y crecientes que demanda la población, especialmente de los territorios más vulnerables.

Las nuevas divisiones en los Gobiernos Regionales y la elección popular de CORES

Reconocidas las carencias funcionarias, administrativas y profesionales de los gobiernos regionales, se genera un incremento del número de divisiones con las que cuenta el GORE [año 2018], llegando a seis, y asumiendo competencias importantes en el Fomento productivo, el Desarrollo Social y la Infraestructura. Ello ha contribuido significativamente a fortalecer las capacidades profesionales y directivas de las gobernaciones.

Esto, sin embargo, requiere ser cuidadosamente «ensamblado» con el rol de los ministerios y servicios en cada región, de modo que las nuevas divisiones regionales emergentes se transformen efectivamente en coordinadoras de la acción en cada materia en sus territorios, manteniendo un contacto muy estrecho con dichas entidades sectoriales. Por ejemplo, esto se aplicará a la Infraestructura, un sector estratégico y fundamental en cada territorio. La nueva división deberá coordinar y sistematizar los esfuerzos de Vialidad, Obras Hidráulicas, Obras Portuarias, Aeropuertos y otras entidades del MOP, junto con los desarrollos sectoriales realizados por el SERVIU y el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones.

En ocasiones, algunos GOREs, han tendido a sobreexagerar el rol directivo de estas noveles divisiones, sosteniendo que les cabe un rol gerencial sobre las entidades sectoriales en la región, lo que es bastante arbitrario, dadas las precarias condiciones de instalación de las nuevas divisiones. Pero ello ha dado lugar a «disputas competenciales» bastante estériles, pero bien usuales en la gestión pública chilena.

Por su parte, la elección de los CORE en el 2013 fue el ajuste electoral, tan largamente esperado, que trajo vitalidad, conocimiento y fuerza a la idea misma del gobierno regional. Además de ello, superó el curioso sistema del Colegio electoral provincial de concejales, que mostró a lo largo de su aplicación práctica, ser una desafortunada manera de definir una elección indirecta y que permitió elegir representantes regionales de poco solidez, trayectoria y reconocimiento ciudadano, acercándose más a la idea de «operadores políticos», que contribuyeron negativamente a darle al consejo regional la forma de «mercado persa» de distribución de recursos compensatorios entre consejeros, más que a un uso responsable del desarrollo regional en su territorio.

La elección permitió una selección ciudadana más rigurosa y democrática, abrió un debate sobre las cuestiones y prioridades regionales, probablemente no el esperado y sustantivo, pero debate al fin. El conocimiento de las propuestas y el debate preelectoral en los medios y frente a la ciudadanía, ayudó a entender [no totalmente aún] el rol de la entidad encargada del desarrollo regional. Durante este periodo también se innovó respecto a que la presidencia del consejo regional sea ejercida por uno de sus miembros electos entre ellos, superando la idea del intendente presidiendo los debates y la gestión del consejo.

Varios de los elementos expuestos habrán de variar sustantivamente con la Ley N° 21.073 del año 2018 dando lugar a la elección de la autoridad regional y a una legislación de altísima complejidad, incluida la figura del delegado presidencial, como se verá en capítulos posteriores.

El surgimiento municipal: la gran novedad descentralizadora

El municipio de la década del 2010 comenzó a adquirir sistemáticamente más fuerza en la vida nacional y probablemente es la «novedad descentralizadora» más evidente del periodo analizado. Aun cuando estemos hablando de realidades municipales esencialmente heterogéneas; de una precariedad ancestral de recursos; de una debilidad fuerte de personal profesional calificado, y de incompletos vínculos con las organizaciones territoriales, se alza como una entidad cada vez con mayor reconocimiento y cercanía con el ciudadano. Ciertamente, estamos hablando del primer puente entre la ciudadanía y sus organizaciones con la institucionalidad pública.

La valoración creciente de un quehacer político más cercano a las necesidades de las familias, sumado a la subvaloración de nuestras instituciones democráticas tradicionales, hacen aparecer, cada vez con mayor significación, estos liderazgos locales que asumen temas de seguridad ciudadana vecinal; que impulsan acciones de apoyo y de protección social; que buscan perfeccionar sus organizaciones vinculadas al mundo de la intermediación laboral, y que no descuidan su quehacer en Educación y Salud Primaria.

La emergencia de los liderazgos municipales es un mentís a todos los que promovieron en Chile la estricta dicotomía entre «lo Regional»

y «lo Local», y no asumen que un proceso nacional tan difícil como la descentralización [en nuestra cultura, en nuestra institucionalidad y en nuestro quehacer cotidiano] requiere de un trabajo eminentemente coordinador y colaborativo entre representantes regionales y municipales como clave del éxito.

Los alcaldes y alcaldesas comienzan a tener también un protagonismo en las cuestiones urbanas, más allá de las dificultades complejas de la aprobación de los instrumentos de planificación y gestión territorial y demás normativas regulatorias, tanto por el desorden urbanístico en las ciudades y el uso arbitrario del uso de suelo rural, como por las necesidades ingentes de requerimientos habitacionales en una realidad con grandes restricciones de suelos y precios urbanos. Desempeñan un papel en el debate de la cuestión educacional, principalmente «resistiendo» o «adecuándose» a la recentralización de la Educación Pública, que siguen llevando a cabo un rol destacado con los consultorios, CESFAM y otras dependencias sanitarias propias de la Salud Primaria y son actores cotidianos de una vida urbana muy influida drásticamente y dramáticamente por la delincuencia y el narcotráfico.

Este rol protagónico se verá constatado en el tiempo siguiente de un modo crucial para el país en el marco del Estallido Social en octubre del 2019, cuando ante los problemas severos de gobernabilidad e incertidumbre del país, las autoridades municipales [de diferente signo político incluso] se constituyeron en una tabla de «salvación ciudadana», reforzando el carácter de «cable a tierra» que desempeñan en la realidad nacional. La propia AChM es la que propició la realización de un pre plebiscito de salida constitucional para Chile. Al poco tiempo, la pandemia del COVID-19, causada por el virus SARS-CoV-2, mostró toda su crudeza en el mundo y en Chile, y nuevamente la salud primaria local y las autoridades municipales desempeñaron un rol de gran relevancia, en la protección social directa en alimentación y servicios emergentes, ante las decisiones de un nivel fuertemente centralizado¹³⁶. La realidad sanitaria mejoraría después con la vacunación, proceso que nuevamente se funda en la acción de este sector clave.



136 Quinteros Flores, C., & Espíndola Vergara, L. (2020). Capítulo 3. La Soberanía de lo Público en Época de Crisis: Análisis de las decisiones del Estado de Chile durante la Pandemia COVID-19. In *La Investigación desde Paradigmas Sociales: Pensar la Sostenibilidad* (pp. 26-43). Editorial INFOTEP.

Esto será retomado después de la secuencia cronológica con que se ha enhebrado estas notas.

La Comisión por la Descentralización en Bachelet II

Al inicio de su segundo período presidencial, la ex Presidenta de la República Michelle Bachelet, convocó a un conjunto de expertos, políticos, directivos regionales, alcaldes y otros personeros con trayectoria y compromiso con las propuestas descentralizadoras «[...] con el propósito fundamental de romper las inequidades territoriales, transferir poder y generar mejor democracia en las comunas y regiones, y poner a Chile en la senda de un desarrollo integral, impensable sin sus territorios»¹³⁷. Dirigidos por Esteban Valenzuela como presidente y Heinrich Von Baer como vicepresidente, se constituyó en Abril de 2014 esta Comisión Asesora Presidencial, la que culminó sus trabajos y presentó su Propuesta de Política de Estado y Agenda en octubre de 2014.

Se trata de una de las convocatorias más amplias, diversas y representativas de personas comprometidas con el esfuerzo descentralizador y que dio lugar a debates valiosos y exhaustivos, con mucha documentación intermedia, con participación especialmente destacada de personeros de gran trayectoria y prácticamente sin dejar de tratar ningún tema vinculado con las propuestas futuras sobre el rol clave de los gobiernos y entidades subnacionales en Chile.

Se dispuso de una Secretaría Ejecutiva ágil y expedita y se ordenó un calendario de actividades eminentemente regionales, que dio lugar a 15 diálogos regionales con una participación estimada en cuatro mil convocados¹³⁸. Existieron consultas específicas a personas de especial relevancia, se consultó a un número amplio y plural de expertos; se consultaron a asesores internacionales de especial trayectoria; se acogieron diferentes experiencias y realidades históricas, y se dispuso de un portal abierto que recibió numerosas consultas y aportes. Sin lugar a dudas, el evento, la consulta y la reunión más relevante en la historia del país en materia de descentralización.

137 Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional. (2014). *Política de Estado y Agenda Descentralización y el Desarrollo Territorial de Chile*. Prensa Presidencial. pp.9.

138 Ibid., 10.

Destacó abiertamente los grados de acuerdo y consenso relativos principalmente a elevar el nivel institucional de los referidos gobiernos subnacionales. Se establecieron cuatro ejes temáticos principales, referidos al **Marco Constitucional y Político de la Descentralización; la Descentralización Administrativa; la Descentralización Fiscal y Económica, y el Fortalecimiento de Capacidades Locales y Regionales**. Bajo esta división de tareas en comisiones, se avanzó rápidamente en diagnósticos, análisis y en propuestas de acción futura. El norte siempre estuvo en configurar un sistema descentralizado robusto, de largo aliento, que acogiera las particularidades territoriales del país y que equilibrara eficazmente los gobiernos regionales y los municipios como espacios institucionales.

También se trabajó en el marco de un «diálogo abierto», sin cortapisas, reconecedor de las diferencias y de las coincidencias, pero que fue madurando en conclusiones muy mayoritarias que se acogieron en la Comisión. Se recogieron especialmente en los eventos regionales, una cantidad enorme y significativa de material relevante, lo que excede sin duda el análisis conclusivo de la comisión. Los consensos obtenidos insistieron en un balance adecuado entre el avance en la representación y la fortaleza política de las instituciones regionales y locales; arreglos activos y previsores de financiamiento sostenible; los avances urgentes e indispensables en el proceso administrativo de la gestión territorial vinculada a la práctica general de las cuestiones de Estado, y dar un salto significativo en capacidades y fortalecimiento de equipos profesionales, competencias y gestión operativa de los gobiernos subnacionales en Chile.

Se abrió paso, con mucha fuerza, a la urgencia en la elección soberana en cada región del país del Ejecutivo del Gobierno Regional, probablemente la demanda más consensuada y requerida por los participantes en los eventos celebrados en todos los territorios del país. Ese debía ser el sentido principal de la urgente reforma política en la que se debía avanzar. Se sostenía, explícita e implícitamente, que esta nueva sanción ciudadana jerarquizaría al Ejecutivo Regional en la expresión de la representación política general de la democracia chilena.

Se insistió de diverso modo y decidida manera en la necesidad de buscar arreglos institucionales eficaces, modernos y explícitos entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales, acogiendo un adecuado estatuto de autonomía en el margen de las competencias de cada una

de las modalidades de gobierno presentadas. Ello conduciría, en el corto, mediano y largo plazo, a una transferencia significativa y precisa de competencias desde el nivel central hacia el nivel regional y local.

También, de un modo importante, se defendió el requerimiento de la descentralización como condición esencial del desarrollo chileno. Fundado en el Informe OCDE del año 2015, donde se sostuvo que Chile no sería un país desarrollado si no cumplía mejores estándares en descentralización y medioambiente. Por tanto, se reconoce así la «necesidad país» de este proceso, más allá de las justas reivindicaciones históricas que desde los territorios se materializan para activar estas propuestas de cambio.

En particular, se busca afianzar la idea que una «nueva economía nacional» y el consiguiente desarrollo productivo de mayor complejidad y con fuerte sustentabilidad ambiental, será posible en el marco de una mayor descentralización. La virtuosidad territorial respecto del desarrollo chileno futuro es una de las reflexiones fundamentales que cruza el trabajo de la Comisión Asesora. De un modo paralelo, los grandes desafíos de integración, equidad e inclusión social requerirán dosis mayores de descentralización como esencia de dichos procesos. La modernización de la gestión pública establecida como una tarea nacional de primer orden, también implica mayores niveles resolutivos en la proximidad territorial.

Se argumenta, en consecuencia, a favor de un Chile más regional y local; más inclusivo; más desafiante productivamente; más moderno en su gestión habitual de las cuestiones de Estado, y también más socialmente participativo. Se recupera el espacio local y el institucional municipal, como el de un tipo de gobierno territorial que asume crecientes y significativas responsabilidades.

Las deliberaciones apuntan cada vez más en la dirección de una relación horizontal entre el gobierno central, los gobiernos regionales y los gobiernos locales municipales. Ello implica abandonar definitivamente la «cultura del tutelaje» desde el nivel central hacia las instituciones subnacionales. La distinción entre estas diferentes formas de gobierno con autonomías en sus competencias específicas, se dan en el marco del Estado Unitario Descentralizado, apuntando a enfatizar la simultaneidad de dichas características fundamentales.

El Informe Final de dicha Comisión da cuenta de la necesidad de esta nueva forma de Estado, abierta al reconocimiento de las especificidades del gobierno territorial y sus problemas heterogéneos propios, en un marco central de coherencia, coordinación y entendimiento entre todas las entidades con responsabilidad gubernamental. La unidad superior de propósitos nacionales cimienta la diversidad y particularidad de las formas de un gobierno con capacidad territorial.

El tema de la elección popular de las autoridades en los territorios se considera esencial. En los hechos, ese sería el «gran salto descentralizador» de nuestra futura democracia.

El documento final define cinco Ejes de Acción interdependientes de ejecución simultánea y convergente, 70 medidas y/o acciones estratégicas y diez medidas definidas como esenciales.

Respecto del marco constitucional y político se señala la necesidad de adecuar y ajustar profundamente nuestra Constitución o Carta Magna a objeto de definir tareas, competencias y responsabilidades propias de los gobiernos subnacionales.

Uno de los aspectos debatibles y complejos es el modo en que las conclusiones de la Comisión, junto con defender ardorosamente la elección del Intendente Regional, hablan de «designar» [designación central] de un delegado del gobierno nacional, vale decir introducen [probablemente sin asumir en su momento el enorme conflicto a lo que esto llegaría] uno de los elementos más complejos que terminarán limitando estructuralmente la efectividad y conducción de la descentralización. Porque al agregar las competencias propias de Gobierno Interior, Seguridad Interior, Orden Público y «supervigilancia de la administración desconcentrada», con este último aspecto, «penará» duramente a los Ejecutivos del gobierno regional. Hay allí un insuficiente entendimiento de la figura institucional de la doble dependencia como se verá en páginas posteriores en detalle.

La Comisión dedicó gran cantidad de debates, informes y páginas de muy diverso carácter a las cuestiones de las Transferencias de Competencias desde el nivel central a los gobiernos subnacionales, para lo que busca constituir sendas divisiones en las gobernaciones regionales, a objeto de que ellas «coordinen, gestionen o dirijan lo traspasado».

Comenzó a haber un cuestionamiento ministerio por ministerio y servicio por servicio, buscando traspasar la mayor cantidad posible de programas centrales e incluso dependencias institucionales completas que dieran lugar con el tiempo a servicios regionales. Muy compleja y discutible materia, cuando no se opta claramente por un conjunto limitado y preciso de traspasos de entidades y/o programas.

Se propone avanzar en una institucionalidad mayor de la administración de las Áreas Metropolitanas, las que de paso ya tenían un tratamiento esencial y poco aplicado en la propia Ley N° 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional¹³⁹.

En materia fiscal y económica se plantea la meta ambiciosa del gasto local y regional y los fundamentos de una Ley de Rentas Regionales, con co-participación progresiva territorial en la recaudación nacional, y el fortalecimiento de las finanzas regionales y municipales. Poco se ha avanzado en ello, no solo por las resistencias propias de los equilibrios fiscales y presupuestarios nacionales, sino por la insuficiencia de acciones más precisas de innovación presupuestaria y fiscal. Esto es especialmente grave en la gestión municipal, siempre al límite del déficit estructural y totalmente tutelado por DIPRES y SUBDERE.

Hay también propuestas generales sobre los talentos regionales y la calificación y adiestramiento continuo de los cuadros profesionales regionales y locales y acciones globales de fortalecimiento de la gestión y gerencia pública a nivel regional y local.

Finalmente, la insistencia en la democratización de la política local y regional, puesta adecuadamente en ese orden desde el punto de vista de la demanda participativa de las organizaciones sociales territoriales, y algunos mecanismos adicionales que favorezcan la participación y el control ciudadano sobre los gobiernos subnacionales.

Un documento meritorio, un proceso muy valioso, amplio y participativo, conclusiones bastante globales en la línea adecuada, y una manera compleja de resolver la cuestión de la representación central en el territorio, con un «peligro inminente» para el fortalecimiento descentralizador.

139 Ley promulgada en 1992 y que fue refundida, coordinada, sistematizada y actualizada en 2005.

Un enfoque crítico complementario a las conclusiones de la Comisión Descentralizadora de 2014

Parece importante que, siendo un hito de tanta relevancia, se hagan algunos señalamientos sobre ciertas debilidades, aspectos no suficientemente tratados y peligros que se han anticipado, sobre todo en la cuestión de las amplísimas competencias a traspasarse y el rol complejo y en extremo difícil del eventual delegado presidencial.

De un modo más bien sumario, porque se ha comenzado a tratar particularmente antes, se referirá a :

- a. El modo en que se rescata el proceso de gestión de la inversión pública que ha sido hasta 2014 el rol más logrado de los planteamientos descentralizadores desde la Reforma de 1992. Hay una subvaloración y prácticamente ningún señalamiento sobre los Convenios de Programación y otras formas de relación región-ministerios.

La profundización de estos instrumentos financieros, con los perfeccionamientos y ajustes del caso, habrían sido de especial utilidad para hacer que la inversión pública en las regiones sea decidida, cuando no administrada, en todo lo que se pueda, por los gobiernos regionales. En opinión del autor de este libro cuando se realizó la propuesta de algunos miembros de la Comisión Asesora, de que toda la inversión pública, por ejemplo del MOP se decidiera en cada región [Intendente y Consejo regional]. No que se traspasara y crearan las Direcciones Regionales de Arquitectura ni las de Vialidades regionales, generando dificultades de instalación y operación y no necesariamente contribuirían al eficaz desarrollo regional. En cambio, si cada gobierno regional asumía y definía dónde y en qué secuencia, se materializaría la inversión sectorial, el efecto inmediato en el territorio sería evidente. Respecto de ello se argumentó que había razones por las que los GOREs, cuando había un proyecto regional relevante, designaban Unidades Técnicas de entre los ministerios en su territorio y que este mecanismo se podía perfeccionar. Pero lo relevante y principal es que toda la inversión pública en el territorio fuera definida por los gobiernos intermedios [todos los ministerios y todas las empresas públicas que invierten en el territorio]. Esto implica que dicha entidad tendría el dominio sobre la inver-

sión pública en su territorio, la variable históricamente clave de la descentralización chilena.

- b. Se tratan de manera insuficiente las Estrategias de Desarrollo de cada región y los Planes de Desarrollo Comunales. Estas cartas de navegación, simplificadas y esenciales, no hechas por consultoras externas, deben ser frutos del debate y la definición política de los ejecutivos subnacionales, con sus respectivos consejos regionales y concejos comunales, siendo claves en el esfuerzo por el crecimiento y el desarrollo. Se trata de recuperar la planificación sustantiva en el y desde el territorio, y no el ejercicio formal de un instrumento para cumplir una norma burocrática. Hablamos de documentos estratégicos, que señalen con precisión los objetivos precisos y metas para la «década siguiente» y que tome el conjunto de los grandes desafíos productivos, los esfuerzos sistemáticos por inclusión social y los factores identificatorios del desarrollo de regiones y comunas.
- c. El «enredo» construido respecto del representante del Estado Unitario en la región es un grave error. En Francia, el Prefecto está circunscrito estrictamente al Orden y Seguridad Pública y al vínculo intermediario con el nivel central¹⁴⁰. Si afianzamos la historia desde la reforma del 92 ese rol lo podría cumplir un Seremi de Interior, que para efectos de la normativa central seguiría estrictamente la guía del ministerio y que para cuestiones propiamente del territorio debía seguir la guía del intendente regional. Los delegados presidenciales son de larga data en el centralismo chileno e incluso, frente a catástrofes y desastres socio-naturales, muchas veces más de lo necesario se ha tomado la figura para expresar en el territorio a un representante directo del nivel central «a cargo». La experiencia en sí implicaba un menoscabo al intendente o ejecutivo regional. Hasta el nombre es tan poco feliz, como cuando se llegó en el trámite legislativo

que buscó «aplicar» las directrices de la comisión, se llegó al gobernador regional, en un país donde consistentemente la figura debió haber sido nítidamente el de «presidente del gobierno regional». Llamarle al alcalde como presidente comunal quizás no tenía el mismo sentido porque la ciudadanía y nuestra cultura reconoce y valora la figura institucional de dicha autoridad.

- d. El tema de las Transferencia de Competencias es vital para proyectar el accionar de los gobiernos regionales. Sin embargo, existía la posibilidad de asumir un «camino menos genérico» que el planteado en la Comisión. Tomando los casos del turismo y el fomento productivo que, apuntaban a la insoslayable responsabilidad regional y territorial para con el desarrollo productivo, se considerara el «derecho peticional regional o interregional contiguo» respecto de otras materias que correspondieran a prioridades inherentemente regionales o, a favorecer el desarrollo futuro de esos territorios. Se considera que su pudo haber ahorrado mucha burocracia de «arriba hacia abajo o Top-down» [el viejo tutelaje] y aproximarnos más a las diferenciadas regiones del país. Ciertamente, la «devolución de competencias transferidas» o «el retracto» le agregan ignominia regional a la asignatura.
- e. Se tendría que haber avanzado más en el establecimiento de competencias ministeriales pro descentralización que incorporaran los elementos conjuntos de la decisión de la inversión pública y los convenios de programación y territorial, las competencias transferibles y su secuencia temporal e incorporar efectivamente la «dimensión territorial» [regional y local] en el despliegue y el accionar de cada entidad pública central. Por ejemplo, Relaciones Exteriores avanzara en la dimensión geopolítica de su política de integración internacional; el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones revalorizara la plena conectividad en todo el territorio; la cartera de Vivienda y Urbanismo comprometiéndose con proyectos de vivienda y habitabilidad asociados con los gobiernos subnacionales, entre otros. Existió la propia voluntad del MOP de definir la totalidad de su inversión anual no solo con cada región, sino de común acuerdo y definiendo proyectos específicos en cada consejo regional.

140 Hasta finales de la década de los sesenta los Prefectos fueron las cabezas administrativas de los departamentos y regiones y, nominados por el nivel central, después del Acta de Descentralización de 1982, quedaron circunscritos en una primera incursión de las municipalidades en materia de prevención del delito co-dirigidos entre prefecto y alcalde, dando origen a los concejos de prevención del delito [communaux de prévention de la délinquance]. de Maillard, J. (2009). El gobierno local de la seguridad pública en Francia: fragmentaciones y nuevas orientaciones. URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad, (6), 83-98.

- f. La Comisión debería haber valorado más la cuestión medioambiental y el «despojo regional» a las COREMAS que implicó en la creación del ministerio. También, asumir con mayor potencia la temática del ordenamiento territorial, donde los instrumentos de planificación y regulación parecen cada vez más insuficientes y tienen una demora en sus procedimientos inconcebible. Es decir, en el «racconto histórico» que la Comisión soslayó, en opinión del autor, los GOREs debieran estar habilitados para enfatizar sus competencias primigenias [Ley N° 19.175]. Esto, a la luz de los enormes problemas de las zonas de sacrificio ambientales, amparados en los urgentes planes reguladores urbanos e intercomunales/metropolitanos que contemplan áreas o zonas rurales y su debido control del uso de suelo indiscriminado y discrecional, entre otras materias de una importancia fundamental en el territorio. Además, el calentamiento global está provocando la ocurrencia cada vez mayor de desastres socio-naturales que también requieren de acciones preventivas y de enfrentamiento directo con las entidades regionales y locales. En la práctica, entre los años 2014 y 2018, cuando se produjeron una sucesión de desastres y catástrofes [algunas totalmente inéditas], dichas instituciones desempeñaron un rol más subordinado al gobierno central. En la mayoría de los países más avanzados en esta materia, el rol vital en estas materias lo desempeñan los gobiernos subnacionales.
- g. Finalmente, la Comisión trabajó escasamente la relación del gobierno regional con los municipios. Más allá de una consideración específica sobre Áreas Metropolitanas, la relación entre entidades territoriales requiere instancias formales e instrumentos efectivos. Dicha relación entre entidades, dado su rol, debieran ser entidades bajo enfoques de cooperación y/o sociedades mutuas prácticamente en todos sus ámbitos de acción. No obstante trabajan, en la práctica, como mundos apartes e independientes. Este trabajo mancomunado es vital en el ámbito del fomento y emprendimiento productivo; en los instrumentos de gestión y de ordenamiento territorial; en el cofinanciamiento permanente de proyectos estratégicos; en el despliegue mayor y de mejor calidad de un FNDR que municipalmente no sea sólo «proyecto a proyecto», en un horizonte plurianual, y «en todo».

Las observaciones anteriores, de tono principalmente crítico constructivo y proactivo, no deben nublar el espectacular aporte que la Comisión hizo en sus propuestas descentralizadoras. Méritos muy destacables son los Encuentros Regionales, inéditos ciertamente, que abrieron al mundo empresarial, social, político y cultural en cada territorio sobre la temática descentralizadora. El propio trabajo asociado, crítico y creativo de esta Comisión, mostró rasgos de un «movimiento pro territorios» en Chile que debiera estar permanentemente alimentado. El trabajo de la Comisión supone, en los hechos, que la «fuerza regional y local» es la clave del éxito descentralizador. Por lo tanto, hay numerosas iniciativas en el mundo regional y municipal que deben estar en «primera línea» de la conquista de un desarrollo territorial más equitativo y justo para el país.

De algún modo, la Comisión fue capaz de «escuchar experiencias», lo que en una temática, respecto de la cual existe una resistencia cultural centralista, no es menor. Poner en rostro humano cercano los esfuerzos por el desarrollo de las localidades y por la conquista y el afianzamiento de «fuerza propia» es referirse al corazón de este esfuerzo institucional. También, es destacable su trabajo poco burocrático, desplegado en el territorio, muy libre en los debates y aportaciones. En definitiva, un ejemplo que vale la pena recrear como encuentros sistemáticos cada cierto tiempo.

En décadas pasadas, el Centro de Investigación y Planificación del Medio Ambiente [CIPMA] con Guillermo Geisse a la cabeza, llevó a cabo los históricos Encuentros sobre el Medio Ambiente en Chile, instancia pionera en esta materia, convocando a académicos y académicas, profesionales, organizaciones sociales y territoriales, universidades y centros de estudios y mucho despliegue de la sociedad civil. Eran los años de dictadura y ese «espacio abierto» mostró y demostró que se podía hacer mucho más que lo que intentaba de un modo muy naciente el movimiento ecologista. Se logró difundir el conocimiento problemático y avanzar en soluciones crecientes y notables del propio sector privado; se avanzó mucho en cooperación académica y trabajo formativo en diferentes especialidades; se consensuó un diagnóstico medioambiental de Chile [muy crítico, por cierto] y ello sentó las bases de la Ley N° 19.300 de 1994. Chile puede y debe llevar a cabo este tipo de esfuerzos como cuestión de «las regiones y las comunas», con la convocatoria de la fuerza regional y local de Chile.

Box 2: Ley N° 21.073 y Ley N° 21.074: Avances y Desafíos en la Descentralización de Chile

Las Leyes N° 21.073 y N° 21.074 representan pasos significativos en el proceso de descentralización en Chile, buscando fortalecer la gestión regional y la participación ciudadana. Ambas leyes introducen modificaciones importantes en la estructura administrativa y la distribución de competencias entre el gobierno central y los gobiernos regionales, particularmente en la dimensión administrativa y política, constituyendo su redacción el punto de partida para los actuales debates al respecto de la necesidad o no de la creada figura del Delegado Presidencial.

La Ley N° 21.073 regula la elección de Gobernadores Regionales, un paso clave hacia una mayor autonomía regional. Esta ley:

- a. Modifica la Ley N° 19.175: Reemplaza el cargo de «Intendente» por «Delegado Presidencial Regional» y redefine sus funciones y subrogaciones. Introduce la Elección de Gobernadores Regionales: Establece los requisitos, incompatibilidades y el proceso electoral para los Gobernadores Regionales, quienes serán elegidos por votación popular.

La Ley N° 21.074 busca fortalecer la gestión regional mediante la creación de nuevos cargos y la redistribución de competencias. Los puntos destacados incluyen:

- a. Modificación de la Ley N° 19.175: Ajusta las competencias de los gobiernos regionales, creando nuevos cargos y redistribuyendo funciones.
- a. Cambios en la Ley General de Urbanismo y Construcciones [LGUC]: Introduce modificaciones y deroga varios artículos para alinear la normativa con los objetivos de descentralización.
- b. Ajustes en Otras Leyes: Modifica leyes relacionadas con la administración del Estado, municipalidades, y la gestión de recursos y servicios públicos.

La implementación de este nuevo marco normativo plantea desafíos significativos, como la coordinación entre niveles de gobierno, la capacitación de nuevas autoridades regionales y la adecuación de recursos. Además, la transición hacia la plena operatividad de las nuevas disposiciones requiere ajustes administrativos y financieros.

La promulgación de las Leyes N° 21.073 y N° 21.074 es un avance crucial hacia una mayor descentralización en Chile, rompiendo la tradición centralista y consolidando un primer pero tímido esfuerzo que promueve la autonomía regional y una gestión más eficiente y participativa. Sin embargo, son resultado de la capacidad histórica de su surgimiento, evidenciando límites y concesiones que deberán ser subsanados.

Referencias:

Ley N° 21.073 [D.O.22-02-2018] Regula la Elección de Gobernadores Regionales y Realiza Adecuaciones a Diversos Cuerpos Legales. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Obtenido de: <https://bcn.cl/2fod0>

Ley N° 21.074 [D.O.15-2-2018] Fortalecimiento de la Regionalización del País. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Obtenido de: <https://bcn.cl/2f7d4>

Se avecina un período especial tras la Comisión Asesora Presidencial, en el que deberán ponerse en práctica los principales cambios sugeridos. El debate parlamentario es complejo, especialmente en el Senado. Se logra aprobar una ley que, aunque incluye la modificación electoral para la elección del ahora denominado Gobernador Regional, también contiene un conjunto de disposiciones complicadas. Estas disposiciones afectan la relación entre el nivel central y regional, favoreciendo en muchos sentidos a la autoridad central y enmarcando de manera muy estricta y formal el Estado Unitario.

La figura del Intendente se suprime. No obstante, es particularmente complejo que desaparezcan los dos ápices que concentran el poder en la administración regional, habiendo convivido con la «doble dependencia» por muchas décadas. Aparece en la escena la figura del delegado presidencial, cuya impresión constata en que la ley sólo hizo un ajuste de denominación o reemplazo de nombre al cargo, teniendo una continuación como autoridad central en el territorio y que sus potestades en lo que denomina históricamente el «gobierno interior», ya tenía atribuida o asignada las competencias de coordinación y supervisión el Intendente sobre los Seremis en el territorio específico.

Adicionalmente, aparece ahora el rol del gobernador regional, exclusivamente como el órgano ejecutivo de los gobiernos regionales. Todas sus atribuciones se dan en el marco de las competencias, funciones y tareas reservadas al GORE. Se reintroduce que esta autoridad presidirá también el respectivo consejo regional, pero no cuenta con autoridad para temas regionales propiamente tal, sobre los Seremis y jefes de servicios regionales. Desaparece el gabinete regional, otrora piedra angular de la acción interagencial del ex intendente.

La figura del gobernador debió tener un mayor peso en relación al gobierno regional, si es que representa al Ejecutivo de dicha entidad. Sin embargo, hay algo de sesgo, desconfianza y falta de convicción. Ya sea en el Ejecutivo a nivel central como en las y los parlamentarios, para que se arrije a la denominación de los gobernadores.

En cuanto al mecanismo de elección, el gobernador actualmente es electo por la ciudadanía en la región. Como es nuestra tradición dicha elección se normó con reglas especiales. No se elige como el Presidente de la República [50% más de votos a segunda vuelta], sino que se establece el

umbral del 40% para poder ser electo evitando el segundo turno entre las dos primeras mayorías, cuestión que no ocurre en el caso municipal porque no existe este umbral [artículo 127 de la Ley N° 18.695].

La opción política adoptada por el gobierno de Bachelet II es de alta complejidad, al enfrentar un debate desafiante, particularmente en el Senado de la República. Frente a la defensa de la elección popular del gobernador, el gobierno resignó un conjunto de aspectos no menores, parte de los que se han señalado en este relato. Se avanza nítidamente en una autoridad con valoración, prestigio y respaldo ciudadano, pero sus competencias, funciones, recursos y prestancia institucional se ven severamente amagados por la presencia del delegado presidencial.

Es más, no se avanza mayormente en la transferencia de competencias; no se revalorizan los instrumentos de larga data que «hicieron grande» la inversión pública de carácter territorial; no se establecen «coordinaciones superiores» para con las entidades municipales; no se toca la cuestión clave del financiamiento, y no se dota de mayores capacidades técnicas y profesionales a las gobernaciones regionales.

Es probable que influyera la expectativa de que, una vez constituida la autoridad electa con sanción ciudadana, se irían resolviendo progresivamente los graves problemas que el marco normativo mantenía. La propia dinámica social y política obligaría a avanzar en esa dirección. Se aprobó la ley, en un debate lleno de complejidades, vacilaciones, resguardos y objetivamente una protección vigorosa del centralismo propio de un Estado Unitario de corte clásico y tradicional.

A diferencia de la Comisión, en el proceso de elaboración legal prácticamente no hay el mismo debate ciudadano. En los hechos, solo especialistas «contados con los dedos de una mano» monitorearon ese confuso y complejo debate, y muchísima gente relativamente informada de regiones asistió a «total distancia» del debate y menos aún, de la reflexión necesaria sobre las limitaciones estructurales de la ley promulgada. Incluso, la alternativa del veto presidencial que era aconsejable en algunas materias, se desestima, todo ello en función del evento democratizador de la elección regional de la autoridad.

Es importante recalcar que la ley resultante del debate parlamentario y de la acción presidencial, que buscó evitar problemas para asegurar

la elección, no reconoce las importantes recomendaciones establecidas por la Comisión. En conclusión, un trabajo tremendo y valioso ha resultado en una ley muy deficiente.

La Administración Piñera II asume «este estado de cosas» y principalmente no interviene mayormente, no se refuerza la acción descentralizadora y la expectativa de la elección del gobernador [como quedó en la ley] está en el escenario venidero. Con todo, en el intermedio comienza a fraguarse la idea de que es necesario alterar las cosas, desde hacer modificaciones y/o postergar los comicios programados de la autoridad regional. Mucha opinión «relativamente versada» duda bastante sobre elegir a alguien con tan pocas potestades, atribuciones y recursos, porque podría tener «efectos negativos». Otros opinaban que había que hacer la elección y que con posterioridad la propia dinámica de la fuerza electoral haría cambiar las cosas.

La incertidumbre continúa, ya que la gestión de la administración Piñera II no realizó cambios relevantes en materia de descentralización. En un momento dado, se decide convocar a un comité de especialistas de todo el espectro político para hacer ajustes a la ley. Según el gobierno, habían quedado varios temas en «tierra de nadie». Oportunidad donde se reconoció la necesidad de avanzar en el tema de las rentas subnacionales, un proyecto postergado durante años, junto con otras atribuciones regionales más sólidas en el ámbito de competencias.

Con sus bemoles, aunque centrado en «los ajustes» se convoca a esta Comisión de especialistas para hacer modificaciones a la ley. El autor de esta obra tuvo la oportunidad de participar en varias de estas instancias de trabajo, cuyo desarrollo se centró en aspectos formales y en donde faltó espacio en la discusión sobre el carácter del delegado presidencial y la necesidad de una modificación sustancial de la ley aprobada. Pudiendo ser una oportunidad para enfatizar la posibilidad de una modificación total del cuerpo legal analizado.

A la luz del tiempo transcurrido, sorprende más el escaso apoyo que tenían las observaciones referidas a un «cambio radical» en representantes «progresistas» del arco político. En estas instancias los borradores revisados referidos a los distintos aspectos tratados, «de fondo» no tenían relación alguna con la ya «distante Comisión de Bachelet II». Probablemente, el punto central fue señalar que las controversias even-

tuales entre entidades y/o autoridades debían ser enfrentadas y resueltas por el órgano contralor.

Este Comité de expertos entregó sus conclusiones al Presidente de la República en una jornada muy especial: el 18 de Octubre 2019, día del Estallido Social. Según el autor, no asistió porque se encontraba en el sur, pero el ánimo no era concurrir ciertamente. Se cree que fue la más breve reunión que tuvo ese día tan complejo el Presidente Piñera. Nadie se dio muy por enterado de lo ocurrido y se comenzó a preparar una «reforma de ajustes mínimos» de la ley, que estaba muy lejos de resolver algún problema sustantivo.



El estallido social y el tiempo constitucional

Es de toda evidencia que el estallido social del 2019 inicia un proceso vertiginoso y zigzagueante de cambios en la sociedad chilena. Nuevamente se asistirá en materia de descentralización, ya que el tema adquiere una relevancia nacional sustancial y se llega a hablar de un «Estado Regional». Las dinámicas sociales y políticas derivadas del estallido son dignas de un análisis más pormenorizado de otras y otros autores más especializados en el fenómeno político-social.

Es evidente que a partir del «Acuerdo Por la Paz Social y la Nueva Constitución» del 15 de Noviembre de ese año¹⁴¹, el país entra en una dinámica de cambio constitucional, abriéndose una oportunidad única para propuestas de cambio y/o transformación en varios asuntos públicos, entre ellos la descentralización, con una dinámica abierta al debate.

Cuando Chile avanza en el debate constitucional, entramos en pandemia, un fenómeno sanitario mundial de características prácticamente inéditas. Un siglo antes, se había asistido a una pandemia planetaria como la Gripe Española, inmediatamente posterior a la Primera Guerra Mundial. La pandemia cambió y desajustó todo por un largo tiempo y, en el caso nacional, obligó a sucesivas postergaciones de los comicios establecidos en el orden territorial [alcaldes y concejales, consejeros y gobernador regional], con la elección de los Constituyentes en el medio. Este frondoso calendario electoral se reconfiguró en diversas ocasiones.

En la fase de mayor efervescencia social, con un despliegue inédito del movimiento social y en ocasiones rupturista, se da esta «parálisis sanitaria» gravísima y mundial, con consecuencias enormes en el orden económico, social y sanitario internacional, que tuvo importantes

efectos a nivel mundial¹⁴² y en Chile dirigiéndose hacia una recesión técnica¹⁴³, generando consecuencias sociales acumuladas muy graves en el ámbito propiamente sanitario, al tener que postergar por periodos largos las atenciones y cirugías previstas con un incremento inédito en las conocidas listas de esperas. En la cuestión educacional, donde actualmente se manifiesta un déficit educacional crítico, especialmente en menores y nivel de educación básica-media, con un rezago, inasistencia y desvinculación alarmante¹⁴⁴, mientras que en la cuestión laboral, se ve afectado el empleo formal drásticamente y perjudicando en primer lugar a las mujeres jefas de hogar, rurales e indígenas¹⁴⁵.

142 A nivel internacional, los gobiernos centrales habían alcanzado un déficit de un -6,9% del PIB registrado en 2020, un -4,2% del PIB en 2021 y en 2022 alcanzando un promedio de un -3,4% (CEPAL, 2022) como forma de reducir el déficit global. De esta forma, en América Latina y el Caribe, se implementan 1030 acciones o medidas centradas en Política Fiscal, Política Monetaria y Política Empresarial. Otras 248 acciones dirigidas al Empleo, especialmente Protección del empleo y 809 acciones implementadas en el área de Salud, especialmente en Emergencia de salud, sin contabilizar acciones en vacunación, desplazamientos entre y dentro de países, educación, género y protección social. Consultar en: Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2022). Observatorio COVID-19. Medidas y acciones a nivel nacional. CEPAL. <https://www.cepal.org/es/subtemas/covid-19>

143 En este shocks sin precedentes con 15 meses continuos, se veía encauzada por una crisis social, crisis sanitaria local y el impacto de la crisis sanitaria global. Sin embargo, pese a ser una de las caídas más violentas en 40 años, su recuperación tuvo un ciclo contractivo más corto que en otros eventos. Marcel, M. (2020). La economía chilena frente a la pandemia del COVID-19: fortalezas, desafíos y riesgos. Banco Central de Chile.

144 Ministerio de Educación. (2023). *Mineduc presenta las cifras oficiales de asistencia y desvinculación 2023 y avances en las medidas para la reactivación educativa*. <https://www.mineduc.cl/mineduc-presenta-las-cifras-oficiales-de-asistencia-y-desvinculacion-2023-y-avances-en-las-medidas-para-la-reactacion-educativa/>

145 RIMISP. (2021). *En Chile las jefas de hogar de territorios rurales se sobreponen a la pandemia*. Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. <https://rimisp.org/en-chile-las-jefas-de-hogar-de-territorios-rurales-se-sobreponen-a-la-pandemia/>

141 Para mayor información sobre el acuerdo, consulte en: https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=documentos/10221.1/76280/1/Acuerdo_por_la_Paz.pdf

En medio de esa pandemia, con sus brotes y rebotes, emergió un proceso constitucional único en nuestra historia. La elección de los Convencionales fue una notable sorpresa. Amparados en un sistema electoral permisivo, asociaciones y listas de independientes de distinta naturaleza fueron elegidas en importante mayoría, relegando en gran medida a los partidos tradicionales. Este movimiento independiente estaba vinculado con reivindicaciones ecológicas y territoriales, con demandas sociales históricas, con la creciente y reconocida expresión de nuestros Pueblos Originarios y con el descrédito de una clase política severamente cuestionada desde el estallido social.

Es cierto que la Convención Constituyente se eligió en un «tiempo de ruptura» y es hija de ese momento histórico nacional. Parecía, y aún parece, inevitable que dicha entidad tuviera un carácter refundacional para la sociedad chilena. Así, la construcción constitucional siguió más el derrotero de «su propio tiempo» [efímero como todos los tiempos políticos, como quedará demostrado]. Esto también se refleja en una propuesta constitucional muy interesante sobre la descentralización.

Chile debía, en medio del debate convencional constitucional, abrirse no solo a consagrar un Estado Social de Derechos; a establecer un predominio de la función y potestad pública; a reconocer dominios estatales sobre los recursos naturales estratégicos y; a proponer nuevas formas de ecodesarrollo; sino también a ampliar la mirada cultural y política hacia un «Estado Plurinacional», y a reivindicar finalmente un lugar de privilegio y/o igualdad a nuestros postergados Pueblos Originarios. Se avanzaba a un texto constitucional de cambio radical.

La propuesta descentralizadora en los procesos de debate constitucional

En materia de descentralización, el constitucionalista y destacado profesor Francisco Zúñiga, en una notable exposición en la Universidad de Chile, describe y compara internacionalmente la propuesta del Estado Regional, una solución intermedia entre el Estado Unitario y el Estado Federal, con algunos antecedentes interesantes, ejemplo de ello, principalmente el caso italiano. Aun en el marco unitario del proyecto constitucional se establece un régimen profundo de autonomías competenciales a los gobiernos subnacionales. Se les identifica con el refuerzo autonómico en sus denominaciones y, por cierto, se supera en mucho

la mera administración municipal. Se recuperan en la propia propuesta constitucional atribuciones y competencias específicas de los gobiernos subnacionales. Se incorpora la idea de Territorios Autónomos Indígenas, aunque su detalle se remite a la fuente legal.

En varias partes del texto se hace una remisión a que Chile siempre es uno e indivisible, pero parece puesto de manera forzada para evitar la crítica sobre «autonomismos excesivos». Se trata de un texto que incorpora sobre todo atribuciones y funciones específicas en el gobierno municipal, el que estaría dotado de potestades gubernamentales en sus propias competencias. Incorpora como una de sus cuestiones más valiosas la junta de vecinos única por territorio definido en las unidades vecinales de cada comuna. Probablemente una de las innovaciones más destacadas del texto, que apunta a fortalecer y hacer representativas las unidades territoriales y posteriormente, la democracia participativa local.

Se trata de un texto muy extenso, algo reiterativo en algunos aspectos, que aunque apunte a la autonomía subnacional en competencias específicas, no lo expresa tan directa y sucintamente así. Como se manifestará en Sesión Especial en una de las primeras comisiones que la Convención trabajó la temática, el país pudiera definirse constitucionalmente como un Estado Unitario Descentralizado, si ambas dimensiones están equilibradas y sustancialmente si se definen en la Carta Magna la coexistencia entre gobierno central, regional y municipal, con competencias propias y vinculados entre sí bajo una relación complementaria y articulada, que abandona el tutelaje.

Es muy destacable que desde la composición de la Convención Constitucional su configuración estaba conformada con una participación efectiva del territorio como nunca se había observado en Chile. En los hechos, la temática de la descentralización, incluso conceptualizada en el paradigma del Estado Regional, contó con apoyos que excedieron los dos tercios aprobatorios con amplitud, y constituyeron de los primeros acuerdos de la entidad constitucional. Es más, no se observan muchos reparos formalmente establecidos a lo largo de la discusión. Es probablemente el capítulo constitucional más consensual, de acuerdo más rápido y que concitó apoyos abiertamente transversales de las diferentes bancadas.

Las razones por las que el texto constitucional fue rechazado son de muy distinta envergadura. Los maximalismos constitucionales expresados en otras materias sustanciales, y la forma en que se desarrolló la propia Convención, atentaron severamente respecto de la aprobación del 04 de septiembre del 2022. El Rechazo de un 62%, con la enorme convocatoria vía sufragio obligatorio, fue contundente ante el 38% de la opción Apruebo.

Nuevamente en este zigzag descentralizador, se entra a una fase de incertidumbre.

En cuanto al segundo esfuerzo constitucional, recuperando lo avanzado en el texto de la Convención, que logró amplios acuerdos, se sostenía que era posible que la nueva Constitución incorporará aspectos centrales de la descentralización deseada. No necesariamente en torno al concepto matriz del Estado Regional, sino volviendo al concepto integrador de Estado Unitario Descentralizado, destacado como uno de los 12 conceptos a trabajar en la arena política constitucional. Se proponía para esa instancia el reconocimiento constitucional esencial de los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Municipales, otorgándoles autonomía en los estrictos ámbitos de sus competencias propias.

Estaríamos probablemente frente a un texto constitucional en lo que se refiere a la descentralización más breve y precisa, en el marco de lo expuesto.

La mecánica de elección definida en el Acuerdo Político, referente de prácticamente el conjunto del arco político representado en el Congreso Nacional [excluidos Republicanos y el Partido de la Gente], establece la elección de un Consejo Constituyente de 50 integrantes, elegidos como se hace con el Senado de la República. A ello se agregaron representantes adicionales de los Pueblos Originarios en la proporción de su voto efectivo.

Ello posibilita una representación territorial compensatoria como la que expresa actualmente el Senado, lo que debiera favorecer una participación también significativa de «representantes territoriales» en el Consejo Constituyente, lo que sumado a los consensos de la anterior Convención hacen posible establecer un «escenario favorable» a los principios descentralizadores constitucionales.

La presencia de un Comité de Expertos de 24 integrantes, especialmente en la fase previa a la elección de consejeros, para preparar una redacción preliminar de un texto constitucional, también haría esperable el avance en un texto con los lineamientos aquí expresados en el texto adjunto. La brevedad del tiempo del debate constitucional [cinco meses], los bordes y lineamientos constitucionales de base que incorporan la idea descentralizadora como elementos identitarios del Estado Unitario, y la dinámica esperable de mayor debate y consenso, hacía posible hipotetizar un texto breve pero determinado que afiance la acción descentralizadora en Chile.

En conclusión, el avance logrado en la Convención anterior con sus amplios acuerdos permitía vislumbrar la incorporación de aspectos centrales de la descentralización en el nuevo proyecto constitucional, enfocándose en un Estado Unitario Descentralizado. La elección de un Consejo Constituyente, junto con la inclusión de representantes de los Pueblos Originarios y la participación de un Comité de Expertos, daba la expectativa inicial de la creación de un texto constitucional que intentaría nuevamente reforzar los principios descentralizadores. No obstante, dicho proceso fue eclipsado por el desconocimiento y el «desapego» de la sociedad, y los resultados del segundo plebiscito efectuado el 17 de diciembre de 2023, con un 55,79% de los votos emitidos favorecieron la opción «En Contra», mientras que el 44,21% eligió la opción «A Favor», esfumaron nuevamente los esfuerzos para fortalecer la acción descentralizadora en Chile.

Referencias

- Acta de la independencia de las Provincias Unidas en Sud-América: Tucumán 1816. (2016). Revista Teología, Tomo LIII (120). <https://repositorio.uca.edu.ar/bitstream/123456789/6925/1/acta-independencia-tucuman-1816.pdf>
- Ahumada Benítez, D. (2019). La contratación de la Misión Klein-Saks por Chile (1955): el papel de Estados Unidos y los organismos financieros internacionales. *Sophia Austral*, (24), 25-43. <http://dx.doi.org/10.4067/S0719-56052019000200025>
- Ahumada C., J. (1958). En vez de la Miseria (2da edición ed.). Editorial del Pacífico S.A. <https://www.biblioteca nacional digital.gob.cl/visor/BND:9773>
- Aninat, E. (2000). Chile en los noventa Las oportunidades de desarrollo. *Finanzas & Desarrollo*, 19-21. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2000/03/pdf/aninat.pdf>
- Arenas, F. (2009). El Chile de las regiones: una historia inconclusa. *Revista Estudios Geográficos*, LXXX(266), 11-39. DOI: <https://doi.org/10.3989/estgeogr.0444>
- Arrau Corominas, A. (1992). Modernización y redemocratización en Chile. *Revista De Sociología*, (6-7), 7-19. <https://doi.org/10.5354/0719-529X.1992.27613>
- Arretche, M. (2022). Federalismo e Relações Intergovernamentais no Brasil: A Reforma de Programas Sociais. *DADOS- Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, 45(3), 431-458. <https://www.scielo.br/j/dados/a/B5nNKdtBqvvdBnNRbPyFnHp/?format=pdf&lang=pt>
- Bell, D. (1987). The World and the United States in 2013. *Daedalus*, 116(3), 1-31. <https://www.jstor.org/stable/20025107>
- Biblioteca del Congreso Nacional. (s.f.). Constitución de la República chilena, jurada y promulgada el 25 de mayo de 1833 - Constituciones políticas y Actas constitucionales - Historia Política - Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. BCN. https://www.bcn.cl/historiapolitica/constituciones/detalle_constitucion?handle=10221.1/17685
- Biblioteca del Congreso Nacional. (s.f.). El Ferrocarril del Sur (1855-1913). Memoria Chilena. <https://www.memoriachilena.gob.cl/602/w3-article-3384.html>
- Biblioteca Congreso Nacional (1891): Ley de Comuna Autónoma modifica el ejercicio del poder electoral. Obtenido en: https://www.bcn.cl/historiapolitica/elecciones/detalle_eleccion?handle=10221.1/62787&periodo=1833-1891
- Blanco Junior, C., Lui, L., & Rebolledo Tavares, S. (2022). Capítulo 2 Regiones Metropolitanas en Brasil: Avances y retos en el planeamiento y la gobernanza de un territorio de desigualdades post estatuto de la metrópoli. In M. A. Costa (Ed.), *Gobernanza Metropolitana e América Latina: un panorama de las experiencias contemporáneas desde una perspectiva comparada* (pp. 49-76). CEPAL/ Rede IPEA. <http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-022-6>
- Boisier, S. (2007). V. El discurso sobre desarrollo regional en el estado y en las regiones. El caso de la región Bío-Bío (1966–2006). In *Territorio, Estado y Sociedad en Chile: La Dialéctica de la Descentralización: entre la geografía y la gobernabilidad*. Tesis Doctoral, Universidad de Alcalá, España (pp. 141-186).
- Boisier, S. (2005). Crónica de una muerte frustrada: el territorio en la globalización. La recuperación de las políticas territoriales. *Politika: Revista de Ciencias Sociales = Gizarte Zientzien Aldizkaria*, (1), 11-25. ISSN 1885-9488
- Boisier, S. (2000). Chile: la vocación regionalista del gobierno militar. *Revista EURE*, 26(77), 81-107. <https://doi.org/10.7764/1198>
- Boisier, S., Dockendorff, E., & Marinovic, E. (1995). Conflictos Regionales y Políticas Públicas [Documento de trabajo preparado para la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) del Ministerio del Interior de Chile].
- Bravo, J. (2014). Fondo Común Municipal y su desincentivo a la recaudación en Chile. Centro de Políticas Públicas UC - Pontificia Universidad Católica de Chile. ISSN 0718-9745
- Cámara de Diputados de la República de Chile. (2022). Proyecto de Ley para Prohibir las Centrales Termoelectricas con el objetivo de reducir las emisiones de Gases de Efecto Invernadero. Moción - Boletín N° 13196-12. <https://www.camara.cl/verDOC.aspx?prmID=52775&prmTipo=FICHAPARLAMENTARIA&prmFICHATIPO=DIP&prmLO-CAL=0>

- Centro de Análisis de Políticas Públicas. (2024). Publicaciones - Documentos CAPP. Facultad de Gobierno. <https://gobierno.uchile.cl/politicas-publicas/investigacion/publicaciones>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2022). Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2022: Dinámica y desafíos de la inversión para impulsar una recuperación sostenible e inclusiva. Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). ISBN: 978-92-1-005579-6
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2022). Observatorio COVID-19. Medidas y acciones a nivel nacional. CEPAL. <https://www.cepal.org/es/subtemas/covid-19>
- Congreso Nacional, & Letelier, V. (1889). Sesiones de los Cuerpos Lejislativos de la República de Chile: 1811-1845: tomo 12. <https://www.memoriachilena.gob.cl/602/w3-article-9839.html>
- Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional. (2014). Política de Estado y Agenda Descentralización y el Desarrollo Territorial de Chile. Prensa Presidencial. <https://prensa.presidencia.cl/lfi-content/otras/informes-comisiones/InformeDescentralizacion.pdf>
- Comisión Nacional de la Reforma Administrativa. (1974). Chile Hacia una Nuevo Destino: Su reforma administrativa integral y el proceso de regionalización. CONARA. https://books.google.cl/books?id=Qeb-9MgEACAAJ&pg=PA2&hl=es&source=gbs_toc_r&cad=2#v=onepage&q&f=false
- De la E., D. H. (2001). Capítulo 4 Privatizaciones: Reforma Estructural Pero Inconclusa. In F. Larraín B. & R. Vergara M. (Eds.), La Transformación Económica de Chile (2a ed., pp. 112-154). Centros de Estudios Públicos. <https://www.memoriachilena.gob.cl/archivos2/pdfs/MC0024804.pdf>
- De Maillard, J. (2009). El gobierno local de la seguridad pública en Francia: fragmentaciones y nuevas orientaciones. URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad, (6), 83-98. ISSN: 1390-3691
- De Mattos, C. A. (2008). Globalización, negocios in-mobiliarios y mercantilización del desarrollo urbano. En M. Córdova Montúfar (Ed.), Lo urbano en su complejidad: una lectura desde América Latina (1a ed., pp. 37-64).
- De Mattos, C. A. (1974). Estrategias de Desarrollo Regional Polarizado en la Planificación Nacional en América Latina (ILPES/CEPAL ed.) [Planificación Regional del Desarrollo Documento D/27 INT-0954]. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/c0e08f64-49dd-4608-8de3-2dc670015dea/content>
- Donoso Rojas, C. (2014). El ocaso de la dependencia salitrera (1914-1926). Revista Diálogo Andino, (45), 97-118. <http://dx.doi.org/10.4067/S0719-26812014000300010>
- Drake, P. (1984). La Misión Kemmerer a Chile: Consejeros Norteamericanos, Estabilización y endeudamiento, 1925-1932. Cuadernos de Historia, (4), 31-59.
- El Instituto: Instituto de estudios Urbanos y Territoriales UC. Facultad de Arquitectura, Diseño y Estudios Urbanos. Obtenido en: <https://estudio-urbanos.uc.cl/el-instituto/>
- Farías Carrión, E. (2015). Estado subsidiario: límites y proyecciones de la democracia territorial en Chile. Revista Temas Sociológicos, (19), 105-132. <https://doi.org/10.29344/07196458.19.264>
- Fernández González, V. (2023). Estudio de las estrategias de desarrollo regional del Maule 1967 y 2023. [Tesis para optar al Grado de Magíster en Gestión y Desarrollo Regional y Local (MAGDEL)]. <https://repositorio.uchile.cl/handle/2250/196137>
- Finot, I. (1998). Elementos para una reorientación de las políticas de descentralización de la gestión pública en América Latina. ILPES/CEPAL. <https://repositorio.cepal.org/entities/publication/93b76374-3b9b-4dd5-9fde-ebb4f38199f9>
- Fuentes González, C., & Montecinos, E. (2020). 7 propuestas para la nueva Constitución de Chile (P. Figueroa & T. J. Díaz, Eds.). Editorial USACH. https://issuu.com/editorial-usach/docs/7_propuestas_para_la_nueva_constitucion_de_chile
- Galilea, S. (2022). Cambio climático y desastres naturales: una perspectiva macroregional. (S. Garrido R., I. Barriga, & C. Ramírez V., Eds.). Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile.
- Garretón M., M. (1991). La Redemocratización Política en Chile: Transición, inauguración y evolución. Estudios Públicos, 101-133. <https://www.estudiospublicos.cl/index.php/cep/article/view/1441/2443>
- Ginsburg, T., & Dixon, R. (Eds.). (2011). Comparative Constitutional Law. Edward Elgar. ISBN: 978 1 84844 539 0
- González Miranda, S., Calderón Gajardo, R., & Artaza Barrios, P. (2016). El fin del ciclo de expansión del salitre en Chile: la inflexión de 1919 como crisis estructural. Revista de Historia Industrial, (65), 83-110.
- Harbers, I. (2009). Decentralization and the Development of Nationalized Party Systems in New Democracies. Comparative Political Studies, Sage Journal, 43(10). <https://doi.org/10.1177/0010414008330285>

- Henríquez Díaz, J., Fuenzalida Aguirre, J., & Del Fierro Torres, F. (2011). Compensando la desigualdad de ingresos locales: El Fondo Común Municipal (FCM) en Chile. *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*, (4), 73-104. <https://sistemaspublicos.cl/wp-content/uploads/2017/08/Compensando-la-desigualdad-de-ingresos-locales-El-Fondo-Com%C3%BAAn-Municipal-FCM-en-Chile.pdf>
- Hidalgo González, E. (2023). Junta de adelanto de Arica: Inédita experiencia en Chile. <https://repositorio.uchile.cl/handle/2250/196133>
- Historia de la Ley N° 19.300 Bases del Medio Ambiente: <https://www.bcn.cl/historiadelaley/historia-de-la-ley/vista-expandida/6910/>
- Huybers, T., & Bennett, J. (2003). Inter-firm cooperation at nature-based tourism destinations. *Journal of Socio-Economics*, (32), 571-587.
- Jiménez Macías, A. (2019). Índice de Presencia Estatal: Un contraste entre el centro del país y el Caribe (2013-2018). [Universidad del Norte, Barranquilla- Atlántico]. <https://manglar.uninorte.edu.co/bitstream/handle/10584/10106/1234096579.pdf?sequence=1#:~:text=>
- Letelier, V. (1901). La Gran Convención de 1831-1833. Recopilación de las actas, sesiones, discursos, proyectos i artículos diarios relativos a la Constitución de 1833. <https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=documentos/10221.1/21905/1/100111.pdf>
- Lira, L. (2004). La cuestión regional y local en América Latina (Serie gestión pública 44 ed.). Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social - Comisión Económica para América Latina y el Caribe. ISBN: 92-1-322305-6
- Lüders, R. (2012). La Misión Klein-Saks, los Chicago Boys y la Política Económica [Documento de Trabajo N° 411]. Instituto de Economía - Pontificia Universidad Católica de Chile. ISSN 0717-7593
- Marcel, M. (2020). La economía chilena frente a la pandemia del COVID-19: fortalezas, desafíos y riesgos. Banco Central de Chile. <https://www.bcentral.cl/documents/33528/133214/mmc18122020.pdf/83f103c6-53c9-4c96-9190-7b0314a4574d?t=1608295798437>
- Mainwaring, S., & Scully, T. (1995). La institucionalización de los Sistemas de Partidos en América Latina. *Revista de Ciencia Política*, 17(1-2), 63-101. <https://teologiayvida.uc.cl/index.php/rcp/article/view/6954>
- Martín F, F. (s.f.). La Discusión 150 Noticias Históricas (P. Vicario B., Ed.) [Fondo Nacional de Desarrollo Cultural y las Artes (Fondart), Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio]. <https://diarioshistoricos.ladiscusion.cl/digital/150NOTICIASHISTORICAS/150NOTICIASHISTORICAS.pdf>
- Martín beros, M. (2022). Breve Historia de Magallanes. Universidad de Magallanes. ISBN 956-7189-14-5
- Ministerio de Desarrollo Social. (2013). Región Metropolitana de Santiago: Inversión Pública Efectiva 2002-2012 [Secretaría Regional Ministerial de Desarrollo Social Región Metropolitana de Santiago]. <https://www.gobiernosantiago.cl/wp-content/uploads/2015/06/DOCUMENTO-INVERSI%C3%93N-P%C3%9ABLICA-RMS-2002-2012.pdf>
- Ministerio de Desarrollo Social y Familia & PNUD. (2020). Evolución de la Pobreza 1990-2017: ¿Cómo ha cambiado Chile? Obtenido en: <https://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/storage/docs/pobreza/InformeMDSF Gobcl Pobreza.pdf>
- Ministerio de Educación. (2023). Mineduc presenta las cifras oficiales de asistencia y desvinculación 2023 y avances en las medidas para la reactivación educativa. <https://www.mineduc.cl/mineduc-presenta-las-cifras-oficiales-de-asistencia-y-desvinculacion-2023-y-avances-en-las-medidas-para-la-reactivacion-educativa/>
- Ministerio de Planificación y Cooperación. (1999). Balance Económico y Social de la Década 90. M. Magaly Alegría A. ISBN: 956-7463-56-5
- Montecinos, E. (2013). Los actuales desafíos regionales en Chile: ¿Nueva Regionalización o más Descentralización? *Revista de Estudios Parlamentarios*, (8).
- Montecinos, E. (2005). Los estudios de descentralización en América Latina: una revisión sobre el estado actual de la temática. *Revista Eure*, XXXI(939), 73-88. <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612005009300005>
- Museo Histórico Nacional, citando como fuentes: Centro Sismológico Nacional de la Universidad de Chile y Memoria Chilena. Obtenido en: <https://www.mhn.gob.cl/galeria/registro-fotografico-del-terremoto-de-chillan#:~:text=El%20terremoto%20de%20Chill%C3%A1n%20de,%20la%20ciudad%20se%20desplom%C3%B3>
- Navarrete-Yáñez, B. E., & Higuera-Seguel, V. (2014). Chile desde la Teoría Secuencial de la descentralización, 1990-2010. *Revista Convergencia*, 21(66), 179-202. ISSN 2448-5799
- Nazer Ahumada, R. (2009). Historia de la Corporación de Fomento de la Producción, CORFO 1939-2009 (P. Camus Gayan & I. Muñoz Delaunoy, Eds.). <https://repositoriodigital.corfo.cl/server/api/core/bitstreams/912e3d28-85b4-4658-899f-acb855eb61f/content>
- Oficina de Planificación Nacional. (1973). Evaluación en la Provincia de Aconcagua. IV. Sectores Sociales. <https://www.desarrollosocialyfamilia.gob.cl/btca/txtcompleto/DIGITALIZADOS/ODEPLAN/O32PL-1973.pdf>

- Oficina de Planificación Nacional. (1968). Antecedentes generales sobre Planificación Regional (Departamento de Planificación Regional de ODEPLAN ed.). <https://www.desarrollosocialyfamilia.gob.cl/btca/txtcompleto/DIGITALIZADOS/ODEPLAN/O32Pag-1968-3ed.pdf>
- Perroux, F. (1955). Note sur la notion de Polo de Croissance. *Economie appliquée*.
- Perroux, F. (1950). Economic Space: Theory and Application. *Quarterly Journal of Economics*.
- Perroux, F. (1950). The Domination Effect and Modern Economic Theory. *Social Research*.
- Philippi, R. A. (2023). Colonización alemana en Valdivia, Osorno y Llanquihue (1823-1910). *Memoria Chilena*. <https://www.memoriachilena.gob.cl/602/w3-article-676.html>
- PNUD. (2020). Human Development Report 2020: The Next Frontier—Human Development and the Anthropocene. *Human Development Reports*. <https://hdr.undp.org/content/human-development-report-2020>
- Quinteros Flores, C., & Espindola Vergara, L. (2020). Capítulo 3. La Soberanía de lo Público en Época de Crisis: Análisis de las decisiones del Estado de Chile durante la Pandemia COVID-19. In *La Investigación desde Paradigmas Sociales: Pensar la Sostenibilidad* (pp. 26-43). Editorial INFOTEP. ISBN: 978-958-52579-1
- Rehren, A. (2000). La Redemocratización de la Política Chilena: ¿Hacia una Democracia Capitalista? *Revista Ciencia Política*, XX(2), 68-81.
- RIMISP. (2021). En Chile las jefas de hogar de territorios rurales se sobreponen a la pandemia. Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. <https://rimisp.org/en-chile-las-jefas-de-hogar-de-territorios-rurales-se-sobreponen-a-la-pandemia/>
- Rovira-Rubio, R. (n.d.). La pobreza en Chile y su superación como problema de estado: Un análisis de los discursos presidenciales de la concertación. *Revista Austral de Ciencias Sociales*, 27-51. DOI: 10.4206/rev.austral.cienci.soc
- Serrano, C. (2003). Descentralización del estado en el nivel regional y local: ¿reformas paralelas? (M. I. Fernández, Ed.). *Serie Estudios Socio/Económicos*. CIEPLAN, (18), 34.
- SERVEL. (2021). Elección de Alcaldes 2021. Obtenido en: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiODZlOWUyNTUtMTJlMi00ZjM2LWJiMmUtOTM2NjhjMTkwZGZiIiwidCI6ImVhZjg3OWJkLWQzZWMtNDYlMCIiMTI5LTEzZGZkZjQ4NTlmZSJ9>
- SERVEL. (2021). Elección Gobernadores Regionales 2021. Obtenido de: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiNWRiZTQwNjAtZDk1NS-00NjVklTtzYzQtYjYjMDUzMWIyM2JlIiwidCI6ImVhZjg3OWJkLWQzZWMtNDYlMCIiMTI5LTEzZGZkZjQ4NTlmZSJ9>
- Siderúrgica Huachipato. (2020). Empresa. Siderúrgica Huachipato. https://www.siderurgicahuachipato.cl/cap_acero/site/edic/base/port/quienes_somos.html
- Silva Lira, I. (2003). Disparidades, competitividad territorial y desarrollo local y regional en América Latina (Serie gestión pública 33 ed.). Instituto Latinoamericana y del Caribe de Planificación Económica y Social. ISBN 92-1-322158-4
- Simunovic Gamboa, P. (2018). The failure of economic policies in Chile: The Kemmerer Mission and the Klein-Saks Mission (1925-1958). *Revista Estudios Nueva Economía*, V(1), 41-54. ISSN 0719-2916
- Soms García, E. (2010). Nace un centro de pensamiento estratégico (1964-1970). In *ODEPLAN/MIDEPLAN: Una escuela para el cambio social* (pp. 31-44). Fernando De Laire D.
- Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. (1993). El Proceso de Descentralización en Chile 1990-1993. https://www.subdere.gov.cl/sites/default/files/documentos/articles-63835_recurso_1.pdf
- Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. (s.f.). Cartilla N° 15: Convenios de Programación y Convenios de Programación Territorial [SUBDERE- Ministerio del Interior y Seguridad Pública]. <https://www.subdere.gov.cl/sites/default/files/Cartilla%2015.pdf>
- Stein et al [comps], E. (2006). La política de las políticas públicas [Washington DC: BID, Planeta.].
- Tolón, A., & Lastra, X. (2007). Evolución del Desarrollo Rural en Europa y en España Las Áreas Rurales de Metodología LEADER. M+A. *Revista Electrónica de Medioambiente*. Universidad Complutense de Madrid, 35-62. ISSN 1886-3329
- Universidad de Chile. (2023). Operación Riñihue: Los héroes de ayer y hoy. Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas - fcfm. <https://ingenieria.uchile.cl/noticias/207882/operacion-rinihue-los-heroes-de-ayer-y-hoy>
- Walker, C. (2024). La Guerra Civil de 1891. *Memoria Chilena*. <https://www.memoriachilena.gob.cl/602/w3-article-706.html>
- Weitz, R. (1981). *Desarrollo rural integrado: el enfoque de Rejonet* (2da edición ed.). Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.

Jurisprudencia, Leyes y Decretos

Constitución Política de la República de Chile de 1925 (Edición Oficial ed.)

Ley N° 19.097 [D.O. 12.11.1991] Modifica la Constitución Política de la República en materia de Gobiernos Regionales y Administración Comunal. Ministerio del Interior. Obtenido de: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=30464>

Decreto N° 1.104. [D.O. 05.09.1969]. Establece la División Geoeconómica del País. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Obtenido de: <https://bcn.cl/3l0hy>

Ley N° 20175 [D.O.11.04.2007] crea la XV Región de Arica y Parinacota, capital Arica y comprende las actuales provincias de Arica y de Parinacota, de la Región de Tarapacá. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Obtenido de: <https://bcn.cl/2qxcn>

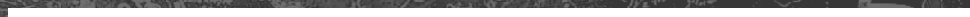
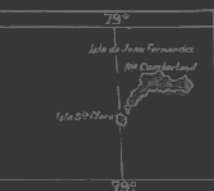
Ley N° 20.174 [D.O. 05.04.2007] crea la XIV Región de Los Ríos, capital Valdivia y comprende las Provincias de Valdivia y la del Ranco. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Obtenido de: <https://bcn.cl/2pflo>

Ley N° 20.678 [D.O.19-07-2013] Establece la Elección Directa de los Consejeros Regionales. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Obtenido de: <https://bcn.cl/2opih>

Ley N° 21.033 [D.O. 05.09.2017] crea la XVI Región de Ñuble y las provincias de Diguillín, Punilla e Itata. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Obtenido de: <https://bcn.cl/2lzl7>

Ley N°21.073 [D.O.22-02-2018] Regula la Elección de Gobernadores Regionales y Realiza Adecuaciones a Diversos Cuerpos Legales. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Obtenido de: <https://bcn.cl/2fod0>

Ley N° 21.074 [D.O.15-2-2018] Fortalecimiento de la Regionalización del País. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Obtenido de: <https://bcn.cl/2f7d4>



CAPÍTULO III

LOS GOBIERNOS REGIONALES Y SUS TRANSFORMACIONES FUNDAMENTALES

En este capítulo, observaremos cierta evolución del marco normativo relacionado a los Gobiernos regionales, avances que al mismo tiempo evidencian complejidades y las bases de las propuestas que posteriormente se expondrán, para ello debemos centrarnos en los cambios sustantivos que los gobiernos regionales deben llevar a cabo para avanzar decididamente en la descentralización chilena, reconociendo que, en la actualidad, este «eslabón de la descentralización» se encuentra severamente disminuido. Incluso, mientras más se ha avanzado en la democratización de esta instancia, eligiendo a los Gobernadores Regionales, menos se ha fortalecido la institucionalidad, que sigue sometida a una intervención abierta del gobierno central con la figura de los Delegados Presidenciales. A pesar de los diversos esfuerzos en la coordinación normativa de estos actores, no se ha logrado propiciar una actuación realmente mancomunada desde y entre la instancia regional.

La situación descrita es preocupante, ya que a la ambigüedad de «dirección política» en los territorios se suma la pérdida del vínculo estructural fundamental de los Gobiernos Regionales con los ministerios y sus representantes en la región. Esto atenta contra la coherencia de la acción y la inversión pública, y «aisla» a los gobiernos regionales prácticamente al «ámbito del FNDR». Además, el legislador restituyó la presidencia del Consejo Regional [CORE] en el gobernador, revirtiendo la disposición de que esta presidencia debía ser ejercida por uno de sus miembros, elegido por sus pares. Actualmente, el Gobernador dirige el Gobierno Regional, incluida la presidencia del CORE, es decir, la plenitud de competencias ejecutivas y colegiadas se encuentran asumidas por un mismo actor, que además cuenta con limitados medios concretos para desarrollar ambas funciones.

En consecuencia, tenemos líderes regionales democráticamente validados con «estrictamente menos» atribuciones que las que poseían los Intendentes Regionales del pasado reciente, particularmente en su vinculación con los representantes de los ministerios y servicios públicos en la región. Varios personeros que han desempeñado «ambos roles» en su trayectoria pública se debaten actualmente en un quehacer dudoso, con relaciones y vínculos ambiguos, alejados severamente de cuestiones clave del desarrollo regional y perdiendo validación frente a la propia ciudadanía, la cual puso expectativas en su gestión validada democráticamente.

A todo lo anterior, se agregan «en este tiempo» problemas severos de gestión, como ocurre con la constatación de una subejecución presupuestaria muy significativa [cifra promedio del 27,16% en los últimos cinco años]¹⁴⁶, la pérdida de vigencia de instrumentos vitales de inversión, como son los Convenios de Programación y Programación Territorial, y la desaparición de los ISAR; una disminución notable de los clústeres productivos, que en algunas regiones representaban experiencias productivas inéditas de asociación público-privada, y una disminución de las carteras de proyectos en muchas regiones. Un diagnóstico desolador, compensado en parte por la aprobación del royalty minero para beneficio de las entidades territoriales, que, sin lugar a dudas, debe profundizar y extenderse al conjunto de las actividades extractivas de significación territorial.

Es en estos tiempos que se debe avanzar decididamente en modificaciones sustanciales, que cubran aspectos constitucionales, legales, de financiamiento, de gestión y capacidad regional, así como el fortalecimiento urgente e imprescindible de nuestros gobiernos regionales.

Los datos proporcionados por SUBDERE, revelan una notable variabilidad en la ejecución presupuestaria en los últimos cinco años entre las distintas regiones tomando el mes de mayo como referencia para observar la situación del primer semestre, altura en la cual podría esperarse una ejecución mayormente cercana al 50% bajo una lógica de inversión territorial, donde la realidad muestra una ejecución que a excepción del año 2023, no supera el 30%. A escala anual, se pueden observar fluctuaciones significativas entre el 2020 y 2024, siendo el año 2022 y 2024 años especialmente bajos.

En este periodo de análisis, el comportamiento de ejecución presupuestaria muestra que las regiones como Arica y Parinacota, Coquimbo, y Magallanes muestran alta volatilidad, mientras que otras como Tarapacá, Ñuble, y Los Ríos presentan una mayor estabilidad. A nivel nacional, los indicadores totales también reflejan estas fluctuaciones, destacando la influencia de posibles factores económicos, políticos o sociales en las variaciones observadas¹⁴⁷.

146 Véase el cuadro 3.

147 Para ver más información respecto al nivel de cumplimiento por parte de los GOREs en el año 2024, véase «Box 3: Gobiernos Regionales en la mira: Índice de cumplimiento», del capítulo cinco.

Cuadro 3. Porcentaje de Ejecución Presupuestaria gobiernos regionales mes de Mayo.

REGIÓN	05/2020*	05/2021*	05/2022	05/2023	05/2024
ARICA Y PARINACOTA	24,0	16,2%	14,6%	50,7%	22,4%
TARAPACÁ	17,3	23,8%	9,6%	27,6%	9,7%
ANTOFAGASTA	17,5	20,4%	12,4%	34,2%	22,3%
ATACAMA	16,2	27,8%	18,2%	45,4%	20,6%
COQUIMBO	36,0	30,9%	10,4%	25,3%	15,5%
VALPARAÍSO	17,9	22,7%	18,0%	51,1%	26,6%
METROPOLITANA	37,4	43,4%	22,2%	47,4%	31,9%
O'HIGGINS	26,6	29,1%	18,8%	34,0%	20,1%
MAULE	26,0	24,4%	15,0%	32,5%	25,5%
ÑUBLE	11,2	10,1%	18,6%	29,4%	21,2%
BIOBÍO	34,1	19,0%	23,5%	53,5%	29,1%
ARAUCANÍA	30,7	23,7%	22,6%	33,4%	25,4%
LOS RÍOS	19,7	22,7%	20,5%	30,6%	21,0%
LOS LAGOS	40,6	30,8%	25,4%	40,1%	33,4%
AYSÉN	33,3	27,6%	12,7%	33,3%	9,4%
MAGALLANES	47,6	24,0%	42,4%	34,3%	23,4%
TOTAL (%/miles de \$)	28,5% (674.685.802)	26,1% (636.866.030)	19,4% (250.979.322)	38,3% (544.718.073)	23,5% (366.645.179)

Fuente: Elaboración propia en base a datos SUBDERE. Disponibles en: www.subdere.gov.cl

*Cálculo resultante de la sumatoria entre el valor señalado para gasto devengado con transferencias consolidables y gasto devengado sin transferencias consolidables. Valor consolidado entregado a partir de los reportes 2022 en adelante.

Un horizonte deseable: la reestructuración de la figura de los Delegados Presidenciales

Es evidente que los delegados presidenciales se han convertido en una «figura institucional compleja» para el proceso descentralizador, cuyas contradicciones se manifiestan precisamente en lo que hemos definido en la primera parte de este texto como requisitos necesarios para el desarrollo de la descentralización en sus componentes administrativo y, especialmente, político. Lo que es más grave, después de muchas promesas sobre su término y/o adecuación institucional, representadas en comisiones, congresos, paneles de asesores e incluso programas de gobierno, no han habido cambios concretos en los últimos años. Una administración con fuerte vocación regional y local, al no enfrentar esta cuestión vital, está quedando en deuda con sus promesas y convicciones descentralizadoras.

De este modo, ante la falta de transformaciones y el fracaso de los intentos constitucionales, se consolida la estructura tradicional de administración en la que nuestro sistema institucional de gobierno unitario lleva a que exista alguna representación institucional en cada región, con una representación fuerte en lo político, determinante en lo administrativo y extralimitada en la gestión. Por ello, nuestra posición es que dicha figura no debería ser la que dirige y gestiona las Seremis y Servicios que operan en cada región. Esta «lectura exagerada» de la representación central en las regiones ha amenazado el esfuerzo descentralizador, impidiendo en la práctica que el gobierno territorial opere con su «Gabinete regional» para las materias propias de cada territorio, no para la conducción política y programática ministerial que depende de cada ministerio central.

Se ha perdido, en consecuencia, la «figura adaptativa» de la Ley N° 19.175 que transformó al Intendente en una autoridad con «doble rol». Efectivamente, era el representante del Presidente de la República en su región y también el ejecutivo superior del naciente gobierno

regional. Los secretarios regionales ministeriales [Seremi] y, consecuentemente, los jefes regionales de los servicios dependientes obedecían simultáneamente a la dirección política central de sus ministerios, pero «dependían» del Intendente en cuanto ejecutivo del gobierno regional para las materias propias del territorio. Esto permitió la configuración de «gabinetes regionales» para las cuestiones propias del territorio, generando una relación interministerial de valor incalculable.

Se hablaba entonces, de manera abierta en la práctica política, pero también desde las herramientas jurídico-administrativas, de la «doble dependencia» como referencia a la relación de competencias de las seremías. Cabe entonces relevar este aspecto a fin de almacenarlo en nuestra «caja de herramientas» y recursos a evaluar ante la prospectiva de cambios y reformas que vengán a superar el acápite aquí planteado. Así, se debe indicar que la fuente fundante de esta doble «dependencia» corresponde a su naturaleza jurídica, lo que se refiere a la categoría o clasificación legal que define los derechos, deberes y responsabilidades de una entidad o concepto dentro del marco del derecho. La naturaleza jurídica es un término que describe el fundamento y la esencia legal de un sujeto de derecho, estableciendo su personalidad jurídica, su capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones, y su relación con otras entidades jurídicas. En términos más amplios, la naturaleza jurídica de una entidad puede determinar su funcionamiento, regulación y los principios que rigen su existencia y operación dentro del ordenamiento legal¹⁴⁸.

Cabe recordar que los Seremi son autoridades administrativas del Estado de Chile, cuyo rol principal es representar a los ministerios en las

148 Kelsen, H. (1999). *Teoría pura del derecho*. Eudeba; (1969). *Teoría general del Derecho y del Estado* (3a ed.). UNAM, México.; García Máynez, E., & Domínguez, V. (1956). *Introducción al estudio del derecho* (53a ed ed.). Porrúa; y Cordero Quinzacara, E. (2009). *Los principios y reglas que estructuran el ordenamiento jurídico chileno*. Revista Ius Et Praxis, Año 15(2), 11-49.

diferentes regiones del país. La naturaleza jurídica de los Seremi está definida por su carácter de órganos desconcentrados de los ministerios, con la responsabilidad de implementar y supervisar las políticas públicas sectoriales a nivel regional. Según la Ley N° 19.175, los Seremi poseen una personalidad jurídica derivada del ministerio correspondiente, actuando como entes de la administración pública con funciones específicas y delimitadas por la normativa ministerial y regional.

Entenderemos entonces que la naturaleza jurídica de la «doble dependencia» de los Seremi respecto de los intendentes se basaba en la estructura administrativa y de coordinación establecida por la Ley N° 19.175. Esta normativa estipulaba que los Seremi, además de ser representantes del ministerio correspondiente, eran colaboradores directos del intendente regional, subordinados a éste en la implementación y coordinación de políticas públicas regionales. Ello implicaba una relación jurídica en la que los Seremi debían responder tanto a las directrices técnicas y administrativas del ministerio como a las orientaciones políticas y de gestión del intendente. Esta estructura buscaba una integración eficaz entre las políticas nacionales y las necesidades regionales, bajo la dirección ejecutiva del entonces intendente. De hecho, antes de las reformas de 2018, el artículo 65 de la ley establecía: «Habrà un gabinete regional, òrgano auxiliar del intendente, integrado por los gobernadores y los secretarios regionales ministeriales. El intendente podrà disponer que integren, ademàs, este gabinete o que concurren a él en calidad de invitados, jefes regionales de organismos de la Administración del Estado. Integrará también el gabinete regional, por derecho propio, el respectivo director regional del Servicio Nacional de la Mujer».

Con la reforma introducida por las leyes N° 21.073 y N° 21.074, la dependencia de los Seremi cambiò, eliminando la subordinación al intendente y estableciendo una nueva relación de dependencia limitada con los delegados presidenciales regionales, únicamente en aquellas materias que la ley les otorga como àmbito de competencia al delegado presidencial. Posteriormente, la Ley N° 21.396 incorporò un conjunto de obligaciones de coordinación basadas en instrumentos de planificación regional e instrucciones de coordinación, sobre los cuales volverà más adelante.

El «representante» del gobierno central debe entenderse como alguien que vela por las cuestiones vitales del àmbito nacional [defensa y relaciones exteriores], y particularmente por lo que tiene que ver con el

denominado «Gobierno Interior» bajo la dependencia directa del Ministerio del Interior. No tiene por qué ese delegado «coordinar ni menos dirigir» a todos los Seremi en cada región. Es más, parece inapropiado que sea quien proponga al Presidente de la República una terna para la designación de los secretarios regionales ministeriales.

Las reformas o reestructuraciones a acometer deben salvaguardar que el «representante del gobierno central» tenga un rol acotado en cada región, referido a las competencias superiores en las cuestiones de seguridad y al referido Gobierno Interior, e incluso a la coordinación de organismos de alta especialización del Ministerio del Interior y Seguridad Pública como el Servicio Nacional de Prevención y Respuesta ante Desastres [SENAPRED]. Ese rol acotado del delegado presidencial evitaría entrar en conflicto permanente con el gobernador regional, quien debe ser el encargado de enviar ternas de nominación de los Seremi y estructurar el gabinete regional antes mencionado para la estrategia regional de desarrollo, la gestión de la inversión pública, el ordenamiento territorial y el medio ambiente, que son precisamente las «grandes tareas» de los gobiernos regionales desde la entrada en vigencia de la Ley N° 19.175 de 1992.

Se ha actuado con el delegado presidencial entendiéndolo como un «vigilante» o «cautelador» del centralismo, generando facultades redundantes, conflictos y malos entendidos, lesionando la esencia descentralizadora. Se ha desconocido una historia de décadas en que «las dobles dependencias» de los Seremi generaron sinergias positivas para el desarrollo regional, sin lastimar la coherencia de cada acción ministerial, desvaneciendo así una rica construcción política, jurídica y de práctica. Por cierto, con gobernadores electos y en pleno ejercicio de sus potestades sobre el desarrollo regional, pueden haber diversas cohabitaciones políticas y partidarias, como las que ha habido desde 1992 con los alcaldes electos, donde la cohabitación ha sido feliz, civilizada y adecuada.

Es necesario reconocer que, de manera tímida y muy por debajo de lo estimable, se han realizado intentos por ordenar las competencias e instituciones mencionadas para dar preponderancia a su rol regional. Esto se ha dado de manera tangencial, por un lado, mediante expresiones políticas en lo protocolar y, por otro, normativas, en la supeditación a instrumentos de planificación regional.

Desde la perspectiva política, esta coexistencia de dos autoridades regionales puede llevar a confusión y a una supuesta indefinición de quién es la máxima autoridad regional. Esto se ha resuelto protocolarmente por el Ministerio de Relaciones Exteriores, modificando el Decreto N° 171 que «Aprueba Reglamento de Ceremonial Público y Protocolo de Estado». Efectivamente, a través del Decreto N° 43 [D.O. 29.05.21], se modifica el Decreto 171, adecuando su literal B, estableciendo que «En los actos y ceremonias oficiales celebradas en Regiones y Provincias, sin perjuicio de que las autoridades contempladas precedentemente mantengan la ubicación que les corresponde cuando asistan, la precedencia de las autoridades regionales será la siguiente: 1.- Gobernador Regional 2.- Delegado Presidencial Regional». En consecuencia, hay un reconocimiento explícito del Gobernador Regional como la máxima autoridad en la región, encabezando protocolarmente los actos públicos.

Desde la perspectiva normativa, es importante señalar que la multiplicidad de complejidades en la entrega de competencias y la falta de una referencia normativa a la preponderancia de intereses regionales, resultantes de las reformas de 2018, llevaron a que en octubre de 2020 el Presidente de la República decidiera enviar un mensaje para corregir dichas inconsistencias. Este mensaje indicaba: «De esa forma, y habida consideración de los contenidos del informe de la Mesa Técnica de Descentralización, la iniciativa de ley que se presenta pretende resolver los nudos críticos para la adecuada implementación del procedimiento de transferencia de competencias, con la finalidad de optimizar la normativa en cuestión, clarificando sus aspectos oscuros, llenando sus vacíos y lagunas, de forma suficiente y oportuna, erigiéndola como un sistema que permita el diseño y la adecuada implementación de esta relevante política pública». Este mensaje contenía un claro sentido ordenador para la regulación de competencias y sus transferencias. A lo largo de la discusión parlamentaria, y ya avanzada está, el mensaje presidencial incorporó un conjunto de indicaciones que, además de regular lo ya indicado, incluyeron diversas adecuaciones con el objetivo de obligar la coordinación y virtual supeditación de las acciones de impacto regional al Gobierno Regional y, especialmente, a los instrumentos de planificación, dando paso a la Ley N° 21.396.

La Ley N° 21.396 constituye una norma muy relevante en cuanto a su espíritu, texto e impacto. No es baladí indicar que, pese a su importancia, es bastante desconocida y poco utilizada, síntoma de que no

basta con una estructura más o menos robusta en el marco normativo descentralizador; este proceso requiere de una fuerza simbólica que trascienda lo administrativo, la gestión y lo político. De tal forma, la norma en cuestión establece varias disposiciones que, desde los verbos de coordinación y tiempos de conjugación indicativos, aspiran a relevar las direcciones estratégicas regionales en la actuación de las instituciones competentes. Es un ejercicio pedagógico y necesario nombrar algunas de ellas.

- a. Se modifica el Artículo 2° que indica «Corresponderá al delegado presidencial regional» incorporando una nueva letra m) con el tenor «Hacer presente a la autoridad administrativa competente del nivel central, en coordinación y en conjunto con el gobernador regional y con la debida oportunidad, las necesidades de la región» y nuevo inciso final que estipula «Con todo, el delegado presidencial regional deberá desempeñar su cargo dialogando con las autoridades locales y velando siempre por un respeto irrestricto a los planes de desarrollo comunales y regionales» Con ello, el legislador ha buscado compensar el déficit presente con la ley que crea el cargo de gobernador regional, incorporando la posibilidad de actuar coordinadamente, ambas instituciones a efectos de dar a conocer a la autoridad central las necesidades locales de la región, al mismo tiempo, incorpora un mandato genérico y poco claro en sus implicancias de gestión para que el delegado actúe de manera coordinada en el inter agenciamiento regional.
- b. Se modifica el Artículo 16° que indica «Serán funciones generales del gobierno regional» disponiendo una nueva redacción para letra a) de la siguiente manera «Diseñar, elaborar, aprobar y aplicar las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo de la región en el ámbito de sus competencias, los que deberán ajustarse al presupuesto de la Nación; a la estrategia regional de desarrollo y a los instrumentos de planificación comunal. El gobierno regional podrá convocar a los directores regionales de los servicios públicos que dependan o se relacionen con el Presidente de la República o a los secretarios regionales ministeriales para abordar la contribución sectorial en el cumplimiento de los planes, programas y proyectos de desarrollo de la región, según corresponda» y una nueva letra o) en el tener «Coparticipar con el Comité Regional para el cambio climático en la elaboración y aprobación de los

instrumentos para la gestión del cambio climático a nivel regional». Disponiendo con estas incorporaciones normativas una cierta reparación al complejo vacío respecto del relacionamiento intersectorial en la región, en definitiva, se dispone como eje rector los instrumentos de planificación regional y local, y la supeditación de los agentes a ella, y justamente en virtud de aquello es que vía competencia del gobierno regional y como una opción se podrá convocar a los agentes a coordinar el despliegue y gestión, así las cosas, se releva de manera muy positiva la importancia de la prospectiva estratégica, pero al mismo tiempo de confirmar la voluntariedad de las mesas de coordinación.

- c. En materia de estrategia medioambiental y contra el cambio climático, se destaca lo incorporado en los artículos 17 y 20. El primero introduce como función del gobierno regional una nueva redacción de la letra a), que dispone «Elaborar y aprobar el plan regional de ordenamiento territorial en coherencia con la estrategia regional de desarrollo, la política nacional de ordenamiento territorial, la estrategia climática de largo plazo y el plan de acción regional de cambio climático, previo informe favorable de los ministros que conforman la Comisión Interministerial de Ciudad, Vivienda y Territorio, establecida en el párrafo quinto de este literal», mientras que el segundo incorpora una nueva letra m) que señala «Coparticipar con el Comité Regional para el Cambio Climático en la elaboración y aprobación de los instrumentos para la gestión del cambio climático a nivel regional». Esto viene a consolidar la intención del legislador de reparar, a través de instrumentos de planificación y fórmulas de coordinación, la reivindicación de las perspectivas regionales.
- d. La ley en cuestión también introduce varios cambios directamente relacionados con la función del gobernador regional. Así, el Artículo 24 establece una nueva redacción para la letra m), indicando que será responsabilidad del gobernador regional «coordinar, supervigilar o fiscalizar, según corresponda, a los servicios públicos que dependan o se relacionen con el gobierno regional respectivo. Asimismo, el gobernador regional podrá convocar a las secretarías regionales ministeriales y/o a las direcciones regionales de los servicios públicos para tratar sus políticas, estrategias, planes, programas y proyectos, que contribuyan al cumplimiento de los objetivos

de la estrategia regional de desarrollo.» Este es, quizás, el cambio más relevante introducido por esta norma en el contexto de este apartado. De manera muy «a la chilena», este nuevo marco normativo otorga al gobernador la competencia expresa de convocar a las secretarías ministeriales para tratar temas de prospectiva estratégica, nuevamente empleando el término «podrán» y basándose en la preeminencia de los instrumentos de planificación. Sin embargo, ya se han mencionado las implicancias de que estas herramientas sean opcionales y no contemplen sanciones por su inobservancia, lo que las convierte en una competencia débil, presente, pero débil. Para muchos estudiosos y gran parte de los operadores del sistema de gobierno vinculados al desarrollo regional, esta modificación satisface la necesidad de una «voz de mando» del gobernador y supera la figura de la doble dependencia. No obstante, es evidente que su redacción es una limitada expresión de lo posible según la contingencia política y no refleja plenamente la perspectiva de una descentralización completa. Ahora bien, es necesario reconocer que la herramienta existe, está presente y puede ser invocada, claro está, en la medida en que los actores deseen ejercer su capacidad de implementar lo que «podrán».

- e. En cuanto a la administración de los servicios administrativos regionales, se aborda explícitamente la falta de claridad en su funcionamiento. Así, el Artículo 27 establece que «el gobernador regional será el jefe superior de los servicios administrativos del gobierno regional y propondrá al consejo la organización de los mismos, de acuerdo con las normas básicas sobre organización establecidas por esta ley. Los servicios públicos regionales creados conforme al artículo sexto transitorio de la Ley N° 21.074 tendrán un Director Regional como superior jerárquico, el cual será nombrado por el gobernador regional». Esto, evidentemente, es una cuestión de gestión que se soluciona. Sin embargo, para los efectos del debate en este apartado, también evidencia la voluntad y el reconocimiento de las capacidades de actuación autónoma de la autoridad regional, proporcionando así un valioso antecedente.
- f. En materia de despliegue sectorial, el nuevo Artículo 64, que indica «A las secretarías regionales ministeriales corresponderá», incorpora una nueva letra a) que establece «Presentar al ministerio respectivo las prioridades regionales, para efectos de la for-

mulación de las políticas nacionales, considerando la diversidad territorial y cultural de la región, en coherencia con su estrategia regional de desarrollo y los planes de desarrollo comunal respectivos»; una nueva letra g) que señala «Coordinarse con el gobernador regional en relación con la aplicación en la región de las políticas, planes y programas del respectivo sector»; y una nueva letra j) que dispone «Para el mejor desempeño de su función, deberá tener permanentemente en consideración las estrategias de desarrollo regionales y comunales, velando que lo estipulado en este artículo se lleve a cabo como fruto de un diálogo fluido con las autoridades, los territorios y sus planes de desarrollo». Esto viene a consolidar lo descrito anteriormente como una fuerte mejora al sistema de gestión regional, armonizando las competencias e implicancias de participación. Sin embargo, nuevamente se sustenta exclusivamente en los instrumentos de planificación y estipula la coordinación entre entidades sectoriales y el gobernador, sin detallar el contenido de esta coordinación y dejándola a la mera disposición de cada actor en función de las circunstancias.

- g) Finalmente, en este breve estudio, debemos destacar el precedente que constituye el Artículo 66, el cual establece: «La desconcentración territorial de los servicios públicos nacionales se realizará mediante direcciones regionales o provinciales a cargo del respectivo director regional o provincial, quien dependerá jerárquicamente del director nacional del servicio. En relación con las políticas, planes y programas de desarrollo regional aprobados y financiados por el gobierno regional, los directores regionales deberán coordinarse con el gobernador regional respectivo». Es decir, el legislador mantiene un sustrato de doble dependencia en materia de direcciones regionales de servicios, ya que, junto con la dependencia jerárquica de la autoridad nacional, se requiere la debida coordinación con el gobierno regional, aunque limitada a aquellos proyectos financiados por este. Esto implica que este sustrato no es descartado en el nuevo marco normativo, sino desplazado, ya que, como resulta evidente, la decisión política es armonizar la coordinación territorial entre los actores y no empoderar plenamente a la figura democráticamente electa para el gobierno superior de la región.

Entonces, se debe señalar que el legislador, tanto en la voz del Poder Ejecutivo como a nivel parlamentario, ya ha tomado su decisión y ha avanzado en torno a ella. Esta no es otra que mantener y proyectar la figura y el rol del delegado presidencial. Contrario a lo planteado en este texto, la institucionalidad ha dispuesto diversos mecanismos para potenciar al delegado presidencial, como una actuación más que simbólica del centralismo en el territorio regional. Se han moderado sus competencias mediante dos mecanismos. Por un lado, se ha optado por crear diversas instancias de coordinación entre la delegación presidencial, los representantes sectoriales y el gobierno regional, una herramienta facultada expresamente en diversas normas, aunque la práctica política carece de ejemplos concretos y reales de ejecución en los gabinetes regionales. Al contrario, prevalecen los dobles gabinetes y las mesas más bien constituyen apenas puntos de debate. Por otro lado, se consolida de manera positiva, como una herramienta orientadora, la idea de que la relación entre los agentes debe sustentarse en los instrumentos de planificación estratégica y territorial a nivel regional y local. Es decir, el trabajo sectorial debe seguir las directrices del territorio; lo que resulta un poco caricaturesco si se considera que, al final, son los mismos actores quienes elaboran las directrices y actúan en el escenario territorial.

Justamente a partir de esta última idea, se plantea de manera decidida que un horizonte real de plena descentralización política y administrativa sigue pasando por el fin de los delegados presidenciales regionales, para otorgar al gobernador las competencias necesarias que le permitan redactar, junto a los involucrados, los diversos guiones de desarrollo y así desplegarse como el ejecutivo del despliegue territorial. Esto es relevante, aun cuando los diversos miembros del elenco provengan de distintas fuerzas políticas o respondan a diversos intereses electorales. Como se ha indicado, el fortalecimiento de los instrumentos de planificación es un marco de acción deseable.

Este texto no renuncia al horizonte planteado como un ideal, al menos conceptual y, sin duda, académicamente correcto, pero que al mismo tiempo obedece a los vaivenes de su tiempo. Por lo tanto, se indica que, en tanto «exista agua en la piscina», se debe al menos avanzar en los siguientes temas:

- a. Incorporar urgentemente al marco normativo mecanismos de obligatoriedad en la coordinación y actuación entre los agentes. Particularmente, la relación entre el delegado y el gobernador debe incluir expresamente instancias de «mesa abierta» periódica y sistemática, en las que se revisen cuestiones de estrategia de desarrollo, preinversión y despliegue de esfuerzos, con el objetivo de evitar duplicidades funcionales y competencias. Es especialmente importante que los vasos comunicantes con instancias centralizadas incluyan este mecanismo de resolución de interés vinculante y mandatorio.
- b. También es crucial incorporar urgentemente al marco normativo una estructura sancionatoria ante la inobservancia de estas instancias de coordinación, tanto a nivel administrativo como personal para las autoridades.
- c. Asimismo, es necesario establecer instrumentos de coordinación que permitan una implementación concreta de la gestión sectorial de prioridades regionales establecidas por el gobierno regional y el gobernador. Es fundamental superar el estado actual de coordinación con los seremis para la ejecución de planes en el ámbito regional, adoptando conceptos más vinculantes para la alineación territorial de los desarrollos sectoriales.

Lo que se acaba de plantear es una muestra más de la innecesaria complicación burocrática entre los actores, evidenciando que el delegado presidencial supervisa un «ganado ajeno» cuyo «legítimo pastor es el que la ciudadanía ha votado». Debería, al menos, supeditarse a aquellas cuestiones ya mencionadas en virtud del interés nacional o de la unidad nacional estratégica, si no desaparecer por completo. Esto permitiría que la heterogeneidad de propuestas, planes y programas, surgidos de la infinita multiplicidad de realidades regionales, pueda gestar un desarrollo inclusivo y auténticamente descentralizado.



La acción y gestión interministerial como la esencia del trabajo del Gobierno Regional

En consonancia con lo señalado anteriormente, se debe establecer este principio de trabajo en equipo interministerial en cada región. De lo contrario, ¿cómo se definirá una estrategia de desarrollo regional y se abordarán las «cuestiones y problemas críticos» de la infraestructura, la cohesión social y las mejoras sistemáticas de la calidad de vida de las familias en el territorio?

Este tipo de trabajo en comités «interagenciales» es primordial en el quehacer de desarrollo regional. La mayoría de los obstáculos a remover para conseguir desarrollo requieren acciones coordinadas de las agencias públicas, en lugar de políticas compartimentadas, cuyo resultado ha sido históricamente ineficaz en nuestra propia experiencia.

Existe el riesgo de que los Gobernadores Regionales, para cumplir de manera fundamental y eficaz con sus «tareas irrenunciables», comiencen a gestar «equipos propios» desde sus divisiones administrativas, para que desde allí se dirija la inversión pública, se aborden las cuestiones de infraestructura y conectividad, se superen las brechas sociales graves en cada territorio y se coordinen de manera esencial con los alcaldes y concejos municipales. Esta situación se ha constatado en regiones con capacidad presupuestaria para su desarrollo, como es el caso de la Región Metropolitana de Santiago, cuyos equipos de gabinete operan en la práctica con una duplicidad de nombramientos sectoriales, todo esto bajo una «mirada inmutable de la Ley N° 21.396», que a menudo menciona la necesidad de coordinación pero no impone sanciones claras, sometiendo las capacidades de gestión a una burocracia ineficiente.

Solo imaginemos la costosa redundancia que esto puede implicar desde el punto de vista democrático, y la evidente inutilidad cuando existen servicios desarrollados con un profundo conocimiento del territorio que no podemos ni debemos desechar. La «brutal separación» del Gobierno Regional de los ministerios y servicios en las regiones es un despilfarro de recursos, una cuestión ineficaz que conduce a dificultades severas de gobernabilidad territorial.

Es más, las estrategias de desarrollo regional y el ejercicio del anteproyecto regional de inversiones para la propuesta presupuestaria anual son la esencia del trabajo del Gobierno Regional. No habría razones, por lo tanto, para que los Seremis no sean citados por el Gobernador Regional para asumir funciones y dedicar esfuerzos en las materias señaladas. Esto, que es innegable, actualmente se practica más bien sobre la base de la «buena voluntad» y la «buena vecindad» entre gobernadores y delegados. A pesar de que la Ley Regional establece claramente que las secretarías regionales ministeriales deberán coordinarse con el Gobernador Regional en relación con la aplicación en la región de las políticas, planes y programas del respectivo sector. Paradojalmente, este mismo marco legal establece que el Gobernador Regional podrá convocar a las secretarías regionales ministeriales y/o a las direcciones regionales de los servicios públicos para tratar sus políticas, estrategias, planes, programas y proyectos, que contribuyan al cumplimiento de los objetivos de la estrategia regional de desarrollo. Sin embargo, al no existir un «garrote» que complemente la «zanahoria» poco atractiva de la descentralización, cualquier modificación del marco normativo resulta superflua y decorativa.

No hay tema que no sea conflictivo en la relación gobernador-delegado, desde el manejo de emergencias hasta la «cuestión de los edificios». No pocos delegados, al asumir sus funciones, se fotografiaron con todos los Seremis, expresando una «imagen de poder regional» que desconocía los roles esenciales del Gobernador Regional. Varios gobernadores recibieron inicialmente oficinas abiertamente «secundarias» y, en algunas ocasiones, la hostilidad ha sido la norma en relaciones que deberían ser de abierta cooperación.

La inversión regional y la ejecución presupuestaria son procesos fundamentales

Poca duda cabe que el instrumento de la inversión pública es la principal palanca del desarrollo territorial en Chile y para los gobiernos regionales ello adquiere una importancia capital. Lo anterior, implica que no solo se compromete la instancia administrativa propia de la entidad sino también instancias ministeriales en la región que juegan papeles fundamentales, desde la elaboración de los proyectos y su sanción socio económica favorable [el RS] hasta la ejecución misma de los recursos habitualmente dirigida por Unidades Técnicas que son precisamente las entidades ministeriales en cada región.

Ello supone un tremendo trabajo en la identificación de completas carteras de proyectos de inversión pública que sean enteramente elegibles y que se encuentren financiados y sean de ejecución expedita. Estas carteras deberán preocuparse también de las localidades y municipios más apartados y con falta de capacidades profesionales. La relación con el Ministerio de Desarrollo Social y Familia es indispensable, y en las unidades técnicas son fundamentales las instancias del MOP, vale decir Vialidad, Obras Hidráulicas y Arquitectura, principalmente.

La ejecución presupuestaria misma supone que el gobierno regional haya tenido una participación importante en la confección y el despacho de la Ley de Presupuestos, materia en la que la participación regional es habitualmente escasa. Deben introducirse innovaciones para que cada gobierno regional sea tratado como un Servicio Público y que participe cabalmente en el debate y la aprobación presupuestaria en el Parlamento.

Por otra parte, habría que aprovechar la última quincena del mes Diciembre de cada año, una vez publicada la Ley de Presupuestos del año siguiente en el Diario Oficial, para obtener las asignaciones presupuestarias a lo menos de los proyectos «de arrastre», para asegurar un ritmo inversionista importante en el primer trimestre, la debilidad principal de la ejecución presupuestaria de la inversión regional. Adicionalmente, se debe llevar un cuadro de desembolsos estimado y ejecutado, a lo menos de control semanal, por parte del ejecutivo del gobierno regional. También será importante tener reuniones periódicas

de seguimiento de la ejecución con las Unidades Técnicas a cargo de los proyectos.

La inversión pública no debe reducirse al FNDR, aunque este sea el programa de inversión más importante para los gobiernos regionales. Los Convenios de Programación, entendidos como acuerdos regionales y ministeriales de mediano plazo [plurianuales] permiten concordar con ministerios inversionistas claves como el MOP y el MINVU, con un horizonte temporal mayor al anual, y con objetivos compartidos de acción inversionista en el territorio. Por otra parte, es bueno recordar que la Constitución y la Ley N° 19.175 introdujeron las ISAR que, aunque «venidas a menos» siguen siendo una modalidad que sería bueno reactivar. Allí la ejecución es ministerial pero el GORE define la aplicación a proyectos específicos y sus prioridades, de tal modo y como ejemplo de aquello es que el Programa de Agua Potable Rural, de la Dirección de Obras Hidráulicas del Ministerio de Obras Públicas era el único ISAR «sobreviviente», pero fue eliminado de las glosas presupuestarias respectivas a contar de la Ley de Presupuestos 2023.

Es del todo conveniente definir en un «mapa de inversiones y proyectos» de las iniciativas en desarrollo, que establezcan sinergias significativas, incluido la definición de paquetes inversionistas a licitar en zonas de escaso interés de ejecución privada, y que permitan ir calibrando el objetivo regional permanente de la integración y la equidad territorial. Ello es especialmente adecuado para «desafiar» al sector privado a que lleve a cabo inversiones integrativas a la acción pública.

Vinculada a la inversión y ejecución, la transferencia de competencias a los GOREs ha estado largamente en debate, debido a su capacidad de facilitar y resolver situaciones de relevancia territorial. Es fundamental que los gobiernos regionales soliciten y justifiquen estas transferencias para hacer frente a las necesidades de sus territorios. Sin embargo, como casos ejemplares de transferencias urgentes hacia los Gobiernos Regionales, se abordan en el Capítulo 8 del presente texto, medidas enfocadas en el sector turístico y el fomento productivo de mayor manera.

La Probidad, la Transparencia y la Rendición de Cuentas

La cuestión de la Transparencia, con el ejercicio permanente de la Probidad y la habitual Rendición de Cuentas frente a la ciudadanía, es siempre una muestra evidente de una fortaleza institucional. A nuestros gobiernos regionales les falta y desgraciadamente ello ha quedado mostrado, en el último tiempo.

Es fundamental repasar las condiciones que han hecho posibles estas dificultades que han golpeado a estas entidades de un modo muy manifiesto y bastante generalizado. La sola preferencia en la práctica del mecanismo de Transferencia por sobre las Inversiones directas es todo un tema, el que debe definirse claramente a favor de la Inversión y regular las transferencias al mínimo y con rigurosa fundamentación. Un dato ilustrativo de este deterioro de la inversión regional nos muestra que el año 2010, en promedio los gobiernos regionales destinaban el 61% de su Programa de Inversión a Iniciativas de Inversión [Subtítulo 31], y el año 2023 solamente el 31,0%. Como contrapartida, en el mismo período, las Transferencias de Capital [Subtítulo 33] pasaron de un 26,4% a un 40%, y las Transferencias Corrientes [Subtítulo 24] de un 3,2% a un 12,0%.

La aparición de Fundaciones de dudosa trayectoria es una cuestión especialmente grave. Allí tenemos la fuente de «negociaciones incompatibles», «riesgos fiscales evidentes» y mucha «cooptación desde el gobierno regional». Nada aconsejable. Es verdad que esto ha afectado incluso a Fundaciones, Universidades y Organismos de gran trayectoria. Es complejo «dejar rendijas» por las que se pueden filtrar estos procedimientos enteramente inadecuados.

Todo lo anterior puede regularse mejor. Aunque tras estos durísimos sucesos, surge la necesidad de alcanzar una renovada impronta moral, más arraigada del ejercicio de los gobiernos en los territorios. Eso nos conduce a la necesidad de un mayor control ciudadano, un rol más potente del disminuido Consejo Regional frente al Gobernador, y superar la superficialidad de los liderazgos.

Guía Ciudadana

GOBIERNO DE CHILE

Lanzamos la Agenda de Probidad y Modernización del Estado

¿QUÉ ES LA PROBIDAD?

La probidad es la cualidad de honestidad, rectitud e integridad.

Los funcionarios públicos tienen la obligación de actuar de forma honesta, recta e íntegra en cada una de sus acciones. Deben privilegiar siempre el interés general sobre intereses personales.

¿Y POR QUÉ ES TAN IMPORTANTE?

Cumplir con el principio de probidad permite:

- ✓ Asegurar que los recursos públicos sean bien utilizados.
- ✓ Que los ciudadanos reciban un servicio público de calidad.
- ✓ Acceder a información detrás de las decisiones sobre las acciones del Estado.
- ✓ Construir y mantener la confianza de las personas en las instituciones.
- ✓ Fomentar la rendición de cuentas de los individuos e instituciones.

Para un Estado más transparente y para combatir la corrupción, presentamos la Agenda de Probidad y Modernización del Estado y más medidas de Gobierno.

Se requiere liderazgos centrados en la «acción territorial» y en donde haya que administrar y decidir recursos, reforzar los controles. Se trata de una dimensión cultural de las buenas prácticas, las que deben ser más permanentemente destacadas, especialmente cuando no es el funcionariado permanente el implicado. Se puede enfrentar, sin duda, pero con la depuración de los liderazgos, desde el más alto nivel, la profesionalización de los equipos, la transparencia de todos los actores



gubernamentales y rendiciones de cuentas efectivas y precisas en todas las materias. Hay que trabajar intensamente para preservar el valor ético de nuestros gobiernos subnacionales. El riesgo grave es que sea «nuestro propio trabajo» el que nos desprestigie frente a la ciudadanía.

Referencias

Cordero Quinzacara, E. (2009). Los principios y reglas que estructuran el ordenamiento jurídico chileno. *Revista Ius Et Praxis*, Año 15(2), 11-49.

García Máñez, E., & Domínguez, V. (1956). *Introducción al estudio del derecho* (53a ed ed.). Porrúa. ISBN 970-07-1495-0

Kelsen, H. (1999). *Teoría pura del derecho*. Eudeba. ISBN: 9789502308869

Kelsen, H. (1969). *Teoría general del Derecho y del Estado* (3a ed.). UNAM, México.

Jurisprudencia, Leyes y Decretos

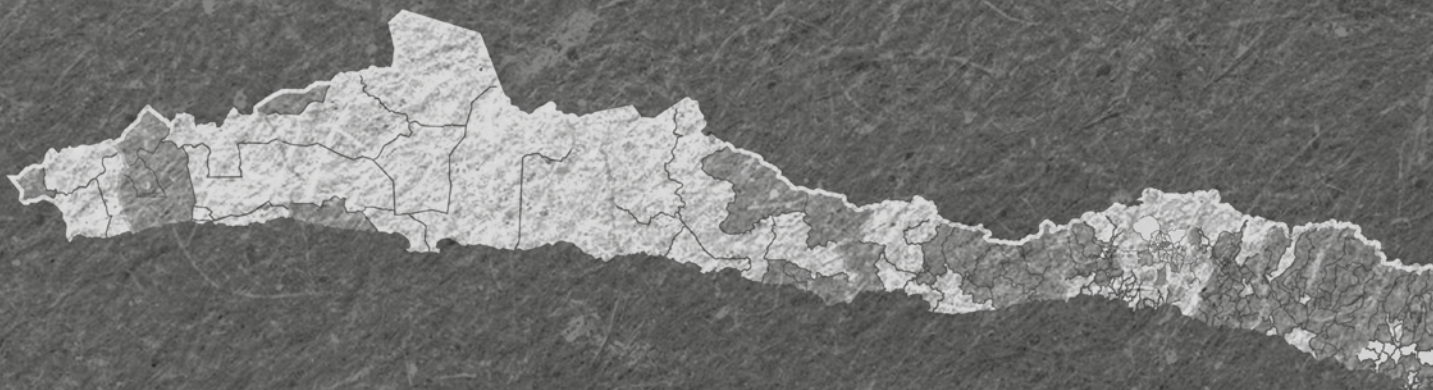
Decreto N° 43 [D.O.29.05.21] Modifica Decreto Supremo N° 171, de 2016, que aprueba Reglamento de Ceremonial Público y Protocolo de Estado. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Obtenido de: <https://bcn.cl/2pu2i>

Ley N° 19.175 [D.O.11-11-1992] Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Obtenido de: <https://bcn.cl/2ltpi>

Ley N° 21.073 [D.O.22-02-2018] Regula la Elección de Gobernadores Regionales y Realiza Adecuaciones a Diversos Cuerpos Legales. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Obtenido de: <https://bcn.cl/2fod0>

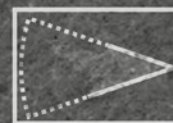
Ley N° 21.074 [D.O.15-2-2018] Fortalecimiento de la Regionalización del País. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Obtenido de: <https://bcn.cl/2l7d4>

Ley N° 21.396 [D.O.18.12.2021] Modifica leyes que indica con la finalidad de implementar adecuadamente el proceso de descentralización del país. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Obtenido de: <https://bcn.cl/2ulbn>



CAPÍTULO IV

**EL MUNICIPIO:
DE ADMINISTRACIÓN LOCAL
A GOBIERNO COMUNAL**



Democratización Municipal: Un largo camino para su materialización

La Constitución Política de 1980, definió un procedimiento de generación de autoridades municipales, acorde a la situación de control de esa época. Posteriormente, y hasta la actualidad, hubo cambios significativos en esta materia, derivados de las reformas a la Carta Fundamental y de la normativa que rige al sistema de administración municipal, efectuadas de manera gradual y progresiva a partir de 1990, luego de la recuperación democrática.

Luego de la entrada en vigencia de la Constitución de 1980, en el período que comienza el 11 de marzo de 1981, y durante el cual rigieron las disposiciones transitorias de la CPR, la designación [y remoción] de los alcaldes residió exclusivamente en la voluntad del Presidente de la República de la época, en virtud de lo dispuesto en la letra a), N° 2) de la Disposición Décimoquinta Transitoria, que establecía entre las prerrogativas del Presidente de la República el designar y remover libremente a los alcaldes de todo el país, sin perjuicio de que pueda disponer la plena o gradual aplicación de lo previsto en el artículo 108, que a su vez señalaba que «El alcalde será designado por el consejo regional de desarrollo respectivo a propuesta en terna del consejo comunal. El intendente tendrá la facultad de vetar dicha terna por una sola vez. Sin embargo, corresponderá al Presidente de la República la designación del alcalde en aquellas comunas que la ley determine, atendida su población o ubicación geográfica».

Esta atribución de designar a los alcaldes por los citados consejos sólo podía producirse en la medida que tuvieran existencia tanto los Consejos Regionales de Desarrollo [COREDE] como los Consejos de Desarrollo Comunales [CODECO]. Cabe recordar que la Ley que crea los Consejos Regionales de Desarrollo¹⁴⁹ entró en vigencia el

149 Ley N° 18.605 (D.O. 06.04.1987). Ley Orgánica Constitucional de los Consejos Regionales de Desarrollo

año 1987, y la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades que, entre otras regulaciones, crea los Consejos de Desarrollo Comunal fue promulgada, y entró en vigencia, el año 1988¹⁵⁰. En consecuencia los alcaldes y alcaldesas en ese período fueron de designación presidencial.

La Ley municipal del año 1988 reguló el artículo 108 de la Constitución, relativa a las comunas en donde la máxima autoridad local seguiría siendo una facultad exclusiva del Presidente de la República, señalando en su artículo 48 que «Corresponderá al Presidente de la República la designación del alcalde, quien será de su exclusiva confianza, en las comunas de Arica, Iquique, Antofagasta, Valparaíso, Viña del mar, Santiago, Conchalí, La Florida, Las Condes, Ñuñoa, Concepción, Talcahuano, Temuco, Puerto Montt, Coihaique y Punta Arenas», autoridades que durarían cuatro años en el ejercicio de su cargo y podrían ser designados por nuevos períodos.

Durante este período, las municipalidades estaban constituidas, en términos legales, por el respectivo Alcalde y el Consejo de Desarrollo Comunal. Este último, organismo de carácter asesor del Alcalde, conformado por representantes de las organizaciones comunitarias territoriales y funcionales y de las actividades relevantes de la comuna los que eran, a su vez, designados, después de un mecanismo de inscripción y propuestas previas, por el Consejo Regional de Desarrollo¹⁵¹.

150 Ley N° 18.695 [D.O. 18.03.1988]. Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades.

151 El artículo 61 de la Ley N° 18.695, establecía que: «El consejo regional de desarrollo, mediante resoluciones que dictará al efecto, determinará las organizaciones comunitarias de carácter territorial y funcional y las actividades relevantes que tendrán derecho a participar en la elección de los miembros de los consejos de desarrollo comunal y designará a las personas que los integrarán».

Una vez recuperada la democracia, en el período junio de 1992 y octubre de 1996, a partir de las reformas constitucionales de la Ley N° 19.097 del año 1991, y la profunda reforma a la Ley Orgánica de Municipalidades, introducida por la Ley N° 19.130¹⁵², dictada en 1992, los municipios se democratizaron en su gestación y pasaron a quedar conformados legalmente por el Alcalde y por el Concejo Municipal. Dichas modificaciones establecieron, entre otras regulaciones, que el sistema de generación de los concejales y alcaldes, de la totalidad de las municipalidades del país fuera a través de elecciones por sufragio universal. De este modo, se terminó con la facultad presidencial de designar a los alcaldes y alcaldesas de las principales comunas del país. Facultad que fue ejercida por última vez por el Presidente Patricio Aylwin el año 1990. Se fijó como fecha para la primera elección de las nuevas autoridades municipales el 28 de junio de 1992.

Cabe recordar que esta reforma constitucional introducida por la Ley N° 19.097 fue fruto del primer gran acuerdo político en democracia el que no sólo permitió el inicio de la democratización de los municipios, sino que también la creación de los Gobiernos Regionales.

Si bien estas nuevas disposiciones permitieron un avance en la democratización municipal, este nuevo sistema tuvo como característica ser una elección indirecta, dado que las disposiciones entonces vigentes no establecen una elección directa de alcalde, sino que era a través de los concejales de cada uno de los Concejos Municipales del país, mediante el mecanismo de listas de candidatos por pactos y subpactos electorales. Se estableció, que resultaba elegido como Alcalde, el candidato a concejal que, perteneciendo a la lista más votada, a su vez obtuviera al menos el 35% de los votos válidamente emitidos. De no cumplirse lo anterior, el alcalde debía ser elegido por el Concejo, en su sesión constitutiva, por la mayoría absoluta de los concejales elegidos. Si esto tampoco se lograba, el Concejo debía efectuar una nueva votación circunscrita sólo a las dos más altas mayorías relativas de la anterior votación. Por último, en caso de un empate en esta segunda elección, el cargo de alcalde debía ser ejercido por cada uno de los dos concejales empatados, en dos subperíodos de igual duración.

152 Ley N° 19.130. [D.O. 19.03.1992]. Orgánica Constitucional de Municipalidades.

Las elecciones municipales del día 28 de junio de 1992, fueron el primer acto de esta naturaleza que se realizaba desde el año 1973. Se eligieron un número de 2.082 concejales, de los cuales 50 fueron elegidos directamente alcaldes por obtener una votación igual o superior al umbral mínimo establecido en la ley [35%]. En 84 municipios, al registrarse empate, hubo una división del período, situación que no estuvo exenta de complicaciones y conflictos, con pactos de distinta naturaleza.

Sin duda una elección particular, en donde todos los candidatos a concejal lo eran también al cargo de alcalde. Este sistema no hizo residir siempre la elección, en forma exclusiva, en la ciudadanía, ya que en muchos casos la decisión sobre quién ejercería la alcaldía fue el resultado de lo acordado por el Concejo, con posterioridad a la fecha de la elección. Esto último, a su vez, llevó a la formulación de pactos y acuerdos tanto entre los concejales electos como entre los partidos políticos, que muchas veces no coincidían con la voluntad de los electores de la comuna¹⁵³, resultando electos como primera autoridad incluso candidatos con baja votación.

En esta elección eligieron por primera vez sus autoridades las 17 comunas creadas por el Decreto con fuerza de ley [DFL] N.º 3.060 de 1981. Estas son: Estación Central, Recoleta, Independencia, Peñalolén, Macul, El Bosque, Huechuraba, San Ramón, San Joaquín, Cerro Navia, Lo Prado, Cerrillos, Pedro Aguirre Cerda, Lo Espejo, La Pintana, Vitacura y Lo Barnechea. Además, también eligieron su primer alcalde, las comunas de Teodoro Schmidt y Hualaihué.

Los conflictos producto de esta elección indirecta de las autoridades municipales, desconociendo la voluntad ciudadana, y los impactos de la subdivisión del período alcaldicio en la gestión municipal, derivaron en la necesidad de efectuar reformas al sistema, para lo cual durante el gobierno del Presidente Eduardo Frei R-T, en el año 1995, se presentó una iniciativa legal que nuevamente introdujo importantes modificaciones en materia electoral a la LOCM, y que fuese aprobada la Ley N° 19.452, en abril de 1996¹⁵⁴.

153 Biblioteca del Congreso Nacional (BCN): «Historia de la Ley N° 19.737: Modifica la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, con el objeto de establecer Sistema de Elecciones Separadas de Alcaldes y Concejales».

154 Ley N° 19.452 (D.O. 16.04.1996). Modifica Ley Orgánica de Municipalidades.

El mensaje del Ejecutivo que acompañó al proyecto enviado a tramitación¹⁵⁵ señala que «en lo que atañe estrictamente al sistema electoral para la generación de alcaldes, se ha combinado el respeto a la voluntad ciudadana con el aseguramiento de la gobernabilidad municipal». El nuevo sistema electoral se caracterizó, en lo esencial, por un proceso de elección única y conjunta de todos los concejales de cada uno de los concejos municipales del país, mediante el mecanismo de listas de candidatos por pactos y subpactos electorales.

De esta forma, se establece como principio elemental que será elegido alcalde el candidato a concejal que haya obtenido el mayor número de preferencias individuales y cuya lista o pacto cuente a lo menos con el treinta por ciento de los votos válidamente emitidos, sin sujeción a intervención posterior del consejo u otro tipo de instancia; de no obtenerse ese porcentaje, será elegido alcalde el candidato a concejal con la primera mayoría comunal y que pertenezca a una lista o pacto que haya alcanzado la mayor votación en la comuna. De no darse ninguno de los dos supuestos anteriores, será elegido alcalde el candidato que individualmente tengan la mayor votación dentro de aquella lista o pacto que haya obtenido la mayor votación comunal. Finalmente, se prevé los mecanismos de solución para los casos de empates entre candidatos, ya sea en la votación comunal o dentro de las listas y los pactos.

Este nuevo sistema tiene como virtud que la determinación de quien obtiene el cargo de alcalde emana directamente del acto eleccionario. Asimismo, a través de una nueva reforma constitucional¹⁵⁶, se fijó como fecha de la elección de alcaldes y concejales bajo este nuevo sistema electoral el día 27 de octubre de 1996.

Este sistema de elecciones conjuntas de alcaldes y concejales presentaba el inconveniente que la ciudadanía no tenía claridad al votar, si lo estaba haciendo para elegir concretamente un alcalde o para concejales. Asimismo, al estar todos los candidatos postulando a los mismos cargos y que uno de ellos finalmente sea alcalde, se creaban rivalidades que

impactaban negativamente en la relación entre el Concejo y el Alcalde, afectando a la administración del municipio.

Acogiendo diversas proposiciones sobre la materia, formuladas por Parlamentarios, por la Asociación Chilena de Municipalidades y por otros sectores de opinión, el Gobierno del Presidente Eduardo Frei R-T estimó oportuno elaborar y presentar un proyecto de ley con modificaciones a la Ley N° 18.695, para establecer en el país un sistema electoral municipal que contemple expresamente elecciones separadas para los cargos de Alcalde y de Concejales. Dicha iniciativa, fue presentada a tramitación legislativa el 30 de mayo de 1997, siendo aprobada como Ley N° 19.737 en 2001.

El año 2004 se efectuó la primera elección separada de alcaldes y concejales, en un mismo acto eleccionario, aunque en cédulas de votación separadas. Tal como ocurre con las elecciones parlamentarias para Senadores y Diputados y, más recientemente, en la elección de las autoridades de los gobiernos regionales. A contar de esta reforma legal, hasta la actualidad, es elegido alcalde el candidato que obtenga la mayor cantidad de sufragios válidamente emitidos en la comuna, esto es, excluidos los votos en blanco y los nulos, según determine el Tribunal Electoral Regional competente.

Esta nueva modalidad de elección elimina el porcentaje mínimo de votos que debe obtener un candidato para ser alcalde, existiendo propuestas y mociones parlamentarias para establecer un mínimo del total de votos válidamente emitidos, por ejemplo, un 40%, similar a la actual regulación para la elección de gobernadores y gobernadoras, y en caso que ninguna candidatura obtenga dicha proporción, proceder a una nueva elección (segunda vuelta), entre las dos primeras mayorías. Esto evitaría que tengamos, como en la actualidad, autoridades comunales electas con menos de un 25% de votos.

155 Presidencia de la República (1995): Mensaje de Proyecto de Ley que Modifica la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades en lo relativo a la generación de autoridades. Ingresado a tramitación en la Cámara de Diputados el 10 de agosto de 1995. Boletín N° 1674-06

156 Ley N° 19.448 [D.O. 20.02.1996]. Incorpora Disposición Transitoria que indica a la Constitución Política de la República.

De Administración Local a Gobierno Comunal: Una gran deuda con las Municipalidades

Chile, en términos agregados, ha logrado importantes avances en su desarrollo social, económico y político. Sin embargo, a nivel territorial se observa la persistencia de importantes desigualdades en las oportunidades de desarrollo, exhibiendo los niveles más altos de disparidad regional entre los países de la OCDE, en la satisfacción de vida; el medio ambiente; la seguridad, y el empleo, junto a disparidades muy importantes en educación¹⁵⁷. Brechas que, si bien son de larga data en nuestro país, no parecen disminuir.

Desigualdad territorial que el PNUD define como:

[...] diferencias en dimensiones de la vida social que tienen una expresión territorial -esto es, que se muestran similares para los habitantes de un territorio y diferentes para otros-, que implican ventajas para los habitantes de unos territorios y desventajas para los habitantes de otros, que se representan como condiciones estructurantes de la vida y que se perciben como injustas en sus orígenes o moralmente inaceptables en sus consecuencias, o ambas¹⁵⁸.

Diferencias que hacen que no de lo mismo la comuna donde se nace, se vive o se trabaja, reflejada en segregación social, económica y espacial de la población.

Nuestro país se encuentra en el grupo de países de Desarrollo Humano «muy alto», con un Índice de Desarrollo Humano [IDH] de 0.860, lo que lo ubica en el lugar 44 a nivel global, presentando avances sostenidos desde 1990, cuando el índice llegaba a 0.703. En términos com-

157 OCDE (2017). «Revisión de Gobernabilidad Multinivel en Chile: Modernización del Sistema Municipal». Conclusiones y Principales Recomendaciones.

158 Programa de las Naciones Unidas Para el Desarrollo (2018). «Desigualdad Regional en Chile Ingresos, salud y educación en perspectiva territorial».

parados, Chile se ubica primero en América Latina y el Caribe, por encima de países como Argentina [48°], Uruguay [52°] y Costa Rica [64°], aunque por debajo del promedio de los países de IDH «muy alto»¹⁵⁹. Asimismo, presenta una tasa de pobreza muy por debajo del promedio de América Latina.

No obstante estos buenos indicadores socioeconómicos, que han mejorado de manera significativa en las últimas 3 décadas, al ser promedios agregados, esconden las distintas realidades territoriales, y no dan cuenta a cabalidad del acceso de toda la población a las oportunidades de este progreso. Las brechas de calidad de vida entre las comunas a lo largo de nuestro país saltan a la vista, en donde la segregación territorial es un lamentable factor común.

La provisión de bienes y servicios por parte del Estado, en muchos ámbitos, se realiza a través de las municipalidades, accediendo sus habitantes a servicios que, mayoritariamente, tienen problemas de calidad [educación, vivienda, salud] y de oportunidad¹⁶⁰ aún cuando varios de estos servicios están establecidos como garantías constitucionales para todos los chilenos y chilenas¹⁶¹. Las municipalidades presentan grandes

159 United Nations Development Programme - UNDP (2024). The 2023/2024 Human Development Report.. Breaking the gridlock Reimagining cooperation in a polarized world

160 Los hogares del quintil más pobre más que duplican, en promedio, sus recursos si se suma a sus ingresos el equivalente monetario de los servicios recibidos; en el segundo quintil, el valor de estas transferencias representa el 50% de los ingresos monetarios. Para el tercer, cuarto y quinto quintiles corresponde al 28%, 15% y 3%, respectivamente. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), junio 2017. Desiguales: Orígenes, cambios y desafíos de la brecha social en Chile.

161 La Constitución Política de la República, en su Art. 19 señala expresamente que «La Constitución asegura a todas las personas», entre otras garantías: «9°. El derecho a la protección de la salud [...] y garantizar la ejecución de las acciones de salud [...]»; «10°. El derecho a la educación [...]».

disparidades en sus capacidades institucionales, en materia de recursos humanos y presupuestarios, haciendo que muchas de estas administraciones locales no puedan ejercer con efectividad sus responsabilidades legales, o bien con niveles de calidad y satisfacción ciudadana muy inferiores a las municipalidades de mayores recursos.

Son los sectores más pobres y los más rezagados de nuestro país los que, mayoritariamente, acceden al Estado para la provisión de bienes y servicios sociales, algunos de ellos gratuitos o directamente subsidiados, y en donde la municipalidad es la entrada al mundo de la oferta pública para estos sectores; institución de la que se depende de manera importante.

Todo este marco de potestades, competencias, responsabilidades, funciones, atribuciones y/o tareas se sustenta en la definición del Art. 1° de la Ley N° 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades, que entrega a las administraciones locales la tarea de «satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de la comuna». Sin embargo, existen 345 municipalidades a lo largo del país, con un marco legal que les asigna, a todas por igual, las mismas tareas, atribuciones y funciones, pero que no reconoce la heterogeneidad del tamaño de su población, ni de las distintas realidades y complejidades territoriales, ni de sus capacidades institucionales y recursos con los que cuentan las municipalidades.

Disparidades y Segregación Territorial

Una cuantificación de, probablemente, la causa más directa de la segregación territorial entre comunas es el valor de su suelo¹⁶², lo que puede medirse según la proporción de propiedades habitacionales que se encuentran exenta del pago de impuesto territorial, porque su avalúo fiscal es inferior a \$55.514.644¹⁶³. Si nos enfocamos en las 10 comunas de menor proporción de predios exentos, la mayor parte de ellas se localizan en el sector oriente de la región metropolitana, y en comunas cabeceras regionales. Vitacura tiene sólo el 3.9% del total de sus predios

habitacionales exento de pago del impuesto territorial. En el otro extremo la comuna de La Pintana, tiene el 98,9% de sus predios habitacionales exentos. En esta diferencia del valor del suelo, entre otros factores, se explica la segregación territorial en nuestras ciudades.

La desigualdad salta a la vista al recorrer las comunas donde habita la población de mayores ingresos y comunas de clase media, en contraste con las comunas de los sectores populares que habitan en «poblaciones», «campamentos» o, recientemente llamados «condominios sociales», denominación creada para dar una señal de progreso pero que no oculta la enorme desigualdad y segregación espacial. La diferencia es evidente en las características del espacio urbano; en la limpieza de sus calles y veredas; en la materialidad y superficie de las viviendas; en la cantidad de áreas verdes por habitante; la calidad de los espacios públicos de esparcimiento; los tipos de vehículos que transitan y, otros elementos propios de los entornos urbanos. Muchas de estas tareas están vinculadas a la gestión municipal. También es notoria la diferencia en el tipo de equipamiento de servicios comerciales, financieros, recreativos y de servicios a las personas¹⁶⁴.

El sistema de transporte, es clave en materia de reducir (o agravar) la brecha de desigualdad, pero vemos que las personas de zonas segregadas tienen menos opciones para desplazarse y a menudo deben conformarse con viajes más largos e incómodos, lo que, nuevamente, aumenta los costos de incorporarse a la ciudad y acceder a sus oportunidades. Algunas políticas y decisiones públicas en materia de transporte reproducen las desigualdades territoriales. Un caso concreto son las nuevas líneas de metro y las autopistas urbanas que, en sectores de menores ingresos se construyen sobre la superficie, generando grandes «heridas urbanas» y aumentando la segregación espacial. En cambio, estas mismas obras son subterráneas en sectores de ingresos medios y altos, como la autopista Américo Vespucio Oriente.

La segregación residencial de los hogares de bajos ingresos se asocia también a la inseguridad, la violencia y la delincuencia. Las encuestas en materia de seguridad dan cuenta de una percepción de mayor inseguridad entre los vecinos de sectores segregados, en comparación

162 Beytía, P. (2014). Segregación urbana: la «otra» desigualdad de Chile. Acceso en <https://blogs.iadb.org/ciudades-sostenibles/es/la-otra-desigualdad-de-chile/>.

163 Servicio de Impuestos Internos (SII). En https://www.sii.cl/ayudas/ayudas_por_servicios/2242-reajustes_exenciones-2468.html. Consultado en mayo 15 de 2024.

164 Programa de las Naciones Unidas Para el Desarrollo (PNUD). 2017. Op. Cit.

con residentes de sectores de menor segregación¹⁶⁵. «Las personas de niveles socioeconómicos medio y alto reportan sentir temor fuera de sus barrios, mientras que los más desfavorecidos lo sienten al interior de sus barrios»¹⁶⁶.

Disparidad de Capacidades Institucionales

La municipalidad es concebida como la «puerta de entrada» de los ciudadanos al Estado, en particular para los que viven en las comunas de menores ingresos, y donde su satisfacción de necesidades y el acceso a bienes y servicios públicos depende de estas administraciones locales.

La municipalidad es considerada también una «aliada» de los distintos órganos de la administración del Estado en la ejecución y financiamiento de las políticas públicas. En particular en ámbitos estratégicos como son la salud, la educación, la vivienda, seguridad ciudadana, y más recientemente se le han asignado tareas vinculadas al cambio climático y a la gestión de desastres sicionaturales.

La mayoría de las familias de menores ingresos envían a sus hijos a una escuela pública, y acuden a consultorios municipales para sus atenciones de salud primaria, realizan algún trámite para su vivienda o solicitan de la municipalidad algún tipo de pensión o ayuda ante una dificultad económica o física. Son precisamente estas municipalidades de territorios con mayores complejidades sociales y económicas de su población, así como también la de territorios aislados o rezagados, las que presentan mayores carencias de recursos presupuestarios e institucionales para hacer frente de manera efectiva a las demandas de sus ciudadanos.

Las municipalidades cuentan con un marco legal que les asigna, a todas por igual, las mismas tareas, atribuciones y funciones y que no reconoce y no se hace cargo de la alta heterogeneidad institucional, ni de las distintas realidades y complejidades territoriales. Este tratamiento homogéneo se refleja, asimismo, en las tareas que progresivamente se

les han ido asignando, a través de modificaciones a su ley orgánica o de leyes específicas.

Esta «uniformidad» en la definición de las competencias y atribuciones municipales, que no considera las brechas en las capacidades institucionales y de recursos, ni de las distintas realidades y complejidades territoriales, tiene como consecuencia una prestación inadecuada de servicios sociales e insatisfacción de las necesidades de sus ciudadanos, en particular de los sectores de menores ingresos. Si bien en nuestro país ha habido esfuerzos por categorizar a las administraciones locales y efectuar una diferenciación de sus responsabilidades y competencias, los avances han sido menores a los esperados.

Un ejemplo fue el traspaso total de la salud primaria¹⁶⁷ y la educación pública a las municipalidades¹⁶⁸ y de todas las responsabilidades asignadas a través de modificaciones a su ley orgánica o de leyes específicas las que, como se señalará, desconocen las distintas realidades locales.

El caso más emblemático de este traspaso uniforme de competencias a las municipalidades es el de la educación pública, en sus niveles pre-básico a enseñanza media, teniendo como una de sus finalidades el hacer competir a las escuelas municipales y las particulares que recibían subvención escolar, lo que tendría como efecto un mejoramiento de la calidad de la educación, sin considerar su impacto en el aumento de la segmentación social, en una competencia en abierta desigualdad de condiciones. Los establecimientos subvencionados, hasta hace poco, podían hacer selección de sus alumnos; contar con mecanismos de copago y «financiamiento compartido», y no tener las mismas obligaciones estatutarias para sus cuerpos docentes y no docentes.

165 Sabatini, Francisco, Guillermo Wormald y Alejandra Rasse, eds. (2013). Segregación de la vivienda social. Ocho conjuntos en Santiago, Concepción y Talca. Santiago de Chile, Estudios Urbanos UC.

166 Programa de las Naciones Unidas Para el Desarrollo (PNUD). 2017. Op. Cit.

167 Con excepción de los municipios de la región de Aysén, que devolvieron al Estado los establecimientos de salud primaria. Caso particular, es la municipalidad de Santiago a la que no se le traspasó ningún establecimiento de este nivel de salud.

168 El traspaso de la administración de los servicios de Educación y Salud Primaria se efectuó a través del D.F.L. 1- 3.063, del año 1980, dictado en virtud del artículo 38 de la Ley de Rentas Municipales (D.L. 3.063 del año 1979), que crea el Fondo Común Municipal, en el cual se establece que «Las Municipalidades deberán destinar preferentemente los recursos de este Fondo a crear, mantener y prestar servicios a la comunidad local. Además, podrán tomar a su cargo servicios que estén siendo atendidos por organismos del sector público o del sector privado, en este último caso ateniéndose al principio de subsidiariedad; como asimismo podrán destinarlos al financiamiento de obras de adelanto local».

En los últimos años se ha tomado conciencia de la imposibilidad de un número importante de municipalidades de asumir con efectividad esta función, que les fue impuesta unilateralmente en la década de los 80. Principalmente, porque estaba en riesgo la educación de niños y jóvenes, en su mayoría de los sectores más vulnerables, que acuden a los establecimientos de educación pública municipal¹⁶⁹.

En distinta escala, el fenómeno anterior se repite con el importante número de programas sociales y de inversión que las municipalidades ejecutan con cargo a recursos del gobierno central y regional y en donde la efectividad de este «agenciamiento» depende de la capacidad institucional de cada municipalidad.

Esta diferencia entre las comunas está asociada a la capacidad municipal de ser gestores del desarrollo local, la que se explica, no solo por la gran brecha de recursos presupuestarios, sino que también y asociados a los anteriores, a la disparidad en la capacidad institucional de las distintas municipalidades. Algunas manifestaciones de esta brecha institucional son:

- * El porcentaje de profesionalización de sus funcionarios; estructuras de plantas poco atractivas [grados muy bajos] en un número significativo de municipalidades e instalaciones precarias de trabajo.
- * Remuneraciones distintas para funciones similares entre municipalidades. Un asesor jurídico o un director de obras municipales no tienen la misma remuneración en Vitacura o Las Condes que los de Penco o Calama. Si bien la reciente «Ley de Plantas Municipales»; Ley N° 20.922¹⁷⁰ tenía como finalidad que las municipalidades adecuaran sus plantas en función de sus nuevas tareas y responsabilidades, en la mayoría de los casos, sólo permitió regularizar situaciones de arrastre y con grandes limitaciones pre-

169 La Ley N° 21.040 (Nov. 2017) de Nueva Educación Pública que «desmunicipaliza» gradualmente la educación para que sea el Estado el garante de la calidad educativa. Crea los Servicios Locales de Educación, conformados por un Consejo Local de Educación con participación de docentes, asistentes de la educación, estudiantes, padres, madres y apoderados e instituciones de educación superior; y un Comité Directivo Local con representación de los centros de padres, municipalidad y gobierno regional.

170 Ley N° 20.922 [D.O. 25.05.2016]. Modifica Disposiciones Aplicables a los Funcionarios Municipales y Entrega Nuevas Competencias a la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo.

supuestarias para hacer cambios significativos. Incluso es posible argumentar un aumento de la brecha institucional con las municipalidades de mayores recursos.

- * Producto de las diferencias remuneracionales entre municipalidades «ricas» y «pobres», se genera un desincentivo de trabajar en comunas más postergadas, generando así un déficit de capital humano, que redundaría en incapacidad de acceder a programas o proyectos ante los niveles regionales o sectoriales y generando un círculo vicioso que afecta directamente la calidad de vida de la población de esas comunas.

Quizás el ejemplo más gráfico de la disparidad es la renta de los alcaldes, en donde estos tienen grados distintos en la escala municipal desde grado 1 a grado 6. Los grados 1 son de los alcaldes/alcaldesas de; Antofagasta; Lo Barnechea; Maipú; Peñalolén; Puente Alto; Las Condes; Providencia; Vitacura; Viña del Mar; Concepción; Santiago, y La Florida. Varios de ellos de municipalidades que hoy reciben los montos más altos del Fondo Común Municipal [Puente Alto, Maipú y Peñalolén]. Por su parte, alrededor de 90 alcaldes y alcaldesas están en grado 6, entre estos Alhue; María Pinto; Pozo Almonte; Camiña; Colchane; Huara; Pica; La Higuera, y Vicuña.

Si el Alcalde de Colchane, con complejidades territoriales que son de público conocimiento, y otros pueden dirigir un municipio con un grado 6, porque no podrían hacerlo con esta remuneración los que hoy tienen grado 1, 2, y en general superior a los de Colchane. ¿Acaso el estar a cargo de un municipio de una comuna pequeña y pobre, con alta demanda ciudadana, con escasos recursos presupuestarios y limitaciones en su personal es menos complejo que administrar una comuna urbana, grande, con presupuestos y personal adecuados? ¿Por qué no debieran ganar lo mismo? ¿Por qué no existe esa diferencia de remuneración entre Ministros o Subsecretarios, ni entre los delegados presidenciales o los gobernadores regionales? ¿Es más complejo ser delegado/gobernador de la Región Metropolitana que de la Región del Ñuble, o de Aysén?

Esta desigualdad en las remuneraciones de la máxima autoridad municipal, aparte de injusta, tiene un efecto perverso en la estructura orgánica de la municipalidad, dado que no puede haber un funcionario

con remuneración similar o superior a la del alcalde o alcaldesa. De este modo, en las municipalidades grado 6, el primer directivo sólo puede tener grado 7 o inferior. Esto, al final del día, conlleva a una precarización de la estructura funcionaria municipal.

En suma, son muchos los ámbitos en donde las brechas territoriales, sociales, institucionales y presupuestarias se manifiestan a nivel local, con una institucionalidad municipal, mayoritariamente precaria, en comunas heterogéneas, dentro de un marco jurídico que no se hace cargo de estas diferencias y asigna las mismas responsabilidades y obligaciones a todas las municipalidades por igual.

Brechas financieras

Las brechas en materia de recursos presupuestarios permiten identificar municipalidades «ricas y pobres», las primeras muy pocas, las segundas mayoritarias. El sistema de financiamiento municipal, consagrado en el D.L. N° 3.063 de 1979, sobre rentas municipales, se sustenta en tres tributos que, en conjunto explican alrededor del 70% de los ingresos propios municipales [cálculos a partir de información SINIM 2023]. El impuesto territorial [Ley N° 17.235]; la patente municipal por actividades profesionales, comerciales e industriales y, el permiso de circulación para vehículos. Estos tres ingresos concentran su recaudación en no más del 15% de las municipalidades del país.

La concentración de estos 3 tributos deriva de la misma naturaleza de éstos, dado que son impuestos vinculados a la ciudad, es decir, predominantemente urbanos, concentrados en comunas metropolitanas y de ciudades intermedias [cabeceras regionales y provinciales]. Esta concentración de la «base tributaria» local, en un reducido número de comunas, configura un sistema municipal donde hay comunas tributarias y otras dependientes. Estas últimas, por mucho esfuerzo que hagan para aumentar sus ingresos en estos tres tributos, tienen rendimientos marginales y donde las evoluciones o involuciones de sus ingresos están, generalmente inducidas por determinaciones de políticas públicas o económicas que sobrepasan la escala municipal.

Estos mismos tributos son los que, en distinta proporcionalidad, constituyen el Fondo Común Municipal, que redistribuye parte importante

de ellos entre todas las municipalidades, con el objeto de compensar los desequilibrios territoriales y de sus bases tributarias.

a) Fondo Común Municipal [FCM]

El Fondo es el principal instrumento de financiamiento del sistema municipal chileno y se encuentra consagrado constitucionalmente. El Artículo 122 de nuestra carta fundamental establece que «Una Ley orgánica constitucional contemplará un mecanismo de redistribución solidaria de los ingresos propios entre las municipalidades del país con la denominación de fondo común municipal. Las normas de distribución de este fondo serán materia de Ley.»

En síntesis, este Fondo Común Municipal presenta las siguientes características.

- * Es *solidario*, en el sentido que las municipalidades que generan más recursos aportan una mayor proporción de estos al fondo:
- * Es *redistributivo*, es decir persigue equilibrar las brechas entre las bases tributarias de las municipalidades.
- * Tiene por finalidad *garantizar* los fines y adecuado funcionamiento de las municipalidades.

Se han elaborado múltiples estudios y propuestas para fortalecer el Fondo Común Municipal, con el objeto de mejorar su carácter redistributivo, incluyendo modelaciones y ajustes de sus criterios de distribución, los que, en su mayoría, concluyen que el FCM ya es altamente redistributivo.

Sin perjuicio de reconocer su alto impacto redistributivo, el FCM puede fortalecerse aumentando los aportes de las comunas de mayores recursos; revisando las distorsiones del mecanismo de compensación, y mejorando su gestión administrativa. En la actualidad solamente 54 comunas son aportantes netas al FCM [aportan más de lo que reciben], y las restantes 291 son receptoras. Todo esto en un proceso administrativo en donde todos aportan y todas reciben, pero que finalmente genera ineficiencias al no poder hacer un uso oportuno de parte de los recursos que se envían al FCM [y que luego vuelven], generando también incentivos perversos como la morosidad y/o rezago en el envío de recursos a la Tesorería General de la República.

Si bien se reconoce el innegable carácter solidario y redistributivo del FCM, que permite funcionar a un número significativo de municipalidades, cabe señalar que no se ha evaluado a cabalidad la suficiencia de los recursos de dicho Fondo, y si estos, sumados a los ingresos directos de cada municipio, permiten el cumplimiento de su mandato legal, de un «adecuado funcionamiento».

Ha habido algunos estudios asociados a determinar el costo de las prestaciones y tareas municipales, pero no se ha avanzado a iniciativas de reforma municipal en la materia, a pesar que es del todo necesario establecer funciones de costo municipal que, reconociendo la heterogeneidades y disparidades territoriales, sociales, e institucionales, cumplan uno de los principios centrales de un sistema de financiamiento como es el de la «suficiencia». Cuando hablamos de suficiencia estamos hablando de garantizar la prestación de servicios con estándares de calidad y satisfacción adecuados y en condiciones de equidad¹⁷¹.

Este equilibrio de las disparidades fiscales horizontales, entendidas como la diferencia entre las necesidades de gasto y la capacidad fiscal de una municipalidad, debe ser efectivamente el objetivo final del FCM, al menos así está concebido en la legislación. Pero nuestro sistema no mide las necesidades de gasto, ni la capacidad fiscal de las administraciones locales.

Brechas en la ejecución local de políticas públicas

La ejecución local de programas públicos es vista como virtuosa, sobre todo en términos de la cercanía de las administraciones locales con la gente, generando una mayor eficacia del Estado al trabajar a través de las municipalidades, ya que sus políticas y programas se ejecutan en el nivel del gobierno más cercano a las personas, mejorando la focalización, identificación e integralidad de las intervenciones. Asimismo, esta ejecución en el nivel local, permite vincular a los ciudadanos con distin-

tas ofertas de programas e iniciativas que complementan el trabajo con las personas y familias de una comuna¹⁷².

A pesar de las ventajas de una ejecución local, en un número importante de estas iniciativas, el rol de agente que asumen las municipalidades se asemeja más bien al de una colaboración asimétrica, en donde las reglas del juego, las características de los programas y sus modalidades de ejecución son definidas por el organismo mandante [principal]. En algunos casos, incluso los beneficiarios y territorios son predefinidos. Muchas de estas iniciativas consideran una contraparte de recursos municipales, lo que, indudablemente, constituye una barrera de entrada para las municipalidades más deficitarias, en donde reside la mayor parte de los beneficiarios de dichas iniciativas.

Es indudable la asimetría de información en esta relación agente-principal, la falta de claridad de objetivos y los recursos necesarios para su cumplimiento. No existe en la actualidad información sistematizada sobre la totalidad de los programas sociales ejecutados a nivel de cada uno de los municipios, por lo que no se conocen los recursos que son administrados por ellos. Si bien en materia de inversión hay mayores antecedentes, no se cuenta con un sistema que permita determinar, de manera oportuna, el conjunto de las iniciativas de inversión que se realizan en cada comuna con recursos fiscales [gobierno central y gobierno regional], ni los montos asociados.

Tampoco se cuenta con información de la real ejecución de estos programas a nivel de cada uno de los municipios, así como tampoco respecto del cumplimiento de metas y objetivos. No existe una evaluación de impacto a nivel local de esta múltiple oferta de programas sociales, desconociéndose, además, los gastos en que incurren los municipios en honorarios y otros ítemes para la ejecución de tales programas. Tampoco, todos los recursos quedan registrados en sus balances de ejecución presupuestaria.

171 Algunos avances en esta materia, se encuentran en estudios contratados por SUBDERE con el objeto de determinar los costos de funciones generales e identificar los estándares básicos y los costos de provisión de servicios municipales, para contribuir a la equidad territorial y mejoramiento de la calidad de vida. Ninguna de las propuestas fue materializada en iniciativas de política pública: Irarrázaval, Ignacio (2001). «Determinación de Funciones de Costo por Tipo de Provisión de Servicios Municipales y su Financiamiento». Y, Centro UC Políticas Públicas (2016). «Estudio de Identificación de los Estándares Básicos de Calidad de Servicios Municipales Garantizados».

172 Valdés, María Trinidad y Valdivieso, Gonzalo. (2009) «Agenciamiento local de las políticas nacionales: ¿colaboración o imposición?»: En publicación «Un mejor Estado para Chile. Propuestas de modernización y reforma». Consorcio para la Reforma del Estado.



Transferencia de Competencias a las Municipalidades: Una realidad heterogénea

En nuestro país las competencias de los distintos niveles de administración están consagradas en las respectivas leyes orgánicas, y en leyes específicas que les asignan responsabilidades a los Gobiernos Regionales y Municipalidades.

En el caso de los gobiernos regionales, hoy cuentan con una regulación del procedimiento de transferencia de competencias a través de las disposiciones aprobadas en la Ley N° 21.074, que modificó la Ley N° 19.175 - Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional.

A nivel comunal, el principal marco regulatorio municipal se encuentra establecido en la Ley N° 18.695 [1988], Orgánica Constitucional de Municipalidades [LOCM], además de otra serie de normas jurídicas que entregan a los municipios un conjunto de funciones y atribuciones. La LOCM, reiterando lo señalado por la Constitución [CPR], establece que aun cuando las municipalidades gozan de autonomía, estas forman parte de la administración del Estado.

Ahora en cuanto a la transferencia de competencias a las municipalidades, al igual que en el caso de los gobiernos regionales, la CPR establece un mecanismo para dichos efectos, señalando en su artículo 118, inciso final: «La ley determinará la forma y el modo en que los ministerios, servicios públicos y gobiernos regionales podrán transferir competencias a las municipalidades, como asimismo el carácter provisorio o definitivo de la transferencia». Si bien esta disposición fue introducida el año 1997, a través de la Ley N° 19.526 [al entonces artículo 107], nunca se ha regulado, ni ha habido intentos de hacerlo, ni del ejecutivo, ni mociones parlamentarias, ni siquiera por requerimientos de las municipalidades o de asociaciones municipales. Todas las nuevas tareas asignadas, han sido materia de leyes expresas aplicables a la totalidad de las administraciones locales. Marcos legales cuya tramitación

y ejercicio no ha estado exento de conflicto por temas vinculados a la capacidad local de su ejercicio, el financiamiento de estas nuevas tareas, o la falta de consulta a las municipalidades en la tramitación por parte del ejecutivo y legislativo.

Competencias Municipales en Chile

En estricto rigor, la normativa municipal no habla de competencias sino de funciones municipales, las que clasifica como privativas y compartidas. Estas últimas, con otros órganos de la administración del Estado. Asimismo, la LOCM establece dentro de las atribuciones, aquellas que denomina esenciales.

Como se puede ver en el Cuadro 4, las funciones municipales en Chile se dividen en varias categorías: territoriales y sociales, que incluyen la planificación comunal, regulación del transporte y urbanización, aseo y ornato, y promoción del desarrollo comunitario. Además, existen funciones compartidas con el gobierno central, como la urbanización, vivienda social, fomento productivo, transporte, educación, salud primaria, medio ambiente, asistencia social, seguridad ciudadana, igualdad de género y actividades de interés común. Estas funciones buscan coordinar esfuerzos para ofrecer una gestión más eficiente y comprensiva de los servicios públicos y el desarrollo comunitario, aunque en la práctica, este tipo de relaciones o tareas son más complejas de desarrollar de lo que parece.

Sin perjuicio de las funciones y atribuciones de otros organismos públicos, las municipalidades podrán colaborar en la fiscalización y en el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias correspondientes a la protección del medio ambiente, dentro de los límites comunales.

Cuadro 4. Principales competencias/funciones privativas y compartidas de las municipalidades chilenas

Regiones Odeplan [1969]	Funciones territoriales	Funciones sociales
Funciones municipales privativas	<ul style="list-style-type: none"> * Plan comunal de desarrollo * Planes reguladores * Regular transporte y tránsito públicos * Regular construcciones y urbanización * Aseo y ornato 	<ul style="list-style-type: none"> * Promoción del desarrollo comunitario [relaciones con organizaciones comunitarias, voluntariados afines].
Funciones compartidas con el gobierno central	<ul style="list-style-type: none"> * Urbanización, vialidad urbana y rural * Vivienda social e infraestructura sanitaria * Fomento productivo * Transporte y tránsito públicos * Prevención riesgo y auxilio en emergencias y catástrofes 	<ul style="list-style-type: none"> * Educación básica, media y cultura * Salud primaria * Medio ambiente * Asistencia social y jurídica * Capacitación y promoción del empleo * Seguridad ciudadana * Igualdad de oportunidades de género * Actividades de interés común

Fuente: elaboración propia en base a la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades.

Asimismo, la LOCM establece que las municipalidades tendrán, además, las atribuciones no esenciales que le confieren las leyes o que versen sobre materias que CPR expresamente ha encargado sean reguladas por la ley común. Entre estas: Ley de Rentas Municipales; Ley de Impuesto Territorial; Ley sobre Procedimiento de Expropiaciones; Ley sobre Registro Público de Personas Jurídicas Receptoras de Fondos Públicos; Estatuto administrativo para funcionarios municipales; Ley sobre expendio y consumo de bebidas alcohólicas; Ley sobre Transparencia del Mercado de Suelo e Impuesto al aumento de valor por ampliación del límite urbano; Ley sobre Tenencia Responsable de Mascotas y Animales de Compañía; Ley que establece Normas sobre Igualdad de Oportunidades e Inclusión Social de Personas con Discapacidad.

Si bien la LOCM señala que cualquier nueva función o tarea que se le asigne a los municipios deberá contemplar el financiamiento respectivo [Art. 5°], son escasas las leyes que han entregado nuevas atribuciones y tareas a las municipalidades y que, en su informe financiero, consi-

deraron los recursos para las municipalidades para el ejercicio de estas nuevas responsabilidades.

Todo este marco de potestades, competencias, responsabilidades, funciones, atribuciones y/o tareas se sustenta en la definición del Art. 1° de la Ley N° 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades respecto a la finalidad de las administraciones locales de «satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de la comuna».

Nuevas Competencias Municipales

Por mandato constitucional, y mientras no se regule la aplicación del inciso final del artículo 118 de la CPR, la distribución competencial a nivel municipal se realiza a través de leyes, en leyes comunes y, en lo sustantivo, a través de su principal fuente normativa la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades.

En términos específicos, al menos legalmente, todas las municipalidades tienen un número importante de funciones: en planificación comunal y regulación territorial; urbanización y vialidad urbana y rural; entrega de servicios comunales como aseo, alumbrado y mantenimiento de áreas verdes; construcción de viviendas sociales e infraestructuras sanitarias; desarrollo social y comunitario, transporte y tránsito público; educación y la cultura; salud pública y la protección del medio ambiente; asistencia jurídica; capacitación, promoción del empleo y el fomento productivo; el turismo, el deporte y la recreación; prevención de riesgos y la prestación de auxilio en situaciones de emergencia o catástrofes; promoción de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres y, la adopción de medidas en el ámbito de la seguridad pública a nivel comunal.

Este importante abanico de funciones posibles se refuerza con su función para poder hacerse cargo, directamente o con otros órganos de la Administración del Estado, de «El desarrollo de actividades de interés común en el ámbito local» [Art 4º, LOCM].

Sin embargo, el ejercicio de esta amplia gama de funciones que podrían ejecutar las municipalidades carece, en varias de estas, de atribuciones específicas, que dichas atribuciones están reguladas por marcos normativos restrictivos, o que en efecto estas son ejercidas por otros órganos de la administración del Estado.

Desde 1988, año de promulgación de la Ley N° 18.695 - Orgánica Constitucional de Municipalidades, se han dictado más de 60 leyes modificatorias. Abarcando regulaciones electorales; aplicación de normas sectoriales; sobre gestión de recursos humanos; transparencia y rendición de cuentas, entre otras materias. Varias de estas leyes entregan funciones o atribuciones específicas a las municipalidades. Fundamentalmente, asignando tareas de carácter sectorial, a las direcciones de obras, tránsito, medio ambiente y otras reparticiones municipales, así como también la sanción por parte del concejo municipal, de algunas materias enmarcadas dentro de políticas públicas sectoriales y con las regulaciones que dichos marcos legales establecen.

En cuanto a las funciones privativas, en más de 30 años de vigencia de la ley municipal, solamente dos normas han modificado estas funciones establecidas en su artículo 3º:

- a. Ley N° 19.130 [1992] que Modifica la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades que incorpora una letra f), nueva, al artículo 3º. «f) Elaborar, aprobar y modificar el plan de desarrollo comunal cuya aplicación deberá armonizar con los planes regionales y nacionales». Competencia de suyo municipal, y que constituía una omisión en la ley promulgada en 1988, hoy está establecida en el literal a) del citado artículo, luego de una adecuación normativa introducida por la Ley N° 19.602 [1999] que, además efectúa una adecuación en el literal c) de este artículo: «La planificación y regulación urbana de la comuna», eliminando la expresión «urbana».
- b. Ley N° 21.074 [2018] sobre Fortalecimiento de la Regionalización del País, reemplaza el artículo 3º letra f) El aseo y ornato de la comuna, agregando una excepción para las comunas que estén situadas en un área metropolitana y convengan con el respectivo gobierno regional que asuma total o parcialmente estas tareas, estableciendo algunas regulaciones para este último caso. Paradojalmente, se incluye dentro de las funciones privativas, esta excepción de ejercicio compartido [o delegado].

En el mismo lapso, de todas las modificaciones efectuadas a su ley orgánica, salvo adecuaciones menores, se ha incorporado solo 3 nuevas funciones al artículo 4º que corresponden a aquellas que las municipalidades puedan ejecutar directamente, o con otros órganos de la administración del Estado [Funciones Compartidas]:

- a. Ley N° 20.965 que «Permite la creación de consejos y planes comunales de seguridad pública» y que sustituye la letra j) de su artículo 4º «j) El apoyo y el fomento de medidas de prevención en materia de seguridad ciudadana y colaborar en su implementación, sin perjuicio de lo dispuesto en el inciso tercero del artículo 90 de la Constitución Política», reemplazándola por: «j) El desarrollo, implementación, evaluación, promoción, capacitación y apoyo de acciones de prevención social y situacional, la celebración de convenios con otras entidades públicas para la aplicación de planes de reinserción social y de asistencia a víctimas, así como también la adopción de medidas en el ámbito de la seguridad pública a nivel comunal, sin perjuicio de las funciones del Ministerio del Interior y Seguridad Pública y de las Fuerzas de Orden y Seguridad»;

- b. Ley N° 21.364 [D.O. 07.08.2021] que Establece el Sistema Nacional de Prevención y Respuesta ante Desastres, y Sustituye la Oficina Nacional de Emergencia por el Servicio Nacional de Prevención y Respuesta ante Desastres, y que modifica el actual literal j) del artículo 4° de la siguiente manera: «j) La Gestión del Riesgo de Desastres en el territorio de la comuna, la que comprenderá especialmente las acciones relativas a las Fases de Mitigación y Preparación de estos eventos, así como las acciones vinculadas a las Fases de Respuesta y Recuperación frente a emergencias», y
- c. Ley N° 21.430 [D.O. 15.03.2022] Sobre Garantías y Protección Integral de los Derechos de la Niñez y Adolescencia, que incorpora un nuevo literal al artículo 4° «m) La promoción de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, la prevención de vulneraciones de derechos y la protección general de los mismos».

En relación a las atribuciones esenciales establecidas en el artículo 5°, si bien hubo un número mayor de modificaciones anteriores, varias de estas complementan las atribuciones existentes desde el origen de la ley municipal. Entre las más significativas:

- a. Ley N° 18.702 [1988] que «Modifica ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades». Cambia el concepto «atribuciones» por «atribuciones esenciales» [Artículo 5°]. En este mismo artículo efectúa las siguientes incorporaciones: «Establecer tributos que graven actividades o bienes que tengan una clara identificación local y estén destinados a obras de desarrollo comunal, para cuyo efecto las autoridades comunales deberán actuar dentro de las normas que la ley establezca». Agregando, además un nuevo inciso: «Las Municipalidades tendrán, además, las atribuciones no esenciales que les confieran las leyes o que versen sobre materias que la Constitución Política de la República expresamente ha encargado sean reguladas por la ley común».
- b. Ley N° 19.425 [1995] que «Introduce modificaciones a la Ley N° 18.695, orgánica constitucional de municipalidades, en lo relativo al subsuelo de los bienes nacionales de uso público. Incorpora nuevas atribuciones esenciales a las municipalidades, incluyendo al subsuelo en la atribución de «Administrar los bienes municipales y nacionales de uso público».
- c. Ley N° 19.778 [2001] que «Modifica la Ley N° 19.175, orgánica constitucional sobre gobierno y administración regional en materia de planes reguladores». Incorpora nuevas atribuciones esenciales a las municipalidades [Artículo 5°]: «k) Aprobar los planes reguladores comunales y los planes seccionales de comunas que formen parte de un territorio normado por un plan regulador metropolitano o intercomunal, y pronunciarse sobre el proyecto de plan regulador comunal o de plan seccional de comunas que no formen parte de un territorio normado por un plan regulador metropolitano o intercomunal».
- d. Ley N° 20.033 [2005] que «Modifica la Ley N° 17.235, sobre impuesto territorial; el decreto ley N° 3.063, sobre rentas municipales; y la Ley N° 18.695, orgánica constitucional de municipalidades. Incorpora a Vitacura, como aportante de recursos para el Teatro Municipal de Santiago [Artículo 5° letra g].
- e. Ley N° 20.499 [2011] que «Regula el cierre de calles y pasajes por motivos de seguridad ciudadana». Incorpora nuevas atribuciones esenciales [Artículo 5°]: «Las municipalidades podrán autorizar, por un plazo de cinco años, el cierre o medidas de control de acceso a calles y pasajes, o a conjuntos habitacionales urbanos o rurales con una misma vía de acceso y salida, con el objeto de garantizar la seguridad de los vecinos. Dicha autorización requerirá el acuerdo del concejo respectivo. El plazo se entenderá prorrogado automáticamente por igual período, salvo resolución fundada en contrario de la municipalidad con acuerdo del concejo».
- f. Ley N° 20.791 [2014]. Ley del Ministerio de Vivienda que incorpora nuevas atribuciones esenciales a las municipalidades [Artículo 5°]: «d) Aprobar los planos de detalle de los planes reguladores comunales y de los planes seccionales». Y efectúa adecuaciones en el mismo sentido, reemplazando, en la letra b) del inciso tercero del artículo 21, que define las tareas del asesor urbanista municipal, sustituyendo la expresión «y preparar los planes seccionales para su aplicación» por «y preparar los planos de detalle y planes seccionales, en su caso», y en los artículos 65 [acuerdo del concejo] y 98 [información disponible al público], incluyendo la expresión «y sus planos de detalle».

- g. Ley N° 20.958 [2016]. Ley del Ministerio de Vivienda que incorpora nuevas atribuciones esenciales a las municipalidades [Artículo 5°]: «m) Elaborar, aprobar, modificar y materializar los planes de inversiones en infraestructura de movilidad y espacio público, y n) Recaudar, administrar y ejecutar, en una cuenta especial y separada del resto del presupuesto municipal, los aportes al espacio público que se perciban, de conformidad a las disposiciones de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, y suscribir los convenios sobre aportes urbanos reembolsables que regula el mismo cuerpo legal». Además de nuevas tareas para las Direcciones de Obras Municipales y atribuciones al Concejo Municipal.
- h. Ley N° 20.965 [2016] que «Permite la creación de consejos y planes comunales de seguridad pública». Incorpora nuevas atribuciones esenciales a las municipalidades en materia de seguridad ciudadana: «Elaborar, aprobar, ejecutar y evaluar el plan comunal de seguridad pública» [Artículo 5°, nueva letra I]. Y otras obligaciones para las unidades municipales y el Concejo Municipal vinculadas al Plan comunal de seguridad pública.

Asimismo, se puede identificar a lo menos otros 50 marcos normativos sectoriales que entregan atribuciones y responsabilidades a las municipalidades en un importante conjunto de materias: Tránsito; urbanismo; organizaciones vecinales; justicia local; finanzas y presupuestos municipales; gestión de recursos humanos. Dentro de las más relevantes están el Estatuto Administrativo para los Funcionarios Municipales [Ley N° 18.883] y la Ley de Rentas Municipales [D.L. N° 3.063], así como normas generales para todos los órganos del Estado, que son también aplicables a las municipalidades como: Ley de Bases de Administración del Estado; Ley de Compras Públicas; Ley de Transparencia; Ley de Lobby; Ley de Bases del Medio Ambiente; Ley de Procedimientos Administrativos, entre otras.

Entre las más recientes tareas que leyes sectoriales han asignado a las municipalidades se encuentra la fiscalización de cumplimiento de las disposiciones de la Ley que prohíbe la entrega de productos de un solo uso¹⁷³. Esta ley tuvo un período de vacancia de tres años y entra a regir en plenitud el 13 de agosto del año 2024. Si bien esta norma estable-

ce la aplicación de multas de beneficio municipal, al igual que otras normas que entregan tareas a las municipalidades, su tramitación no consideró la entrega de recursos para el ejercicio de esta nueva tarea, ni una evaluación de las capacidades de estas para el cumplimiento de esta tarea fiscalizadora. Más aún al revisar la historia de la ley, se constata la ausencia de la opinión de alcaldes y alcaldesas, así como de sus asociaciones gremiales. Una investigación de la Asociación de Municipalidades de Chile [AMUCH] muestra que un 81,7% de los encargados de Medio Ambiente de distintas municipalidades creen que no cuentan con capacidad para fiscalizar el cumplimiento de la fiscalización municipal, en los locales comerciales de sus comunas¹⁷⁴.

A pesar del amplio campo de acción que la ley reconoce a los municipios, la gestión local enfrenta una serie de dificultades, pues en muchos casos carece de atribuciones expresas que, efectivamente, les permitan intervenir en cada uno de esos ámbitos. Muchas de las competencias municipales, incluso algunas que son definidas como funciones privativas, son también ejercidas por otros órganos, dado que más de alguna autoridad tiene competencias superpuestas sobre una misma materia, dificultando la gestión sobre la misma.

Producto de esto último, no es clara la identificación de las autoridades realmente responsables de los problemas que se presentan en esos ámbitos, lo que provoca el legítimo reclamo y denuncia de los ciudadanos/as, que observan con impotencia cómo los problemas en su entorno inmediato no son solucionados eficientemente. En muchos casos, el ejercicio municipal en estas competencias se limita a ser agente colaborador en la ejecución de los planes, políticas y programas de otros órganos de la administración del Estado.

Algunos ejemplos que grafican la relatividad de este ejercicio exclusivo (privativo) de las municipalidades se encuentran en el ejercicio de:

- i. En el ámbito de la planificación territorial cuentan con funciones como elaborar el Plan de Comunal de Desarrollo; planificar el uso del territorio a través del Plan Regulador; y aplicar las disposiciones sobre construcción y urbanización. Funciones Privativas que

173 Ley N° 21.368 [D.O. 13.08.2021]. Regula la Entrega de Plásticos de un solo uso y las botellas plásticas. Ministerio del Medio Ambiente.

174 Diario La Tercera (18.05.2024). «Ley de plásticos de un solo uso: estudio revela dudas e inquietudes sobre fiscalización de los municipios».

están sujetas a regulaciones y restricciones de otros marcos normativos sectoriales, e incluso de aprobación por parte de otras instancias, como es el caso de los Planes Reguladores que son finalmente aprobados y promulgados por los Gobiernos Regionales.

- ii. En materia de transporte y tránsito público tienen como función «privativa» el aplicar las disposiciones sobre transporte y tránsito públicos, dentro de la comuna, en la forma que determinen las leyes y las normas técnicas de carácter general que dicte el ministerio respectivo. Asimismo, el Art 4º de la ley municipal señala que las municipalidades pueden desarrollar, directamente o con otros órganos de la Administración del Estado, funciones relacionadas con el transporte y tránsito públicos. No obstante, las municipalidades carecen en su normativa de atribuciones específicas, y se limitan a la aplicación de las regulaciones elaboradas por instancias de gobierno central. En la práctica, las municipalidades financian los sistemas de semaforización y mantención de señalización y proponen modificaciones a los sentidos del tránsito, pero cualquier acción municipal en este campo debe ir con autorización de la SEREMI de transporte.
- iii. En el ámbito de la promoción del desarrollo comunitario si bien es una función privativa, es realizada también por otros servicios públicos como agencias de fomento [INDAP, CORFO, SERCO-TEC, SERNATUR, etc.], servicios encargados de la promoción de organizaciones sociales [D.O.S., FOSIS etc.] y otros que intervienen en el territorio, muchas veces, sin la debida coordinación con las municipalidades.

La asistencia social, por su parte, es una función compartida. Esta función se encuentra cruzada con todos los servicios públicos del área social [deportes, asistencialidad, becas, capacitación, cultura, etcétera], los que intervienen en el territorio, en conjunto con el municipio o, directamente. En muchos casos el municipio solo se limita a ejecutar los planes y programas diseñados, generalmente, de manera exclusiva por el nivel central, careciendo de todo tipo de facultades para efectuar las adecuaciones que la propia realidad comunal requiere.

Asimismo, es cada vez más recurrente la aprobación de marcos legales que reconocen en las municipalidades un rol de colaborador en la

aplicación de políticas nacionales sectoriales, asignándoles responsabilidades de formulación de planes locales en consonancia con los marcos nacionales. Políticas nacionales que no siempre reconocen la heterogeneidad territorial, y lo que es peor, la gran disparidad de capacidades locales para su implementación. Como señalara en una entrevista el Director Ejecutivo del Centro de Estudios de Rumbo Colectivo Tomás Leighton: «No puedo aplicar la misma política de cuidados en Viña del Mar que en Visviri, porque hay una obscena desigualdad de recursos entre municipalidades»¹⁷⁵. Esto no es un hallazgo reciente, por años muchas autoridades locales han hecho presente esta imposición homogénea de tareas a las municipalidades, con una importante carga administrativa, para la cual la mayoría no está habilitada. A lo menos, las municipalidades deben ya desarrollar:

- * Plan comunal de Desarrollo
- * Plan regulador comunal
- * Plan comunal de seguridad pública
- * Plan de inversiones en infraestructura de movilidad y espacio público
- * Plan Comunal para la Reducción del Riesgo de Desastres
- * Plan Comunal de Emergencia
- * Plan de Acción Comunal para el Cambio Climático [Art. 12] Ley N° 21.455 Marco de Cambio Climático, la cual incluso sanciona su no cumplimiento con una «multa correspondiente a una remuneración mensual del respectivo alcalde».
- * Planes Territoriales de Prevención y Mitigación de Incendios, cuya elaboración y ejecución deberá ser realizada por los respectivos municipios. [Proyecto ley de Incendios-CONAF].
- * Plan de integridad municipal, el que debe contemplar, al menos, los siguientes elementos. Manual de prevención de delitos; Matriz de riesgos; Política de integridad pública y anticorrupción; Código de ética; Canal de consultas y denuncias, con reserva de identidad, y Mecanismo de rendición de cuentas [Proyecto de Ley en trámite que modifica cuerpos legales en materia de transparencia y probidad municipal - Boletín 15523-06].

Planes que, al final del día, se transforman en actos administrativos burocráticos, que se hacen para cumplir la norma, o que en un número significativo de municipalidades se copian de otras realidades, no se hacen, o no se actualizan. Asimismo, tampoco existe capacidad e instancias para evaluar su cumplimiento formal, ni menos su impacto.

Una mirada comparada al proceso competencial

Uno de los elementos que ha facilitado el desarrollo y crecimiento de los países democráticos en los últimos tiempos ha sido la profundización de la descentralización, pudiendo verificarse en países de Europa y América, un creciente y progresivo reconocimiento del rol de las administraciones locales. Nuestro país se ha sumado a esta tendencia durante las últimas décadas, reconociendo en sus definiciones de política que, el nivel local, es el más cercano a los ciudadanos y, en general, representa la instancia en la que las personas pueden encontrar las soluciones más eficientes a su satisfacción de bienes y servicios públicos.

La mayoría de los países de América Latina que emprendieron el camino de la descentralización lo hicieron basados en el modelo del municipio hispano, sin mayores innovaciones y aplicando sus definiciones sin confrontarlas con la realidad regional. El municipio hispano se caracteriza por estar constituido por un gobierno dual, formado por un órgano unipersonal denominado alcalde, intendente o prefecto, y por un organismo colegiado, constituido por los concejales o regidores. Estos dos órganos constituyen el poder del municipio y ejercen las funciones que les asignan los marcos constitucionales y legislativos¹⁷⁶.

Si analizamos las legislaciones municipales de los países latinoamericanos, hallaremos un primer listado de competencias sobre los servicios clásicos como pavimentación, aseo urbano, alumbrado de calles, tránsito vehicular, recolección de basura, administración de parques, mercados, cementerios, urbanismo, etcétera.

En materia de servicios sociales, más allá de la concepción tradicional de asistencia o beneficencia social, en varios países de la región las administraciones locales han asumido [se les ha transferido] la prestación

de servicios esenciales de carácter básico, como son la salud, la educación, y un rol activo en la ejecución de las políticas sociales. Estas competencias refuerzan su condición de ser parte integrante del Estado y actor relevante en las políticas nacionales de desarrollo. Sin embargo, es un proceso que no está carente de conflictos y contradicciones con un Estado central que les entrega responsabilidades; que define «lo que se puede hacer»; que establece los sistemas de financiamiento [generalmente insuficientes]; las regulaciones técnicas y de gestión de sus recursos humanos, e incluso negocia con los gremios las condiciones laborales de sus funcionarios. Este ha sido un malestar recurrente planteado por las autoridades locales de todos los países en los que estos servicios fueron traspasados a las municipalidades, incluido el nuestro.

La competencia del medio ambiente también empieza a estar presente en las legislaciones municipales, compartida con niveles de la administración. Sin embargo, podemos afirmar que aún son pocos los municipios latinoamericanos que están encarando efectivamente el tema de la gestión medioambiental. Asimismo, han ido asumiendo progresivamente funciones en materia de seguridad y orden público. Encontrando en el caso de Chile, sistemas de seguridad municipal no policíacos.

Los procesos de municipalización en la mayoría de los países de la región se caracterizan por una marcada homogeneidad en el proceso de traspaso de responsabilidades, competencias y recursos, estableciéndose escasas distinciones en atención a las fuertes diferencias socioeconómicas y culturales entre las regiones y comunas del país, así como en las capacidades administrativas de municipalidades¹⁷⁷.

Esta «uniformidad» en la definición de las competencias y atribuciones municipales, tiene como consecuencia una prestación inadecuada de servicios sociales e insatisfacción de sus ciudadanos, en particular de los sectores de menores ingresos. Son precisamente las municipalidades de los territorios con mayores complejidades sociales y económicas de su población, las que presentan mayores carencias de recursos presupuestarios e institucionales para hacer frente de manera efectiva a las demandas de sus ciudadanos.

176 Victory, Catalina: «Gobiernos municipales y desarrollo local en Iberoamérica». Afers Internacionals, núm. 47, pp. 15-49. Fundación CIDOB, 1999.

177 Marcel, Mario. (2008). «Transparencia y Fortalecimiento de la Gestión Financiera de los Municipios Chilenos». Este informe, corresponde a una serie de estudios analíticos realizados para SUBDERE por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Si bien ha habido esfuerzos por categorizar a las administraciones locales y efectuar una diferenciación de sus responsabilidades y competencias, los avances han sido menores a los esperados.

Algunos países de la región han incorporado en sus legislaciones, alternativas orientadas a garantizar la adecuada provisión de los servicios sociales. Entre estas opciones se incluye la participación concurrente y complementaria de los diferentes niveles territoriales en dicha provisión; la subsidiariedad cuando una entidad territorial no pueda asumir las funciones que se le han asignado; los esquemas asociativos, que permiten la articulación entre entidades del mismo o incluso diferente nivel territorial para garantizar el cumplimiento de funciones, la construcción de obras y la prestación de servicios¹⁷⁸.

Se han establecido diferencias entre sus ciudades capitales o metropolitanas con el resto de los municipios, dando origen a regímenes diferenciados. En Latinoamérica, Perú cuenta con una referencia constitucional sobre la diferenciación entre entidades grandes y pequeñas con fines de diferenciar la organización interna de la administración. En Colombia se avanzó recientemente en la definición de un régimen especial para los distritos¹⁷⁹. Argentina también presenta desarrollos en materia de categorización municipal, los cuales son distintos para cada una de sus provincias debido a su naturaleza de Estado Federal.

La experiencia internacional nos muestra [Irrazábal y Pérez]¹⁸⁰ que es muy frecuente encontrar más de un órgano de la administración del Estado con competencias similares en un mismo territorio. El problema de los «traslapes de funciones» entre los distintos niveles de gobiernos subnacionales es un tema recurrente en la mayoría de los países analizados. Una de las soluciones ha sido la empleada en el caso francés, que consiste en asignar las competencias en «bloqueo» entre los distintos niveles subnacionales. Incluso así, las experiencias muestran que los conflictos pueden permanecer y que es muy difícil solucionarlos por la vía de la definición exhaustiva de funciones.

178 Duque Cante, N. Importancia de la categorización territorial para la descentralización y las relaciones intergubernamentales en Colombia. *Derecho del Estado* n.º 38, Universidad Externado de Colombia, enero-junio de 2017, pp. 67-95.

179 Ibid.

180 Irrazábal, Ignacio y Pérez, Eduardo (2009): «Institucionalidad subnacional y el problema de coordinación de competencias». En Publicación «Un mejor Estado para Chile. Propuestas de modernización y reforma». Consorcio para la Reforma del Estado.

Transferencia de competencias a las municipalidades. Una disposición constitucional que «nació muerta»

Nuestro marco constitucional, en su artículo 3º es claro en cuanto a carácter unitario del Estado, señalando, a continuación, que su administración «será funcional y territorialmente descentralizada, o desconcentrada en su caso, de conformidad a la ley». Estableciendo que, para el gobierno y administración interior del Estado, el territorio de la República se divide en regiones y éstas en provincias. Para los efectos de la administración local, las provincias se dividirán en comunas [Art. 110].

En coherencia a las disposiciones citadas, establece que la administración superior de cada región reside en un gobierno regional, que tendrá por objeto el desarrollo social, cultural y económico de la región [Art. 111] y, que la administración local de cada comuna o agrupación de comunas que determine la ley reside en una municipalidad [Art. 118].

Esta estructura de administración territorial, está regulada por leyes de rango orgánico constitucional: Sobre Gobierno y Administración Regional [Ley N° 19.175] y de Municipalidades [Ley N° 18.695]. Ambos cuerpos normativos definen la naturaleza; regulan las responsabilidades y obligaciones; competencias, funciones y atribuciones de ambos niveles subnacionales, estableciendo - a su vez - regulaciones en materia electoral, estructura y organización interna, rol de sus cuerpos colegiados, financiamiento, fiscalización, entre otras materias.

Si bien los marcos legales regional y municipal, definen un conjunto de materias en los que sus administraciones tienen competencias y atribuciones específicas, la Constitución define, en ambos casos, la posibilidad de transferir competencias que estén radicadas en los niveles superiores de la administración:

A nivel municipal, el artículo 118, inciso final indica que: «La ley determinará la forma y el modo en que los ministerios, servicios públicos y gobiernos regionales podrán transferir competencias a las municipalidades, como asimismo el carácter provisorio o definitivo de la transferencia». Esta disposición no se ha regulado, ni ha habido intentos de hacerlo.

Para tratar de entender o buscar algunas razones que expliquen la no regulación legal de esta disposición constitucional, que tiene por finalidad establecer un sistema normado de transferencia de competencias para las municipalidades, vale hacer una revisión de su interesante tramitación legislativa.

En el Mensaje de presentación del proyecto de ley al Congreso, por el Presidente Eduardo Frei R-T, el año 1995¹⁸¹, se señala como una de las ideas matrices de esta iniciativa «En lo que atañe al ámbito comunal, y recogiendo el amplio consenso que se ha gestado en el país en tomo a la necesidad de introducir reformas en el marco institucional municipal, he presentado al país un programa de modificaciones normativas de rango constitucional y de rango legal [...]».

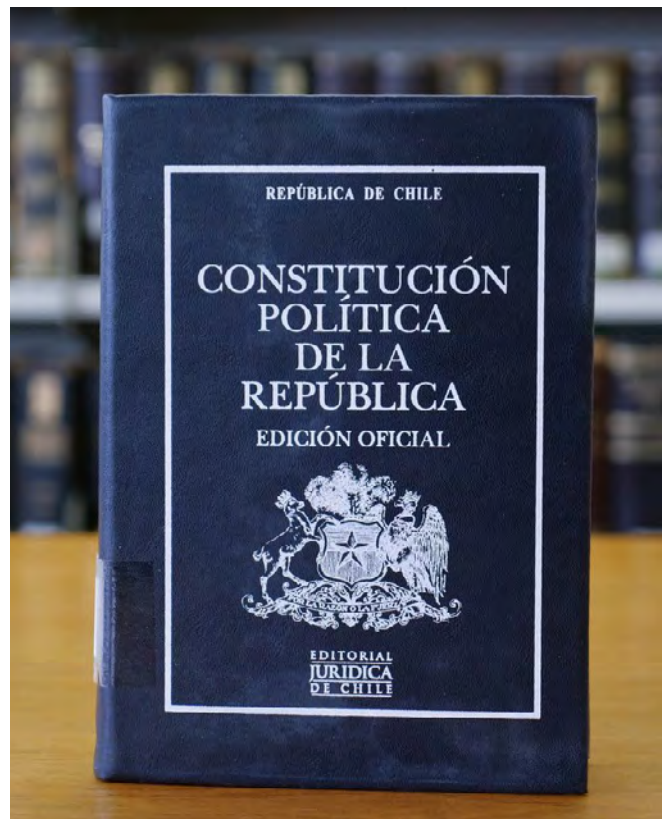
En materia de transferencia de competencias señala:

[...] se propone una modificación y una adición al artículo 107 de la Constitución Política, con una adición que tiene por objeto establecer un mecanismo de traspaso gradual de competencias a los municipios, que la ley ulterior deberá desarrollar de un modo análogo al previsto para los gobiernos regionales en el artículo 67 de la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, es decir, se trata de una transferencia que operará a petición de la respectiva municipalidad y siempre que se refiera a funciones o atribuciones relacionadas con asuntos de naturaleza o impacto local que actualmente estén encomendados a organismos de la administración central.

Es decir, se plantea establecer una regulación del proceso de transferencia de competencias de un «modo análogo» al establecido, en ese entonces, para los Gobiernos Regionales en su ley orgánica en su artículo 67. «Los gobiernos regionales, para efectos de lo previsto en el artículo 103¹⁸² de

181 Mensaje de Su Excelencia el Presidente de la República con el que inicia un Proyecto de Reforma Constitucional Sobre Administración Comunal [Boletín N° 1608-06] de fecha 30.05.1995.

182 El artículo 103 de la CPR fue introducido en nuestro marco constitucional a través de la ley N° 19.097 (1991) y señalaba: «Artículo 103.- La ley deberá determinar las formas en que se descentralizará la administración del Estado, así como la transferencia de competencias a los gobiernos regionales», sustituyendo la disposición que, en la materia, contemplaba la CPR de 1980, que señalaba: «Artículo 103.- La ley contemplará, con las excepciones que procedan, la desconcentración regional de los Ministerios y de



la Constitución Política de la República, podrán solicitar al Presidente de la República el traspaso de competencias y recursos que estén a cargo de organismos o servicios de la administración central o funcionalmente descentralizada, acompañando al efecto los estudios y antecedentes que demuestren su aptitud para asumir tales responsabilidades».

los servicios públicos y los procedimientos que permitan asegurar su debida coordinación y faciliten el ejercicio de las facultades de las autoridades regionales.» En la actualidad, luego de dos modificaciones constitucionales (Ley N° 20.390 de 2009 y Ley N° 20.990 de 2017), esta disposición se encuentra en el Artículo 114 que señala: «La ley orgánica constitucional respectiva determinará la forma y el modo en que el Presidente de la República transferirá a uno o más gobiernos regionales, en carácter temporal o definitivo, una o más competencias de los ministerios y servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa, en materias de ordenamiento territorial, fomento de las actividades productivas y desarrollo social y cultural.»

Asimismo, señalaba algunas regulaciones que debía tener a futuro esta disposición constitucional en su aplicación:

La norma legal deberá contemplar además los criterios generales que darán lugar a su reversión en caso de no cumplirse, por la municipalidad receptora de las funciones, las condiciones establecidas para garantizar su adecuado ejercicio». Señalando, finalmente sobre esta materia que «El Gobierno que tengo el honor de presidir considera que, de ese modo, se abrirá una interesante vía para avanzar en la descentralización de potestades públicas y tareas hacia las comunas, con la ventaja de garantizar gradualidad en dicho proceso y aseguramiento de las condiciones previas que posibiliten la eficaz asunción y desempeño de las facultades que se transfieren.

En suma, la propuesta del Ejecutivo consideraba consagrar constitucionalmente la transferencia de competencias a las municipalidades, tanto desde los ministerios y servicios públicos como desde los gobiernos regionales, sujeto a; que su regulación procedimental sería materia de ley; que las transferencias podrían tener carácter provisorio o definitivo; que sería un proceso gradual, y que debía contener mecanismo de reversibilidad.

El trámite legislativo de esta iniciativa, tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado tuvo un amplio consenso, al extremo que sólo tuvo un voto en contra¹⁸³, y fue aprobada en los mismos términos¹⁸⁴ que establecía la propuesta del Ejecutivo.

Durante su tramitación la mayoría de los congresistas hizo referencia a la necesidad de contar con un proceso de transferencia de competencias a las municipalidades, similar al de los gobiernos regionales, lo que fue citado como ejemplo por varios parlamentarios, a pesar que, paradójicamente, a esa fecha, nunca había operado.

183 El único voto en contra que registra la Historia de la Ley N° 19.526 corresponde al Senador Ricardo Hormazábal, quien, si bien señaló compartir la preocupación del Gobierno por desconcentrar y descentralizar, no compartía algunas propuestas del proyecto como la de entregar mayores facultades a los Alcaldes para la gestión de sus recursos humanos.

184 El único cambio a la propuesta del Ejecutivo fue de carácter formal, agregando un artículo con lo cual pasa de «la forma y modo» a «la forma y el modo»

Entre ellos, el Senador Hernán Larraín el cual junto con valorar la iniciativa señaló: «que si bien el proyecto del Ejecutivo no instituye los gobiernos comunales, se avanza en el proceso de reasignación de atribuciones del Ejecutivo a las municipalidades, lo que significa, en los hechos, entregar a estas últimas parte de las facultades del Gobierno». A ello agregó la Senadora Frei: «es valioso que el Gobierno comience a desprenderse de sus atribuciones, para entregarlas a quienes tienen la responsabilidad de visualizar las necesidades y problemas de las personas, como son las autoridades municipales». Y el Diputado Gutiérrez destacando que: «El hecho de que los Servicios Públicos y Gobiernos Regionales inicien un proceso de transferencia a los municipios va a ir lógicamente en un progresivo fortalecimiento de mayores facultades a los nuevos municipios, lo cual viene a incidir en un robustecimiento de su autonomía y, por consiguiente, en un nuevo paso de la descentralización.»

Si bien la discusión legislativa tuvo un apoyo general a la propuesta del ejecutivo, hubo algunos matices y preocupaciones, tanto por la universalidad de las competencias a transferir, atendida la heterogeneidad municipal y, sobre lo que se traspasaría efectivamente.

El entonces Diputado Montes mencionó «... el texto del proyecto, como está planteado, no necesariamente establece la posibilidad de diferenciar la manera de transferir competencia, porque hay municipios que califican para hacerse cargo de ciertas áreas de la política social y otros que no califican, no tienen la experiencia, los equipos y las condiciones... entendemos que la reforma contiene la idea de transferencias de facultades y competencias de modo diferenciado y por períodos de tiempos limitados o más prolongados.»

Por último, respecto a las regulaciones posteriores que deberá tener el proceso de transferencia de competencias, el Senador Hamilton sostuvo: «El constituyente encomienda establecer al legislador -nuevamente se nos emplaza- la forma o modo en que ha de efectuarse dicho traspaso de competencia... Es, entonces, necesario asumir el desafío que nos entregan el constituyente y, más allá de él, el pueblo de Chile, que espera una descentralización política como limitación del poder, una descentralización como cauce de participación para el afianzamiento del sistema democrático y una descentralización como un mecanismo operativo para el mejoramiento de la gestión local y el logro de mejores niveles de eficacia».

Ahora, esta preocupación sobre las materias a transferir y sobre la flexibilidad para su ejercicio, también estuvo presente durante la tramitación de las disposiciones que establecen y regulan el proceso para los gobiernos regionales.

Tal como se señalara, el artículo 103 de la CPR, modificado el año 1991 [Ley N° 19.097], señalaba expresamente que la ley determinaría las formas en que se descentralizará la administración del Estado, así como la transferencia de competencias a los gobiernos regionales. Por muchos años se entendió que la disposición del Artículo 67 de la Ley Regional, que facultaba a los gobiernos regionales para, en función de los establecido en el artículo 103, «solicitar al Presidente de la República el traspaso de competencias y recursos que estén a cargo de organismos o servicios de la administración central o funcionalmente descentralizada» era suficiente para resolver administrativamente esta petición por parte del Ejecutivo.

No obstante, estas normas nunca pudieron ser aplicadas, estableciéndose reparos por parte de la Contraloría General de la República, instancia que se pronunció desfavorablemente respecto que por vía administrativa, pueda hacerse efectivo el traspaso de competencias que regula el artículo 67 de la Ley Regional¹⁸⁵. Para ello, fundamenta su conclusión en las siguientes consideraciones¹⁸⁶.

- i. La primera, es que los organismos del nivel nacional están establecidos por ley y dependen, por ende, técnica y administrativamente del Ministerio respectivo. En el caso particular de las Seremis, además, son órganos legalmente desconcentrados.
- ii. En segundo lugar, cabe tener presente la restricción constitucional por la cual es materia de ley y de iniciativa exclusiva del Presidente

185 Dictamen N° 1.013/2000 «[...] para traspasar competencias de las Secretarías Regionales Ministeriales a los Gobiernos Regionales se requiere que ello sea dispuesto a través de una norma de rango legal, debiendo tenerse en cuenta que el artículo 67 de la mencionada Ley N° 19.175, [...] debe necesariamente entenderse en relación con la atribución exclusiva que posee el ejecutivo para presentar las iniciativas legales correspondientes, sin que, a juicio de esta Entidad Fiscalizadora, resulte jurídicamente posible admitir que el Primer Mandatario se encuentre facultado para disponer, administrativamente, el traspaso de competencias a los Gobiernos Regionales».

186 Hernández Olmedo, Luis (2010). Memoria para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales: «Las competencias del Gobierno Regional en la doctrina nacional y la jurisprudencia administrativa». Luis. Profesor Guía: Carlos Carmona Santander

de la República, la creación de servicios y empleos públicos y la determinación de sus funciones o atribuciones.

En consecuencia, la interpretación de la CGR¹⁸⁷ del entonces artículo 103 de la CPR lleva a que la ley deberá determinar la transferencia de competencias a los Gobiernos Regionales. De este modo, «la doctrina definitiva de Contraloría considera que el artículo 67 sólo establecería un procedimiento, para solicitar al Presidente el ejercicio de su facultad exclusiva de iniciativa de ley en la materia»¹⁸⁸.

Todos estos cuestionamientos a la legislación vigente a esa época, que hicieron impracticables sus disposiciones, derivaron en una nueva Reforma Constitucional [Ley N° 20.390 de 2009] que estableció expresamente que la ley determinaría como el Presidente de la República se ejercería la facultad de transferir competencias a los gobiernos regionales.

Hacia una Regulación Legal del Artículo 118 de la CPR sobre Transferencia de Competencias a las Municipalidades

En el marco de nuestras definiciones constitucionales, existen determinadas competencias que, de suyo, corresponden sean ejercidas por el gobierno nacional lo que le da un carácter privativo a su ejercicio haciéndolas indelegables en otros niveles del Estado. La seguridad interior; las relaciones internacionales y gestión de fronteras; el manejo macroeconómico; la defensa nacional; las instituciones reguladoras; el diseño de políticas nacionales, entre las más relevantes, deben ser asumidas en plenitud por el órgano político central.

No obstante, existe otro conjunto importante de materias, hoy centralizadas o desconcentradas, en las que debiera determinarse, por su carácter y alcance, si son transferibles, delegables o de ejercicio compartido con los niveles regional y municipal.

187 Este pronunciamiento de la CGR surge a raíz de una presentación de la Asociación Nacional de Funcionarios del ministerio de Planificación y Cooperación, solicitando un pronunciamiento respecto de la decisión adoptada por el Ministerio de Planificación y Cooperación en orden a traspasar, a través de la comisión de servicios, desde las Secretarías Regionales de Planificación y Coordinación a los respectivos Gobiernos Regionales, a todo el personal de aquéllas, incluso de quienes poseen la calidad de dirigentes gremiales.

188 Contraloría General de la República. Dictamen N° 1.013/2000.

Un ejercicio interesante para establecer un sistema competencial racional, no necesariamente consagrado legalmente, es clasificar los principales ámbitos de la gestión del Estado [en el terreno Ejecutivo], determinando para cada una de ellos si su ejercicio es transferible y a qué nivel de administración territorial, ya sea Gobiernos Regionales o Municipalidades.

Cabe precisar que, en muchos de estos ámbitos, no se trata de transferir necesariamente «la materia» a un nivel territorial, sino cuáles funciones y atribuciones en ese ámbito pueden ser transferidos a los niveles subnacionales, ya que en el marco de un Estado Unitario, hay atribuciones en materia de política nacional, normativas y reglamentarias de un sector específico que, por este carácter nacional, corresponden al nivel central, lo que no obsta, para que funciones y atribuciones sectoriales sean asumidas por los gobiernos regionales y/ las municipalidades.

En el caso de las municipalidades, si revisamos su actual estructura competencial, poseen funciones prácticamente en casi todos los ámbitos de la gestión sectorial, obviamente con la excepción de aquellas que son competencia del órgano nacional. Por tanto, estamos hablando de transferir atribuciones en todo ese amplio abanico de funciones privadas (Art. 3), compartidas [Art. 4], y esenciales [Art.5] que hoy detenta. Y, de regular la forma y modo de su transferencia.

Resulta fundamental potenciar la autonomía de las municipalidades, para lo cual, junto con reforzar los diversos mecanismos de financiamiento local, es necesario realizar una nueva mirada a nuestro modelo de gobierno y administración territorial, en lo que se refiere a la repartición competencial de los distintos niveles de gobierno, confiriéndoles a las autoridades locales las competencias necesarias para una adecuada gestión de los territorios y la satisfacción de las necesidades de la comunidad local.



Articulación Gobiernos Regionales y Municipalidades: Un desafío para la gobernanza territorial

En términos bastante generales podríamos definir el concepto de gobernanza como una manera de gobernar y de gestionar los asuntos públicos, por medio de una participación virtuosamente equilibrada y no jerárquica de los diversos agentes del desarrollo, esto es, no sólo de los entes de la administración, sino también de la sociedad civil y el sector privado, todo ello para lograr objetivos comunes¹⁸⁹.

La gobernanza multinivel es un concepto acuñado en 2009 por el Comité de las Regiones de la Unión Europea, que la define como la «acción coordinada de la Unión, los Estados miembros y los entes regionales y locales, basada en la asociación y destinada a elaborar y aplicar las políticas de la UE. La misma induce la responsabilidad compartida de los diversos niveles de poder en cuestión y se basa en todas las fuentes de legitimidad democrática y en la representatividad de los diversos agentes implicados»¹⁹⁰.

En la caracterización de la gobernanza multinivel aparecen conceptos como la lealtad, la confianza y la no confrontación entre los agentes, tanto vertical como horizontalmente. Visto así, y más allá del rol que juegan los agentes no estatales en la gobernanza multinivel, los Gobiernos Regionales son el ente de articulación natural entre los distintos niveles territoriales de la administración chilena: el Estado central y los municipios. Estando «en una posición clave y estratégica para coordinar verticalmente las prioridades de política con los gobiernos centrales y municipales [...]»¹⁹¹.

Es la misma OCDE [2017] que plantea la necesidad de asegurar la coordinación multinivel a través de instrumentos de planificación más coherentes a nivel local y regional, simplificando la planificación estratégica, y alineando la planificación regional y municipal, de modo de mejorar el vínculo entre la planificación y el presupuesto, entre otras medidas. No obstante, en nuestra realidad, nos encontramos en un escenario distinto en el cual se han dado pasos fundamentales y potencialmente fundacionales respecto al rol institucional y la autonomía del Gobierno Regional, pero con limitadas vinculaciones explícitas con la institucionalidad local.

Por una parte, la Ley N° 21.073 de 2018 pone en marcha la elección directa y por sufragio universal de la máxima autoridad del Gobierno Regional, por primera vez en la historia de Chile. Esto inyecta a ese nivel de la institucionalidad descentralizada una evidente autonomía política y una nueva legitimidad democrática.

Por otro lado, la Ley N° 21.074 se encarga de separar claramente las estructuras institucionales y las autoridades que se harán cargo de la función de gobierno en la Región, que queda a cargo de un delegado presidencial regional -órgano desconcentrado del Presidente de la República-, y de la función de administración de la misma, que queda radicada en el Gobierno Regional, a cuya cabeza se encuentra, como ya hemos dicho, un Gobernador Regional electo.

Análisis de Competencias y Determinación de Vínculos desde la Institucionalidad Regional.

Al revisar las competencias de los gobiernos regionales y su vinculación explícita con la institucionalidad municipal, podemos observar que de 119 funciones y atribuciones que la ley les asigna a los gobiernos regio-

189 Zurbriggen, Cristina (2011). Gobernanza: una mirada desde América Latina. *Perfiles Latinoamericanos* 19(38):39-64.

190 Diario Oficial de la Unión Europea (2009). Dictamen Comité de las Regiones. 80º Pleno 17 y 18 de junio.

191 OCDE (2017). Op. Cit.

nales, 43 de estas [48,72%] establecen o permitirían alguna vinculación entre ambos niveles de administración territorial subnacional, ya sea explícita o potencial.

La Ley de Gobierno y Administración Regional, contempla en su Capítulo II, las «Funciones y Atribuciones del Gobierno Regional». En su Párrafo 1º «De las Competencias» señala en el artículo 16 las funciones generales; en los artículos 17 a 19, las funciones específicas y, en el artículo 20, las atribuciones. Estas funciones y atribuciones son las que dan cuenta de manera central del quehacer de los gobiernos regionales en el territorio.

- * El total de competencias de este Párrafo 1 son 53, de las cuales 27 [50,9 %] evidencian un vínculo regional-municipal.
- * Las funciones de Ordenamiento Territorial [Artículo 17] son las que presentan o debieran tener una mayor vinculación, con un 88,9% del total de estas.
- * Igual proporción que las anteriores presentan las funciones en materia de desarrollo social [Artículo 19].
- * Las funciones en materia de fomento productivo [Artículo 18] y las funciones generales [Artículo 16], son las que, en este Párrafo 1º, presentan una menor vinculación, con un 50% y un 35,3%, respectivamente.

En otras materias, encontramos importantes vínculos en las temáticas relacionadas con la suscripción de Convenios de Programación y de Programación Territorial [Artículos 81 y 81 bis] las que, por su propia naturaleza, al tratarse de acuerdos explícitos, conllevan una necesaria vinculación.

Asimismo, en la constitución de Áreas Metropolitanas [Artículo 104 bis al 104 septies], las que al estar constituidas por dos o más comunas de una misma región, y por el rol que juega el Comité Consultivo de Alcaldes, tienen una vinculación formal importante.

En el caso de la Ley Orgánica de Municipalidades, al revisar las competencias de las municipalidades y su vinculación explícita con la institucionalidad regional, se observa que existe un número muy limitado de funciones en donde esta relación se regula formalmente¹⁹².

En el caso de las funciones privativas en donde, al menos en teoría, son propias y peculiares de las municipalidades¹⁹³, podría resultar sólo una definición teórica. Por ejemplo, si vemos la función del artículo 3º b). «La planificación y regulación de la comuna y la confección del plan regulador comunal, de acuerdo con las normas legales vigentes». Esta se constituye en la función y herramienta esencial de planificación de la comuna, el componente físico o material del plan de desarrollo. Sin embargo, se trata de una función que también está supeditada a una tutela regional, pues les corresponde a los gobiernos regionales su aprobación, e incluso la promulgación, de los planes reguladores comunales y seccionales.

Podemos explorar algunas reflexiones que apuntan a buscar algunas respuestas a la limitada vinculación entre la región y los municipios. Para ello el análisis histórico da cuenta de reformas paralelas en las que la descentralización regional va por un lado y la línea de descentralización municipal por otro. Se tramitan de manera paralela¹⁹⁴. No ha existido una propuesta marco de descentralización, ni tampoco una preocupación explícita por coordinar la gestión regional y local. Los esfuerzos se han centrado en instalar una institucionalidad descentralizada poniendo énfasis en aspectos normativos y descuidando otros de carácter más societal y ciudadano.

El proceso como un todo no se vio nunca en forma sistémica y vinculada. Más bien, se dio por descontado que se producirían articulaciones concretas por simple descarte de otras alternativas de gestión y desarrollo. Por ejemplo, las municipalidades deberían, tarde o temprano, vincularse con el nivel regional pues allí se instalaron recursos para inversión en infraestructura local.

192 Por ejemplo, el art. N° 3, sobre funciones privativas; art. 8 bis; art. 8 ter; art. 9; art. 10; y art. 13.

193 Irarrázaval, Ignacio y Pérez, Eduardo (2009): Op. Cit.

194 Varias de estas explicaciones fueron formuladas por Serrano, C. y Fernández, I (2003). «Descentralización del Estado en el nivel regional y local ¿Reformas paralelas?», en Serie de Estudios Socio/Económicos núm. 18. Cieplan, Santiago, Chile.

Las dificultades de coordinación entre el nivel regional y las municipalidades se explican también, porque las autoridades municipales operan con una lógica territorial distinta de la que poseen las autoridades regionales, donde las primeras velan por el desarrollo de su comuna, y las segundas por la región en su conjunto. También existe una importante asimetría entre la legitimidad de las autoridades municipales y regionales. El nivel de identificación de la ciudadanía con sus autoridades es mucho mayor en el caso de los municipios que en el de los gobiernos regionales, lo que tiene implicancias en la capacidad de gestión de ambas instituciones; en el sentido en que los municipios se apoyan en sus electores para la toma de decisiones; son evaluados por la ciudadanía una vez cada cuatro años y legitiman sus acciones en el apoyo ciudadano. El Gobierno Regional en cambio, no ha contado con un referente ciudadano como el descrito. Sin embargo, este escenario ha ido cambiando a partir de la elección directa de la máxima autoridad de los gobiernos regionales a partir del año 2021.

Otro punto de vista que es necesario tener en mente es que las municipalidades y los gobiernos regionales hacen cosas distintas. Las primeras se dedican - en principal medida - al tema social: educación, salud, programas y proyectos dirigidos a grupos vulnerables, administración de la red social de subsidios para población en situación de extrema pobreza. Los segundos financian proyectos de inversión principalmente en infraestructura.

El Fondo Regional de Iniciativa Local, una relación virtuosa entre los niveles regional y local

El Fondo Regional de Iniciativa Local [FRIL] está definido en la Ley de Presupuestos vigente como la asignación de recursos del Programa de Inversión de los gobiernos regionales para la ejecución de proyectos locales. Los recursos del FRIL forman parte del Programa Presupuestario de Inversión de cada gobierno regional en el subtítulo 33 [Transferencia de Capital], ítem 03 [a otras entidades públicas], asignación 125 [Municipalidades: Fondo Regional de Iniciativa Local].

Si bien el FRIL se crea formalmente el año 2008, es posible afirmar que su definición e institucionalización se enmarca en el compromiso de la presidenta Michelle Bachelet, en su cuenta anual a la nación el 21 de mayo de 2007: «se destinarán tres mil 500 millones de pesos a un Fondo de Inversión

de Iniciativa Local, con el objeto de favorecer a los 70 municipios con menores recursos financieros»¹⁹⁵. Asimismo, hay quienes sostienen que «estos fondos se crearon para responder a la crisis económica del país y mantener fuentes rápidas de empleo. Con el paso del tiempo la partida presupuestaria se mantuvo, encontrándose vigente hasta la fecha»¹⁹⁶.

El Fondo Regional de Iniciativa Local, desde su creación, en la Ley de Presupuestos para el año 2008, tuvo como característica central una definición amplia del uso de sus recursos. Señalando que estos deberían «destinarse a la ejecución de proyectos», sin que se regulase la tipología, sector, u otras características de estas iniciativas, dejando estas decisiones a cada gobierno regional y a las municipalidades beneficiarias de sus recursos, las que debían definir y postular los proyectos, de acuerdo al Reglamento dictado por el respectivo Gobierno Regional. Sin duda una importante señal descentralizadora.

A contar del año 2010, se consideró adecuado hacer explícita esta facultad regional señalando que cada gobierno regional debía, mediante un reglamento regional, establecer las condiciones de postulación de proyectos por los municipios; los procedimientos de ejecución; entrega de recursos; rendición al Gobierno Regional, y otros, que permitan la mejor utilización de los recursos del Fondo. En los años siguientes se incorpora que la metodología de distribución de recursos entre las comunas debía también ser parte de este reglamento regional. Es indudable que esta regulación, que obliga la reglamentación de la metodología de distribución de los recursos FRIL es una manera de objetivar y transparentar la asignación intercomunal de estos recursos con gran impacto local.

No obstante, la glosa respectiva en la Ley de Presupuestos del año 2024, en un claro retroceso a lo avanzado, determinó que la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo elaborará la Guía Operativa del Fondo, la que cada Gobierno Regional deberá cumplir¹⁹⁷.

195 Bachelet Jeria, Michelle (2007): Capítulo Descentralización. Mensaje Presidencial del 21 de mayo de 2007. Presidencia de la República de Chile.

196 Montecinos, Egon (2018): Democratización de la inversión pública en Chile. El caso del presupuesto participativo en la región de Los Ríos. Revista del CLAD Reforma y Democracia, núm. 72, pp. 137-162, 2018. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).

197 Ley N° 21.640 [D.O.18.12.2024] Ley de Presupuestos del Sector Público Correspondiente al Año 2024. Glosa 6 del Programas de Inversión Regional [Partida 31, Capítulo 01, Programa 02].

Una de las características centrales de este Fondo Regional de Iniciativa Local es la determinación del monto máximo de los proyectos que no requerirán informe favorable del Ministerio de Desarrollo Social y Familia. Dicho monto era \$ 50 millones por proyecto entre los años 2008 y 2011, aumentándose a 2.000 UTM en entre los años 2012 y 2018; 2.500 UTM el año 2019 para proyectos localizados en comunidades donde aplique el Decreto Supremo N°608 de 2010 del Ministerio del Interior [Establece Política Nacional de Desarrollo de las Localidades Aisladas]; 2.500 UTM en 2022 para todo tipo de proyectos. Finalmente, a contar de la ley de presupuestos 2023, se establece un monto de hasta 3.000 UTM por proyecto, para ser exceptuados de contar con informe favorable del Ministerio de Desarrollo Social y Familia.

Es indudable que la gestión del FRIL constituye una relación y articulación virtuosa entre los gobiernos regionales y las administraciones locales. No solo en cuanto al involucramiento ciudadano en la identificación de iniciativas de inversión, sino que también en la vinculación de las prioridades y lineamientos estratégicos entre ambos niveles de gobierno. Otra de las grandes potencialidades de este Fondo Regional de Iniciativa Local, además de articular la gestión de inversiones locales entre las municipalidades y los gobiernos regionales, es ser un espacio para considerar una participación activa y efectiva de las comunidades locales en la identificación y formulación de los proyectos a ser postulados a financiamiento. Varios gobiernos regionales han incorporado en sus reglamentos, como variable de aprobación el requisito que una proporción de los proyectos postulados sean fruto de ejercicios de participación ciudadana.

Asimismo, permite que los gobiernos regionales orienten su acción hacia temas regionales transversales e intercomunales, dejando en el nivel municipal el desarrollo de las iniciativas de inversión vinculadas a necesidades ciudadanas directas, y que esta sea priorizada participativamente. Esta alianza estratégica requiere, eso sí, tener certeza de los recursos con los que se contará en cada ejercicio presupuestario.

En definitiva, el enmarcar este Fondo Regional en lineamientos y prioridades estratégicas regionales y municipales, permite una mejor articulación y definir acciones territoriales integrales y coordinadas con otros esfuerzos de inversión descentralizada y de organismos del nivel central, otorgándole así el carácter distintivo de ser un instrumento de inversión para el desarrollo local.

Referencias

- Bachelet Jeria, Michelle (2007): Capítulo Descentralización. Mensaje Presidencial del 21 de mayo de 2007. Presidencia de la República de Chile.
- Biblioteca del Congreso Nacional (BCN): «Historia de la Ley N° 19.737: Modifica la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, con el objeto de establecer Sistema de Elecciones Separadas de Alcaldes y Concejales».
- Beytía, P. (2014). Segregación urbana: la «otra» desigualdad de Chile. Acceso en <https://blogs.iadb.org/ciudades-sostenibles/es/la-otra-desigualdad-de-chile/>.
- Centro UC Políticas Públicas (2016). «Estudio de Identificación de los Estándares Básicos de Calidad de Servicios Municipales Garantizados».
- Contraloría General de la República. Dictamen N° 1.013/2000.
- Diario La Segunda (15.05.2024). Entrevista a Tomás Leighton.
- Diario La Tercera (18.05.2024). «Ley de plásticos de un solo uso: estudio revela dudas e inquietudes sobre fiscalización de los municipios».
- Diario Oficial de la Unión Europea (2009). Dictamen Comité de las Regiones. 80° Pleno 17 y 18 de junio.
- Duque Cante, N. Importancia de la categorización territorial para la descentralización y las relaciones intergubernamentales en Colombia. Derecho del Estado n.º 38, Universidad Externado de Colombia, enero-junio de 2017, pp. 67-95.
- Hernández Olmedo, Luis (2010). Memoria para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales: «Las competencias del Gobierno Regional en la doctrina nacional y la jurisprudencia administrativa». Luis. Profesor Guía: Carlos Carmona Santander
- Irrarázaval, Ignacio (2001). «Determinación de Funciones de Costo por Tipo de Provisión de Servicios Municipales y su Financiamiento».
- Irrarázaval, Ignacio y Pérez, Eduardo (2009): «Institucionalidad subnacional y el problema de coordinación de competencias». En Publicación «Un mejor Estado para Chile. Propuestas de modernización y reformas». Consorcio para la Reforma del Estado.
- Marcel, Mario. (2008). «Transparencia y Fortalecimiento de la Gestión Financiera de los Municipios Chilenos». Este informe, corresponde a una serie de estudios analíticos realizados para SUBDERE por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Mensaje de Su Excelencia el Presidente de la República con el que inicia un Proyecto de Reforma Constitucional Sobre Administración Comunal [Boletín N° 1608-06] de fecha 30.05.1995.

Montecinos, Egon (2018): Democratización de la inversión pública en Chile. El caso del presupuesto participativo en la región de Los Ríos. Revista del CLAD Reforma y Democracia, núm. 72, pp. 137-162, 2018. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).

OCDE (2017). «Revisión de Gobernabilidad Multinivel en Chile: Modernización del Sistema Municipal». Conclusiones y Principales Recomendaciones.

Presidencia de la República (1995): Mensaje de Proyecto de Ley que Modifica la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades en lo relativo a la generación de autoridades. Ingresado a tramitación en la Cámara de Diputados el 10 de agosto de 1995. Boletín N° 1674-06.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), junio 2017. Desiguales: Orígenes, cambios y desafíos de la brecha social en Chile.).

Programa de las Naciones Unidas Para el Desarrollo (PNUD). (2018). «Desigualdad Regional en Chile Ingresos, salud y educación en perspectiva territorial».

Sabatini, Francisco, Guillermo Wormald y Alejandra Rasse, eds. (2013). Segregación de la vivienda social. Ocho conjuntos en Santiago, Concepción y Talca. Santiago de Chile, Estudios Urbanos UC.

Serrano, C. y Fernández, I (2003). «Descentralización del Estado en el nivel regional y local ¿Reformas paralelas?», en Serie de Estudios Socio/Económicos núm. 18. Cieplan, Santiago, Chile.

Servicio de Impuestos Internos (SII). En https://www.sii.cl/ayudas/ayudas_por_servicios/2242-reajustes_exenciones-2468.html. Consultado en mayo 15 de 2024.

United Nations Development Programme – UNDP (2024). The 2023/2024 Human Development Report.. Breaking the gridlock Reimagining cooperation in a polarized world

Valdés, María Trinidad y Valdivieso, Gonzalo. (2009) «Agenciamiento local de las políticas nacionales: ¿colaboración o imposición?»: En publicación «Un mejor Estado para Chile. Propuestas de modernización y reforma». Consorcio para la Reforma del Estado.

Victory, Catalina: «Gobiernos municipales y desarrollo local en Iberoamérica». Afers Internacionals, núm. 47, pp. 15-49. Fundación CIDOB, 1999.

Zurbriggen, Cristina (2011). Gobernanza: una mirada desde América Latina. Perfiles Latinoamericanos 19(38):39-64.

Jurisprudencia, Leyes y Decretos

Ley N° 18.605 [D.O. 06.04.1987]. Ley Orgánica Constitucional de los Consejos Regionales de Desarrollo.

Ley N° 18.695 [D.O. 18.03.1988]. Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades.

Ley N° 19.130. [D.O. 19.03.1992]. Modifica Ley 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades.

Ley N° 19.448 [D.O. 20.02.1996]. Incorpora Disposición Transitoria que indica a la Constitución Política de la República.

Ley N° 19.452 (D.O. 16.04.1996). Modifica Ley Orgánica de Municipalidades.

Ley N° 20.922 [D.O. 25.05.2016]. Modifica Disposiciones Aplicables a los Funcionarios Municipales y Entrega Nuevas Competencias a la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo.

Ley N° 21.368 [D.O. 13.08.2021]. Regula la Entrega de Plásticos de un solo uso y las botellas plásticas. Ministerio del Medio Ambiente.

Ley N° 21.640 [D.O.18.12.2024] Ley de Presupuestos del Sector Público Corresponsiente al Año 2024. Glosa 6 del Programas de Inversión Regional [Partida 31, Capítulo 01, Programa 02].

El desarrollo regional y municipal en Chile ha carecido de recursos suficientes para cumplir sus funciones y competencias. Existe una considerable brecha entre las necesidades presupuestarias y la gestión efectiva de estas entidades. Aunque ahora se consideran «formas de gobierno», necesitan recursos significativamente superiores. Un principio central en cualquier proceso descentralizador es la «suficiencia» de recursos para que los gobiernos subnacionales cumplan con las tareas asignadas por ley, algo que el modelo chileno no cumple a la perfección.

Uno de los elementos comunes en los modelos de descentralización fiscal es la existencia de tributos subnacionales, y la competencia por ellos no es un problema per se, más aún es virtuosa en escenarios de equidad tributaria. El modelo municipal de Chile se sustenta en tributos y derechos de beneficio municipal, y es del todo posible emularlo para el nivel regional. De hecho, el actual proyecto de ley se sostiene, y cada vez con mayor convicción, que las disposiciones sobre recursos establecidas en la Ley N° 19.175 de 1992 fijaron criterios y modalidades que todavía son convenientes. Es más, si una dimensión del desarrollo regional y municipal ha operado en buena línea es precisamente por los avances en materia de inversión pública, constituida en el «pilar del financiamiento subnacional» del país.

El Fondo Nacional de Desarrollo Regional [FNDR], ha sido históricamente la principal fuente de recursos del Programa de Inversión de los GOREs. Fue creado en 1974, a través del Decreto Ley N° 575, con el objetivo de complementar el proceso de regionalización del país. Es un instrumento financiero de inversión pública de decisión regional, el cual da soporte a los procesos de descentralización de las regiones.

El artículo 24 de dicho decreto señala:

Artículo 24.- Sin perjuicio de los fondos que se asignen sectorialmente a las regiones, existirá en el Presupuesto de la Nación un Fondo Nacional de Desarrollo Regional, al cual se destinará a lo menos un 5% del volumen total de los ingresos calculados para los sistemas tributarios y arancelarios, excluida la contribución de bienes raíces. Esta última se destinará a la formación de un Fondo de Financiamiento del Régimen Municipal, sin perjuicio de los otros recursos que incremen-

ten este régimen. Ambos Fondos se asignarán a las distintas regiones o comunas, según corresponda, de acuerdo con las prioridades que establezcan las políticas de estímulo al desarrollo regional y comunal.

Cabe señalar que nunca se cumplió la destinación al FNDR de «a lo menos un 5% del volumen total de los ingresos calculados para los sistemas tributarios y arancelarios»; no se define la finalidad del fondo, el destino de sus recursos, ni sus criterios de distribución. El Fondo de Financiamiento del Régimen Municipal, se constituyó como Fondo Común Municipal [FCM] a través del D.L. N° 3.063, de 1979, que establece Normas Sobre Rentas Municipales.

La Constitución Política de la República de 1980, en su versión original, consagra este Fondo en su artículo 104, estableciendo:

Artículo 104.- Sin perjuicio de los recursos que se destinen a las regiones en la Ley de Presupuestos de la Nación, ésta contemplará, con la denominación de fondo nacional de desarrollo regional, un porcentaje del total de los ingresos de dicho presupuesto para su distribución entre las regiones del país. La ley establecerá la forma de distribución de éste fondo.

Si bien se consagra constitucionalmente este instrumento financiero, se relativiza la definición del monto de sus recursos, dejándolo sujeto a lo que establezcan las respectivas leyes anuales de presupuesto.

En 1992 se decidió fortalecer el FCM y el FNDR como primera consideración. Además, se definió que el FNDR debía crecer. Para los años 1993 y 1994, en una tasa no inferior al 25% más de lo que crece la inversión pública nacional¹⁹⁸ [disposiciones transitorias] y se ajustó la modalidad distributiva del instrumento en favor de las comunas más pobres, rurales y alejadas, comprometiendo una suma creciente de aporte fiscal a dicha entidad.

198 El artículo primero transitorio de la norma aprobada en 1992, señala: «Los recursos que se asignen al Fondo Nacional de Desarrollo Regional se incrementarán, respecto del presupuesto del año anterior, en los Presupuestos de 1993 y 1994, en una tasa no inferior al 25 por ciento por sobre el crecimiento promedio del presupuesto de la inversión pública nacional en cada uno de esos años, excluida la inversión sectorial de asignación regional».

De hecho, la Ley N° 19.175 Orgánica Constitucional de Municipalidades, estableció en su articulado transitorio que:

- * Los recursos que se asignen al Fondo Nacional de Desarrollo Regional se incrementarán, respecto del presupuesto del año anterior, en los Presupuestos de 1993 y 1994, en una tasa no inferior al 25 por ciento por sobre el crecimiento promedio del presupuesto de la inversión pública nacional en cada uno de esos años, excluida la inversión sectorial de asignación regional.
- * En los Presupuestos de los años 1993 y 1994, la inversión sectorial de asignación regional incluirá, a lo menos, los ítems de pavimentación urbana, conservación y mejoramiento de caminos secundarios y mejoramiento urbano.
- * En los Presupuestos de los años 1993 y 1994, la inversión sectorial de asignación regional crecerá, a lo menos, en una tasa del 25 por ciento más alta que la de crecimiento del resto de la inversión pública en los mismos períodos, excluido el Fondo Nacional de Desarrollo Regional.
- * La Ley de Presupuestos de 1993 incluirá el primer presupuesto de los gobiernos regionales.

Es necesaria una nueva adecuación con un aumento de recursos. El FNDR se destina principalmente a inversiones, mientras que el FCM se enfoca en el funcionamiento de los municipios y, marginalmente, en inversiones. Estos instrumentos han mostrado vitalidad, flexibilidad y forman parte de nuestra cultura institucional territorial arraigada. Junto con la preferencia territorial a las «zonas débiles», el FNDR estableció una distribución territorial estrictamente compensatoria. Dicho instrumento ha crecido un poco más que la media de expansión de la inversión, y lo mismo ha ocurrido con la aportación fiscal agregada al FCM.

La recientemente aprobada Ley del Royalty¹⁹⁹ afianzó una nueva aportación de recursos hacia gobiernos regionales y municipios, en una línea correcta de acción gubernamental, toda vez que dichos recursos se han de aplicar solo a inversiones. En términos específicos, esta ley crea:

- a. Un Fondo Regional para la Productividad y el Desarrollo, cuyos recursos se destinarán al financiamiento de los gobiernos regionales a través de sus presupuestos de inversión. Este Fondo se distribuirá según las mismas reglas del Fondo Nacional de Desarrollo Regional.

Los recursos que se distribuyan con cargo a este Fondo se destinarán al financiamiento de inversión productiva, esto es, proyectos, planes y programas que tengan por objeto el fomento de actividades productivas, de desarrollo regional y la promoción de la investigación científica y tecnológica, en línea con la estrategia regional de desarrollo, las prioridades estratégicas regionales en materia de fomento de las actividades productivas y la Política Regional de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación para el Desarrollo.

Los gobiernos regionales estarán facultados para realizar transferencias, con cargo a este Fondo, a los municipios que conforman la región.

- b. Un aporte fiscal adicional que consultará la Ley de Presupuestos del Sector Público a favor de aquellas comunas pertenecientes a regiones mineras donde se ubiquen las siguientes actividades asociadas a explotadores mineros sujetos al Royalty Minero: refineras; fundiciones; yacimientos y depósitos de relaves activos que puedan generar un impacto significativo sobre la salud de la población, y será destinado a comunas pertenecientes a regiones mineras donde se ubiquen relaves abandonados de carácter prioritario por encontrarse cercanos a la población y que tengan el potencial de generar un impacto significativo sobre la salud de ésta; o puertos cuya actividad esté asociada mayoritariamente a la actividad minera, ambos según determine el reglamento del Fondo Común. Municipal.

Para efectos de la distribución de estos recursos, se entenderá por regiones mineras aquellas cuyo producto interno bruto minero regional, excluyendo la minería de petróleo y gas natural, represente más de un 2,5% del producto interno bruto minero nacional y de su producto interno bruto regional.

199 Ley N° 21.591 [D.O. 10.08.2023]. Ley Sobre Royalty a la Minería.

- c. Un aporte fiscal cuyo monto será equivalente en pesos a 2.500.000 unidades tributarias mensuales [UTM] a favor de aquellas comunas que presenten una mayor dependencia del Fondo Común Municipal o pertenezcan al grupo con menos ingresos propios a nivel nacional. Este aporte adicional beneficiará a alrededor de 300 comunas.

Si bien, la entrada en régimen de estos nuevos recursos es a contar del año 2025, la Ley de Presupuestos 2024, fruto de un acuerdo político en la tramitación de la Ley de Presupuestos 2024, estableció que esta incluya:

Un fondo puente de apoyo a las regiones y municipios para 2024, por el 50% del aporte que éstos percibirán con cargo al Royalty minero desde 2025. Esto equivale a US\$112,5 millones a beneficio de los Gobiernos regionales a través del Fondo para la Productividad y el Desarrollo; US\$85 millones para el Fondo de Equidad a distribuir entre las comunas con mayor dependencia del fondo común municipal; y US\$27,5 millones a beneficio del Fondo de Comunas Mineras²⁰⁰.

Ciertamente, el «mecanismo Ley Royalty» puede ser extendido a otras actividades de características extractivas o semi extractivas, así como también la posibilidad de definir nuevos derechos a beneficio subnacional. De hecho, el proyecto de ley de Financiamiento Regional, Descentralización Fiscal y Responsabilidad Fiscal Regional, conocido también como «Regiones Más Fuertes» [Boletín 15.921-05], que fuera ingresado a trámite legislativo por el gobierno del presidente Gabriel Boric, en mayo de 2023, da señales en esta línea y propone algunos tributos administrados y de beneficio de los gobiernos regionales, habilitándolos para el establecimiento de nuevos derechos y tasas conforme a criterios y condiciones especiales que estarán definidos en la propia ley. Específicamente, esta iniciativa incluye un Párrafo 4º: «De la generación de ingresos propios y en especial de las tasas y los derechos regionales», que considera:

- a. Una tasa en favor de los gobiernos regionales por el ingreso a las áreas silvestres administradas por la Corporación Nacional Forestal y de Protección de Recursos Naturales Renovables. La tasa

será de entre un cero y un treinta por ciento aplicada sobre la tarifa de ingreso al área silvestre, deducido el valor correspondiente al impuesto establecido en el artículo primero del Decreto Ley N° 825, de 1974, ley sobre impuesto a las ventas y servicios.

- b. Cobro por uso de vías congestionadas. En casos calificados de congestión vehicular y previo informe técnico favorable del Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones, el gobierno regional podrá establecer el cobro de un derecho regional por el uso de la infraestructura vial a todo vehículo por la circulación en determinadas vías públicas dentro del territorio sobre el cual tenga competencia el respectivo gobierno regional.

Si bien estos dos tributos propuestos no son significativos en cuanto a posibles montos a recaudar, y su implementación se prevé compleja, y no exenta de conflictos, es una importante señal del Ministerio de Hacienda, generalmente reacia a este tipo de tributos. Siendo probablemente la administración más descentralizadora de quienes han estado a cargo de las finanzas públicas en las últimas décadas. Si bien, este proyecto de ley está en su fase inicial, y que no ha tenido el apoyo esperado por parte de los legisladores, entrega definiciones importantes en materia de descentralización fiscal.

Por una parte, efectúa un reconocimiento explícito del bajo nivel de recursos de los niveles subnacionales, señalando expresamente «Chile es un país centralizado», respaldando este juicio con el Informe de la OCDE del 2017²⁰¹ que da cuenta que Chile se encuentra «entre los países más centralizados, junto a Grecia e Irlanda²⁰²».

Efectivamente, en nuestro país el 14,9% del gasto público es ejecutado por gobiernos subnacionales, muy por debajo del 28,8% promedio de los restantes países miembros de la OCDE. Asimismo, en este ámbito, a diferencia de otros en donde nos gusta presumir ser los mejores de la región, al compararnos con la realidad latinoamericana, el resultado deja mucho que desear. En promedio, para América Latina la inversión pública subnacional asciende al 1,5% del PIB, equivalente al 31% del

200 Protocolo de acuerdo en el marco de la Ley de Presupuestos de 2024. Estos recursos fueron efectivamente incorporados en dicha Ley aprobada para el año 2024. Ley N° 21.640 [D.O. 18.12.2023].

201 OECD. (2017). OECD Multi-level Governance Studies Making Decentralisation Work in Chile: Towards Stronger Municipalities. OECD Publishing.

202 Proyecto de ley de Financiamiento Regional, Descentralización Fiscal y Responsabilidad Fiscal Regional [Boletín 15.921-05]. Mensaje de presentación del proyecto.

gasto total de los gobiernos subnacionales o un 33% de la inversión pública agregada. Para el caso chileno, la inversión pública subnacional es del 0,3% del PIB, equivalente al 31% del gasto total de los gobiernos subnacionales o un 7,1% de la inversión pública agregada. En contraste, la inversión pública de los gobiernos subnacionales en los países de la OCDE asciende al 3% del PIB, cifra equivalente al 53% de la inversión pública agregada²⁰³.

En segundo lugar, se señala que este centralismo debe ser abordado dotando a los organismos descentralizados de patrimonio propio que les permita cumplir de un modo apropiado la atención de las necesidades públicas específicas que tienen por finalidad satisfacer; dotándolo incluso la posibilidad de contratar con terceros sin comprometer el patrimonio fiscal. Es decir, el Ministerio de Hacienda se abre a la posibilidad que los niveles subnacionales negocien créditos de organizaciones internacionales.

Esta medida es también una señal importante de descentralización, que recoge observaciones y propuestas que desde hace años ha realizado la OCDE. Tal es el caso del importante informe «Territorial Reviews: Chile» que entre sus observaciones señala que los gobiernos subnacionales, tanto municipales como gobiernos regionales, tienen limitaciones adicionales en el acceso a los recursos. No pueden solicitar créditos privados, ni negociar créditos de organizaciones internacionales aun cuando los recursos de las organizaciones internacionales negociadas por el gobierno central son utilizados en las mismas regiones o localidades. Señala también que los gobiernos subnacionales no tienen derecho a decretar impuestos adicionales, lo que provoca un alto grado de dependencia de los gobiernos subnacionales de los recursos externos, lo que conlleva gran incertidumbre presupuestaria, dado que los recursos recibidos varían año a año.

Asimismo, en cuanto a recursos para inversión subnacional, debido a la falta de mecanismos que les permitan generar ingresos propios, se reconoce la alta dependencia financiera que los gobiernos regionales tienen respecto de las transferencias del nivel central, y que se establecen anualmente en las respectivas leyes de presupuestos de cada año. Entre estos: el Fondo Nacional de Desarrollo Regional [FNDR], Fondo

de Apoyo Regional [FAR], Fondo de Inversión y Reconversión Regional [FIRR] y el Fondo de Innovación para la Competitividad [FIC]. En términos porcentuales, los fondos, principalmente el FNDR, el FAR y el FIC, suman cerca del 70% de las fuentes de financiamiento de los gobiernos regionales.

El resto de los recursos del Programa de Inversión regional provienen de otros ingresos «propios», establecidos en leyes especiales. Entre estos:

- * Venta de Activos [Subsecretaría de Bienes Nacionales]
- * Ley N° 19.143, Patentes Mineras
- * Ley N° 19.995, Casinos de Juego
- * Ley N° 19.659 Patentes Geotérmicas, Tesoro Público
- * Art. 129 bis 19 Ley N° 20.017, Código de Aguas
- * D.L. N°430, de 1992 [E.F. y T.], Patentes de Acuicultura
- * Ley N° 21.210, Modernización Tributaria
- * Fondo de Equidad Interregional.

Si bien es posible apreciar importantes fuentes de recursos para el Programa de Inversión de los gobiernos regionales, la mayor parte de estas no son de libre disposición y tienen afectaciones del uso de sus recursos, condicionando el destino de los recursos, y/o están sometidos a las regulaciones de las glosas presupuestarias. Lo que corresponde es que la mayoría de estos recursos ingresen en un solo fondo de cada gobierno regional, y que, respetando la autonomía de estos, sean destinados a las prioridades que cada gobernador o gobernadora, decidan en conjunto con sus respectivos consejos regionales.

El mensaje de este proyecto señala que «dado que los recursos que financian a los gobiernos regionales provienen de los ingresos generales de la Nación y que estos son administrados muy de cerca por el gobierno central, se constata una tensión entre esa descentralización política y la centralización fiscal». Señalando, además, que a partir de la elección de las y los gobernadores regionales por sufragio ciudadano directo, «éstos han dejado de ser dependientes del Presidente de la República, por lo que se hace necesario profundizar la descentralización también en materia financiera, adecuando la normativa y los procesos asocia-

203 Ibid., 204.

dos a esta nueva realidad». No obstante, las medidas propuestas en el proyecto en materia de inversión distan mucho de este objetivo, e incluso puede decirse que refuerzan el actual tutelaje de la DIPRES. Esto ya se refleja en la ley de presupuestos 2024, que como reacción [algo exagerada] al «caso convenio- fundaciones», en la que se establecieron mayores regulaciones para la aprobación y el uso de los recursos, lo que ha tenido como consecuencia que la ejecución presupuestaria al primer semestre de 2024 sea la segunda más baja desde la creación de los gobiernos regionales [la más baja en el año 2022].

El primordial continuar con la tarea de romper la asimetría en la formulación y discusión anual del presupuesto de los gobiernos regionales. Por primera vez, desde la creación de los gobiernos regionales, hace más de 30 años, en la discusión del presupuesto 2024, las autoridades regionales, a través de la Asociación de Gobernadoras y Gobernadores de Chile [AGORECHI], fueron escuchadas en la subcomisión mixta de presupuestos, y negociaron sus marcos directamente con la Dirección de Presupuestos, y sin el «tutelaje» histórico de SUBDERE. La elección de los gobernadores y gobernadoras regionales ha permitido esta «incipiente» participación de estos en

la discusión, en el Congreso Nacional, del proyecto de ley de presupuestos que les incumbe. No obstante, la iniciativa sigue estando en la DIPRES, y las propuestas regionales no pasan de eso, demandas, mayoritariamente no consideradas.

Un mínimo respeto regional requiere reforzar esta elemental práctica. Ello debe ir acompañado con que la totalidad de los recursos de los fondos de inversión se distribuya entre los GOREs, y no haya lugar a provisiones presupuestarias de libre disposición central en el ejercicio presupuestario. Si bien se han ido reduciendo de manera importante las glosas presupuestarias que condicionan y «direccionan» el uso de los recursos de los gobiernos regionales, tanto de funcionamiento e inversión, aún es posible reducirlas, e incluso eliminarlas. Particularmente las que establecen obligaciones de visación, revisión, información, e incluso aprobación por parte de la DIPRES. Debe entenderse que una vez aprobados por el Congreso los presupuestos de funcionamiento e inversión, cada gobierno regional pueda usar autónomamente sus recursos, solamente sujetos a las regulaciones generales del Decreto Ley N° 1263 de Administración Financiera del Estado, y la posterior revisión de la Contraloría Regional.



La inversión pública como instrumento a fortalecer

Esta cuestión se ejemplifica en el debate de Salud Primaria sobre el «per cápita de atención», el que históricamente no ha tenido la valoración creciente que estas prestaciones de servicio tienen en la realidad. Otro tanto ha ocurrido con la transferencia de servicios educacionales y de toda actividad que desde el nivel central «migra» a gobiernos regionales o municipios.

Estas «cuentas claras» pueden ayudar mucho a las disminuidas finanzas e ingresos municipales y regionales. De hecho, si se operara con «registros de gastos efectivos auditables» estaríamos cerca de estimular a los entes locales a recibir transferencias futuras de otros servicios sociales. Por el contrario, la historia nos ha mostrado, en el caso municipal que, a pesar que en su ley orgánica establece expresamente que «Cualquier nueva función o tarea que se le asigne a los municipios deberá contemplar el financiamiento respectivo» [artículo 5° Ley N° 18.695], la mayoría de las leyes que les han entregado nuevas tareas y funciones, incluso privativas, no consideraron recursos presupuestarios ni humanos. Esto, ha obligado a asignar recursos propios, aumentando sus déficits operacionales. Así, tenemos municipios cada vez con mayores competencias, pero con finanzas disminuidas y déficits crecientes.

A nivel regional, probablemente a raíz de la experiencia municipal, el legislador al regular el proceso de transferencia de competencias a los gobiernos regionales estableció que «Toda transferencia de competencias deberá considerar la disponibilidad de recursos económicos y de personal necesario, según corresponda a la competencia que se transfiere y al presupuesto disponible que tenga para ella el ministerio o servicio que transfiere» [Ley N° 21.074, Art. 1 N° 12 (D.O. 15.02.2018)].

No obstante, al parecer la lección no fue aprendida, ya que las quince competencias transferidas a los gobiernos regionales durante el go-

bierno del ex presidente Sebastián Piñera en el período 2018-2022, no consideraron recursos financieros ni de personal para su ejercicio. Algo similar ha ocurrido con las primeras transferidas en el actual gobierno, las que no han considerado recursos o, muy limitado. Curiosamente, la Contraloría General de la República [CGR] sistemáticamente, ha tomado razón de los decretos supremos de transferencia, sin reparar en este incumplimiento legal, que es evidente, ya que estas competencias estaban siendo ejercidas por funcionarios y funcionarias y, obviamente, demandaban recursos fiscales.

Es de toda justicia, eso sí, señalar que existe una diferencia entre ambos procesos ya que las primeras fueron unilaterales desde el nivel central, e inconsultas al nivel regional, dado que así estaba establecido en el artículo 5° transitorio de la Ley N° 21.074. En cambio, al iniciarse el proceso en régimen, el 11 de marzo de 2022, todas las competencias a transferir deben ser aprobadas por los consejos regionales respectivos. Esto derivó que, en varios gobiernos regionales, las competencias propuestas para su transferencia fueran rechazadas.

En consecuencia, las transferencias de competencias, y a futuro de servicios debe incorporar efectivamente el «costo de ejercer la competencia», y el personal que la ejerce, el que debiera ser «transferido con la actividad» en el sentido estricto. La única forma de garantizar esta consideración de recursos tanto para el nivel regional como el municipal, es consagrar constitucionalmente esta obligación, tal como fuese propuesto en los dos intentos fallidos de contar con una nueva Constitución, y particularmente por la Comisión de Expertos en el último ejercicio constitucional, y con un consenso unánime entre sus miembros.

Fórmulas de financiamiento público, el caso del royalty minero

Este acápite observa como hito ejemplificador la Ley N° 21.591 sobre el royalty a la minería, promulgada el 3 de agosto de 2023. Esta legislación constituye el «hecho positivo» principal de los últimos dos años de gestión pública. Se reconoce la existencia de un «gravamen» por el uso de recursos naturales esenciales y no renovables, y que parte de los importes recaudados se destinen a gobiernos regionales y municipios.

Incluso esta legislación ha tenido el mérito de establecer distribuciones compensatorias entre todas las regiones y comunas del país, y contó con la decidida participación del Ministerio de Hacienda. Naturalmente, está por verse si esa mayor cuantía de recursos se traduce en iniciativas de inversión significativas para resolver las brechas en infraestructura y alcanzar los estándares sociales deseables en cada región y/o comuna, y si estos recursos son efectivamente adicionales para los gobiernos subnacionales. Al menos hasta abril de 2024, esta normativa ha representado:

a través de los Fondos Puente, 70,7 mil millones de pesos al Fondo de Equidad Territorial, que busca reducir las brechas que existen entre los ingresos de los municipios, beneficiando a 300 comunas. Los otros 22,8 mil millones de pesos corresponden al Fondo de Comunas Mineras, para hacerse cargo de las externalidades de la actividad minera, que experimentan directamente 43 comunas de seis regiones del país²⁰⁴.

Es perfectamente posible proyectar que recursos similares provengan de la actividad silvícola o en la acuicultura, o en formas de agricultura

exportadora. El mecanismo de royalty con distribución regional puede ser utilizado también en estos casos. Esto añadiría nuevos recursos regionales y locales, además de vincular faenas productivas fundamentales con el desarrollo territorial del país.

Sería muy conveniente que estas acciones se complementen con una eficaz promoción de los clústeres productivos en los rubros sometidos a mecanismo de royalty. Esto vincularía el esfuerzo recaudatorio con la promoción efectiva de la actividad y aseguraría, hacia el futuro, tipos adecuados de asociatividad público-privada. De este modo, se lograría llevar a cabo estrategias de promoción productiva en las que los efectos de la innovación tecnológica productiva y exportadora se vinculan más estrechamente con la mediana y pequeña actividad de cada sector productivo.

Es destacable que este tipo de legislaciones ha contado con mayorías parlamentarias bastante sólidas, lo que anticipa modificaciones legales y de gestión que podrían contar con un amplio espectro de apoyo parlamentario.

Aunque la Ley de Royalty minero está establecida respecto de la compensación territorial por la utilización de recursos no renovables, existen varias actividades productivas con grados de obsolescencia de recursos netos naturales. Desde ese punto de vista, es perfectamente extensible el mecanismo de la ley royalty al sector Forestal exportador, al sector Acuícola y a formas de producción Agropecuaria en las que se detectan crecientes dificultades eco sistémicas en la actividad. Ampliar el abanico de actividades productivas de arraigo territorial, permitiría generar mayores recursos para los GORE y los municipios, con las modalidades de distribución que en cada legislación específica se establezca.

204 Gobierno de Chile. (2024). ¿Qué es el royalty minero?: Claves para entender cómo beneficia a las regiones - [Gob.cl. Gob.cl. https://www.gob.cl/noticias/royalty-minero-gran-mineria-claves-beneficios-regiones-comunas/](https://www.gob.cl/noticias/royalty-minero-gran-mineria-claves-beneficios-regiones-comunas/)



En todos los casos, se habla de recursos que deberán formar parte, de manera preferente, del Programa de Inversión de cada gobierno regional, y de los subtítulos de inversiones y de transferencias de capital y corrientes en el caso de las municipalidades. Esto posibilitará llevar adelante programas de fomento, de capacitación e innovación al sector de micro, pequeñas y medianas empresas [MiPyMe] en los rubros que dan origen a los recursos, y que avanza en lograr una mejor sinergia entre las grandes actividades y la de este sector.

Además se debe cautelar que una proporción de estos recursos pueda ser dirigida a gastos de administración de los proyectos de inversión, permitiendo contar con carteras de proyectos, técnicamente viables y elegibles para el Sistema Nacional de Inversiones [SNI]. Sería paradójico contar con mayores recursos para inversión y no tener proyectos disponibles. Situación que hoy se observa, principalmente en los municipios, en donde ingresos al estar exclusivamente destinados a inversión en obras de desarrollo, son de compleja materialización, al no contar con proyectos, y/o profesionales para su formulación y ejecución.

Las alternativas de co-financiamiento con el sector privado en los territorios

Los gobiernos regionales y los municipios deben establecer alianzas estratégicas de largo aliento con el sector privado. En muchos casos es de mutuo interés, por ejemplo, en el refuerzo de la actividad turística, infraestructura, salud, educación, energía, transporte, agua y saneamiento, vivienda, tecnología y telecomunicaciones, constituyen prestaciones de servicio básicos pero de alta demanda donde los sistemas nacionales son muy variados y su desarrollo es relativamente complejo²⁰⁵. No obstante, se está generando una «tendencia dominante» hacia el fortalecimiento de los gobiernos subnacionales en dichas prestaciones de servicios sociales y locales²⁰⁶. Parece entonces, de toda evidencia, que el sector privado pueda co-financiar diversas actividades importantes de capacitación, adiestramiento e inversión, con todo sentido.

La mantención de espacios públicos deportivos y culturales es una oportunidad invaluable para que agentes privados co-financien las actividades y el mantenimiento de dichos recintos, de tanta importancia para las comunidades locales y que deben también llevar la impronta de privados locales como compromiso evidente con esos desarrollos.

Si se avanza en los clusters productivos, y en la constitución de los Comités de Desarrollo Productivo Regional, dependientes de cada

GORE, el rol de los privados será cada vez más activo. El cofinanciamiento referido «está a la mano» en cuestiones de investigación aplicada, en la capacitación tecnológica y en acciones conjuntas de diversa naturaleza. La experiencia internacional muestra claramente que la asociatividad público-privada es fundamental como explicación de niveles de desarrollo territorial²⁰⁷.

Lo anterior, implica que los privados «apuesten» decididamente por el desarrollo territorial y se integren de variadas formas con la institucionalidad subnacional. De ese modo, disminuye el «riesgo región», por designar de algún modo, y se abren espacios de cooperación muy efectivos.

Los privados debieran intentar desafíos de desarrollo productivo en rubros en los que habiendo potencial no se han materializado suficientes inversiones. Por ejemplo, la opción de los Servicios Regionales de Turismo, dependientes de los gobiernos regionales, los cuales ofrecen una renovada oportunidad de acción asociativa público-privada.

205 Galilea, S., Letelier, L., & Ross, C. (2011). Descentralización de servicios esenciales: los casos de Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica y México en salud, educación, residuos, seguridad y fomento (Documentos de Proyectos (LC/W.371). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ); Letelier, L. (2012). Una visión integrada de la descentralización de los servicios básicos en América Latina: los casos de Bolivia (Estado Plurinacional de), Guatemala, Paraguay y el Perú. Documentos de Proyectos (LC/W.488), Santiago. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

206 Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2019). Planificación para el desarrollo territorial sostenible en América Latina y el Caribe. (LC/CRP.17/3), Santiago. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/382c3038-a88d-4f29-aaf7-5c08bb1b2faf/content>

207 Galilea, S. (2022). Asociatividad Público-privada en la Descentralización chilena (S. Garrido, L. Espindola-Vergara, & C. Ramírez, Eds.). Centro de Análisis de Políticas Públicas. Facultad de Gobierno de la Universidad de Chile.

La rigurosidad en las políticas, la austeridad y la probidad administrativa

Ahorrar recursos también es una manera de «incrementar los recursos netos» de municipios y gobiernos regionales. Ello lleva a observar con detalle los rubros en los que se puede obtener mayores niveles de productividad institucional, en una cultura de la austeridad que ataque decididamente cualquier despilfarro, que puede hacer «más» con los mismos equipos existentes y que se despliegue el conjunto de las capacidades institucionales existentes.

La eficiencia es algo que nos debe acompañar en el esfuerzo del desarrollo territorial, pero a su vez, son materias de imagen, de comunicación, de sentido de equipo que se proyecta, y de economías que se logran optimizando las instituciones. Existen ejemplos importantes de países y de regiones a nivel mundial que, aun enfrentando dificultades de recursos naturales y de energía, han emergido con fuerza en formas de desarrollo donde el capital humano y social es fundamental.

Es importante analizar las situaciones en las que se han despilfarrado o defraudado recursos en municipios y gobiernos regionales, y emplácese esos montos en el mejoramiento del funcionamiento institucional y la inversión territorial. Eso es parte esencial de la «seriedad institucional» regional y municipal que asegura perspectivas de éxito del proceso descentralizador.

Es en base a la disciplina, mejoramiento del desempeño y del rigor, fortalecidas en conductas individuales y colectivas que caracterizan a aquellos territorios que logran metas y objetivos de desarrollo en etapas relativamente breves de tiempo. A la larga, esos son también recursos que se van captando, tanto de la esfera pública, donde se reconoce el esfuerzo, y de la privada donde se hace reconocimiento de la confianza.

Box 3: Gobiernos Regionales en la mira: Índice de cumplimiento

Durante y después del «caso fundaciones», entidades regulatorias y de fiscalización de la Administración Pública del Estado, más la opinión pública [Prensa, observatorios, centros de estudios, organizaciones de la Sociedad Civil entre otros], han estado en alerta activa para identificar y exponer casos de corrupción de esta índole, ya sea para prevenir o castigar este tipo de actividades ilegales y penadas por ley.

Como una forma de transparencia y de rendición de cuentas para fortalecer la gestión pública, el Consejo para la Transparencia [CPLT], organismo autónomo de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio²⁰⁸, bajo un enfoque de Gobierno Abierto, realizó un reporte sobre fiscalización a los Gobiernos Regionales 2024, teniendo como primer resultado, que el índice de cumplimiento es de un 76%, el más bajo desde 2010, donde se identifican problemas significativos en la publicación de datos como transferencias de fondos públicos y decisiones administrativas.

Los gobiernos regionales con un cumplimiento inferior al 60% están rankeadas por Antofagasta [57%]; Arica y Parinacota [55%]; O'Higgins [54%]; y Atacama [52%]; mientras que los gobiernos regionales con mejores índices de cumplimiento,

208 Consejo para la Transparencia (CPLT). (s.f.). Quiénes Somos. Consejo para la Transparencia. <https://www.consejotransparencia.cl/quienes-somos/>

superior al 90%, estopa liderado por Coquimbo [95%] y seguidos por Aysén y Magallanes [94%].

Ante dicha situación, las medidas por parte de la entidad de Transparencia, ha realizado 5 investigaciones sumarias iniciadas en las regiones con menor cumplimiento y, un plazo de 10 días hábiles para Los Ríos, Valparaíso y la Araucanía para puedan subsanar sus deficiencias.

Dicha situación expone la creciente preocupación y respuesta de las entidades subnacionales, destacando la necesidad urgente de mejorar la gestión pública, la rendición de cuentas y el acceso a la información pública en todas las escalas. Las regiones con menor cumplimiento han sido objeto de investigaciones sumarias, mientras que las regiones con mejor desempeño, como Coquimbo, Aysén y Magallanes, sirven de modelo a seguir. Esta disparidad en el cumplimiento subraya la importancia de una vigilancia constante y acciones correctivas para garantizar la transparencia y prevenir más casos de corrupción en los niveles subnacionales.

Referencias:

Consejo para la Transparencia (CPLT). (2024). Reporte Global de Resultados de Fiscalización de cumplimiento. Fiscalización Gobiernos Regionales 2024. CPLT -Unidad de Fiscalización. https://www.consejotransparencia.cl/wp-content/uploads/fiscalizacion_foca/2024/08/Informe-Fiscalizacion-Gores-2024.pdf

Referencias

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2019). Planificación para el desarrollo territorial sostenible en América Latina y el Caribe. (LC/CRP.17/3), Santiago. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/382c3038-a88d-4f29-aaf7-5c08bb1b2faf/content>

Consejo para la Transparencia (CPLT). (s.f.). Quiénes Somos. Consejo para la Transparencia. <https://www.consejotransparencia.cl/quienes-somos/>

Galilea, S. (2022). Asociatividad Público-privada en la Descentralización chilena (S. Garrido, L. Espíndola-Vergara, & C. Ramírez, Eds.). Centro de Análisis de Políticas Públicas. Facultad de Gobierno de la Universidad de Chile.

Galilea, S., Letelier, L., & Ross, C. (2011). Descentralización de servicios esenciales: los casos de Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica y México en salud, educación, residuos, seguridad y fomento (Documentos de Proyectos (LC/W.371). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ).

Gobierno de Chile. (2024). ¿Qué es el royalty minero?: Claves para entender cómo beneficia a las regiones - Gob.cl. [Gob.cl. https://www.gob.cl/noticias/royalty-minero-gran-mineria-claves-beneficios-regiones-comunas/](https://www.gob.cl/noticias/royalty-minero-gran-mineria-claves-beneficios-regiones-comunas/)

Letelier, L. (2012). Una visión integrada de la descentralización de los servicios básicos en América Latina: los casos de Bolivia (Estado Plurinacional de), Guatemala, Paraguay y el Perú. Documentos de Proyectos (LC/W.488), Santiago. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

OECD. (2017). OECD Multi-level Governance Studies Making Decentralisation Work in Chile: Towards Stronger Municipalities. OECD Publishing.

Protocolo de acuerdo en el marco de la Ley de Presupuestos de 2024. Estos recursos fueron efectivamente incorporados en dicha Ley aprobada para el año 2024. Ley N° 21.640 [D.O. 18.12.2023].

Proyecto de ley de Financiamiento Regional, Descentralización Fiscal y Responsabilidad Fiscal Regional [Boletín 15.921-05]. Mensaje de presentación del proyecto.

Jurisprudencia, Leyes y Decretos

Ley N° 21.591 [D.O. 10.08.2023]. Ley Sobre Royalty a la Minería.



CAPÍTULO VI

**LA PLANIFICACIÓN
ESTRATÉGICA ARTICULADA:
LA REALIDAD REGIONAL
Y MUNICIPAL**

N.A. N.M.

La Planificación Regional, un enfoque renovado

La cuestión regional como temática gubernamental ha sido muy vinculada a esfuerzos formales de planificación institucional, considerando formulaciones programáticas desde lo más amplio hasta lo más preciso, determinando focos de desarrollo, objetivos estratégicos, articulación con otras organizaciones, definición de funciones objetivo, análisis de medios y de recursos, estructuras presupuestarias y sus respectivos modelos de gestión. Se trata de una «arquitectura técnica» de los potenciales esfuerzos sistemáticos para llevar a las regiones hacia estados de desarrollo deseados en el corto, mediano y largo plazo, al menos desde un plano declarativo.

Dichos esfuerzos metodológicos pueden tener una importancia significativa desde la perspectiva de corresponder a instrumentos favorecedores de procesos de mayor desarrollo a nivel social, económico y ambiental, con mecanismos de mayor cohesión social, vinculación y pertinencia territorial; determinando priorizaciones respecto de las brechas territoriales que permitan generar los esfuerzos para disminuir el número de familias con carencias registradas; para ayudar a modernizar la acción pública, para favorecer la gestión y participación ciudadana democrática y diversificar la matriz productiva.

En este sentido, se vincula directamente con los sistemas de planificación estratégica que considera una visión de la realidad para vincularlo con estructuras sociopolíticas, objetivos e instrumentos, los que se articulan de manera interconectada a nivel nacional, regional y sectorial²⁰⁹.

Bajo esta lógica, en 1967 con la puesta en marcha como servicio público descentralizado de la Oficina de Planificación Nacional [ODEPLAN] se dio inicio formalmente en Chile a «ejercicios de planificación» siste-

máticos, con la finalidad de coordinar las políticas públicas mediante la articulación de diversos documentos programáticos que derivaran en un organismo de apoyo al Presidente de la República, proyectando el crecimiento de manera coordinada en el mediano plazo a nivel global y específico de cada sector, como también colaborar con la proyección del presupuesto, siendo un apoyo técnico mediante acciones conocidas por todos y todas. Lo anterior, implicó un traspaso de competencias desde Corfo, quien pasó de planificar la economía nacional a preocuparse por el desarrollo industrial del país²¹⁰.

Uno de los productos más importantes de la época corresponde a la Política Nacional de Desarrollo, Directivas Nacionales y Regionales²¹¹, el cual buscaba entregar estrategias para el crecimiento económico, la redistribución del ingreso, el fomento del pleno empleo, evitar la inflación, reformar políticas de uso de suelo, mejora de los sectores marginados, contar con un sistema judicial accesible y promover la organización y participación de la comunidad, estableciendo lineamientos de política pública certeros sobre el devenir territorial del país. Especial relevancia tuvieron en estos esfuerzos los aportes de Sergio Boisier, formador de generaciones de planificadores regionales en toda América Latina, tanto desde su trabajo gubernamental como su continuidad en CEPAL.

De esta manera, es muy destacable que, en el orden institucional existiera una visión tanto nacional como regional, muestra nítida de la relevancia que «lo territorial» tenía en el naciente esquema planificador. Esta lógica incluía las Oficinas Regionales de Planificación [ORPLAN], para el desarrollo territorial, de manera alineada con las metas

209 Sandoval, Carlos (2014), *Métodos y aplicaciones de la planificación regional en América Latina*, Santiago de Chile, Naciones Unidas.

210 Soms, Esteban (2010), *ODEPLAN/MIDEPLAN: Una escuela para el cambio social*, Santiago de Chile, Ministerio de Planificación, Gobierno de Chile

211 Oficina de Planificación Nacional, 1968, Santiago de Chile, Gobierno de Chile

tanto del plan nacional como los planes sectoriales de desarrollo²¹², los que buscan intencionar un trabajo articulado, buscando alcanzar un modelo de planificación y gestión territorial, dando mayor coherencia a las políticas públicas. Asimismo, los Directores de cada ORPLAN se establecían de mutuo acuerdo entre el Presidente, el Director de ODEPLAN y el Ministro de acuerdo al foco sectorial, en un esfuerzo integrador para la coordinación entre las regiones y el nivel central, sin alterar la estructura institucional provincial de Chile.

En este sentido, se llevó a cabo en ese tiempo un primer gran esfuerzo desde la mirada regional la Estrategia para el desarrollo económico para el periodo 1966-1970 de la región del Biobío, teniendo la modalidad de ser evaluada cada dos años para reflejar los avances correspondientes a lo planificado inicialmente²¹³. Ese «gran Biobío» [correspondientes a las actuales regiones de Biobío, Ñuble y la provincia de Malleco, parte de la región de la Araucanía], se correspondía con la enorme cuenca del río del mismo nombre; en un territorio de «cordillera a mar» y con una diversificación productiva muy amplia. Ese documento pionero sentó las bases de esfuerzos con esas metodologías que posteriormente se efectuaron en otros territorios, donde en 1968 surge la Estrategia de Desarrollo de la Región del Maule, y en 1969 la de la Región de Magallanes.

Aunque el esfuerzo de información sistemática y ordenada prácticamente «consumieron» este esfuerzo, en él se da cuenta pormenorizadamente de su demografía, de los movimientos migratorios existentes, de su sistema de ciudades y asentamientos humanos, de su estructura vial y ferroviaria, estableciendo una imagen de las características más relevantes de la región, y donde se pudieron determinar y priorizar las brechas de la región, relevando el rol de la planificación como parte del camino hacia el desarrollo.

Con todo, tiene mucha importancia un texto elaborado en esos años sobre «El desarrollo regional en Chile desde la perspectiva nacional», donde se establecieron lineamientos de política pública bastante certe-

ros sobre el devenir territorial del país. Especial relevancia tuvo en estos esfuerzos los aportes de Sergio Boisier, formador de generaciones de planificadores regionales en toda América Latina, tanto desde su trabajo gubernamental como su continuidad en CEPAL, y que persistieron hasta la dictadura.

Sin embargo, por la larga fase histórica de la dictadura que, si bien efectuó algunas transformaciones institucionales desde una lógica del control territorial [debido al vínculo establecido entre ODEPLAN y CONARA], se produjo una discontinuidad enorme de estos esfuerzos planificadores de los años 60 e inicios de los 70, volviendo a concentrar la toma de decisiones en el nivel central, perdiendo la capacidad de articulación regional.

Aun así, post 1990 volvieron a diseñarse Estrategias de Desarrollo Regional, esta vez asociadas a las adaptadas regiones administrativo institucionales de ese periodo. Junto con la creación de los gobiernos regionales mediante la Ley N°19.175 del Ministerio del Interior el año 1992, donde cada región elaboró sendas estrategias de desarrollo, acompañadas, ahora, de mucho y más actualizada información, mejor gráfica explicativa y propuesta de mayor especificidad en cada territorio de acuerdo a las problemáticas presentadas. Sin embargo, también deja entrever el hecho de que las competencias en cada una de las regiones son altamente heterogéneas.

En este sentido, el esfuerzo planificador ha sido en ocasiones fundado en metodologías e instructivos reduccionistas, uniformadores e influido por el rol de actores privados o externos a la realidad de los territorios, donde se desliga la capacidad de proponer desde la experiencia o conocimiento in situ de las respectivas regiones. Frente a esta problemática, se propone una revalorización del «esfuerzo planificador» con pertinencia territorial, visualizado como un desafío sistemático y prospectivo del desarrollo en cada territorio, estableciendo objetivos de desarrollo de largo aliento. Las propuestas presentadas a continuación buscan apuntar a diversas direcciones metodológicas, a fin de revitalizar la planificación territorial.

212 Soms, Esteban (2010), ODEPLAN/MIDEPLAN: Una escuela para el cambio social, Santiago de Chile, Ministerio de Planificación, Gobierno de Chile

213 Oficina Regional de Planificación, Región del Bio bio (1969) Estrategia para el desarrollo económico (1966-1970). Evaluación de su cumplimiento. Oficina de Planificación Nacional, Concepción, Chile.

La Estrategia como carta de navegación en cada territorio

Considerando lo anterior, tiene sentido realizar un proceso planificador si es que expresa los consensos regionales que fundan una perspectiva de desarrollo, con particularidades, prioridades y orientaciones adecuadas al territorio. Una verdadera «Carta de Navegación», que oriente eficazmente las instancias múltiples del sector público, que se convierta en un ente de la asociatividad con los privados y que proyecte un conjunto de objetivos y metas de desarrollo que consigan arraigo ciudadano, independiente de la orientación política, y que logre generar consensos entre los distintos actores presentes en el territorio, mediante la identificación de brechas y acciones claras, en concordancia con lo que determina Cepal²¹⁴, Soms²¹⁵, entre otros. Por tanto debe corresponder a una herramienta que no sólo permita planificar, sino también la determinación de una imagen objetivo, un proceso de vínculo y aprendizaje constante²¹⁶.

Debido a la relevancia que este documento puede tener en la generación de políticas y acciones regionales, es necesario que sea un documento preciso, muy breve pero que a la vez cuente con una buena y elocuente gráfica además de anexos informáticos, siendo capaces de dar cuenta de las singularidades de los objetivos que se persiguen. Que sea capaz de definir y priorizar los sectores productivos; que oriente la

acción infraestructural de la inversión pública; que fiscalice la acción en inversión social más importante para responder a las poblaciones carenciadas; que proteja los ecosistemas naturales y que establezca relaciones urbano rurales eficaces para un desarrollo futuro.

Esta carta de navegación debe ser capaz de establecer y distinguir objetivos, metas e indicadores a corto [anual], mediano [cuatro años] y largo plazo [la década], considerando las correspondientes responsabilidades, vinculación a nivel sectorial, apostando a los principales clústeres productivos y sus interrelaciones, a los avances en integración, conectividad, e inclusión social de sus poblaciones más rezagadas, y poner especial acento en su base económica y social de desarrollo.

En este sentido, todo esfuerzo de planificación, generación de una imagen objetivo identificando los factores clave en términos de vocaciones productivas, condiciones sociales, naturales, geográficas, energéticas, entre otros, deben tomar en cuenta los siguientes elementos:

a) Los clústeres y las formas de enlazamiento productivo.

Otro aspecto relacionado con la imagen objetivo de la región y con ello la mejora potencial en aspectos relacionados con el desarrollo, es que se debe considerar que la Base Económica Productiva se debe constituir en un pilar del análisis proyectivo y ejercicio planificador territorial, considerando cuestiones que se vinculan con las «actividades motrices primarias», el desarrollo de las actividades manufactureras y el complejo y amplio ámbito terciario del comercio y los servicios. Frente a lo anterior y «más allá» de los análisis específicos, son de importancia fundamental los «encadenamientos productivos», vale decir, el modo en que se fortalece la referida base económica porque existen interrelaciones propias de una economía sólida y con perspectivas de largo

214 Comisión Económica para América Latina y el Caribe, “Estrategia Regional de Desarrollo”, Plataforma Urbana y de Ciudades de América Latina y el Caribe, s/f, en <https://plataformaurbana.cepal.org/es/instrumentos/planificacion/estrategia-regional-de-desarrollo> [29 de julio de 2024].

215 Soms, Esteban, “Estrategia Regional y Plan Regional de Gobierno. Guía Metodológica”, División de Planificación Regional - Ministerio de Planificación, (2004) , en <https://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/pdf/genero/estrategia-regional-y-plan-regional-de-gobierno-guia-metodologica.pdf> [26 de diciembre de 2023]

216 División de Planificación Territorial (2000), “Orientaciones metodológicas y sistematización de experiencias en planificación regional. Nuevos escenarios”, Santiago de Chile, Ministerio de Planificación y Cooperación.

aliento, donde las distintas organizaciones presentes del territorio aprovechan todos los insumos disponibles, aprovechando el capital humano, social, geográfico, entre otros, de manera agrupada aprovechando la proximidad cultural²¹⁷.

Los clústeres han constituido, desde el punto de vista conceptual, una herramienta planificadora de primer orden, precisamente porque se funda en los encadenamientos productivos, las economías externas y las propias de un tamaño óptimo, y porque fundan una «economía expansiva», donde las inversiones e innovaciones en una actividad se amplifican en otros sectores, desde una mirada de aprovechar las ventajas comparativas del territorio²¹⁸.

Esta imprescindible «visión sobre lo productivo» implica explorar al máximo las formas de asociatividad público-privada, siendo un terreno fértil para la colaboración. De allí deben surgir las economías productivas, los proyectos de inversión y operaciones ligadas y las capacidades de avanzar hacia nuevos mercados. De hecho, se recomienda que en la organización de estos clústeres se debe contemplar una gerencia y un directorio compartido y, en consecuencia, todos los logros de una asociación de confianza y bien fundada, con metas claras.

Por lo tanto, el esfuerzo planificador debe ir más allá de una mera descripción de sectores y/o actividades, sino que debe identificar las interrelaciones y las ventajas comparativas efectivas que le pueden dar fortaleza a los sectores productivos identificados en cada territorio.

b) Las innovaciones energéticas

Otro factor a tener en consideración es que producto de los cambios tecnológicos, el cambio climático y la probabilidad de riesgos de desastres, se ha generado que las regiones estén enfrentadas a una exigencia vital en materia energética, especialmente en la urgencia de una diversificación de la matriz en favor de las formas eólicas y solares. Ello mo-

tivado a su vez por cumplir las metas de transición energética hacia la carbono neutralidad al 2050. Donde los principales desafíos se encuentran no sólo en mejorar los sistemas de transmisión y almacenamiento, si no que también en diseñar un mercado a corto y mediano plazo que apoye la inversión, reconozca la incertidumbre y sea resiliente a las externalidades propias de los territorios²¹⁹.

Se trata de avanzar decididamente en el abaratamiento de la producción energética y su distribución, teniendo como énfasis la mejora en la calidad de vida futura de las familias más vulnerables y aisladas. Siendo esta «tarea energética» una obligación planificadora de primer orden, debe tener acogida en las estrategias de futuro en cada región.

La idea de avanzar sustancialmente en la transición energética, requiere de voluntad o liderazgo político desde el nivel central, pero demanda fuertemente desde los territorios, donde la participación de las comunidades y la evaluación de sus impactos o externalidades deben estar consideradas en estudios o informes técnicos rigurosos y de apoyo transversal. Al contar con Planes Energéticos Regionales [PER], «pueden incentivar incluso más el desarrollo de estos proyectos a lo largo del país»²²⁰, constituyendo una dimensión territorial de expresión instrumental en un proceso de ordenamiento territorial energético regional, alineado a metas y acciones definidas en la Agenda Energética de la Política Energética 2050²²¹.

Actualmente, ya se está marchando en esta senda, específicamente sobre los procesos de consulta ciudadana, por ejemplo: Consulta a pueblos indígenas en el marco del Estudio de Impacto Ambiental del proyecto Parque Eólico Rinconada en la Región del Biobío²²² y el inicio del proceso de participación en el marco del procedimiento de evaluación

217 Porter M. (1999) "Los Clusters y La Competencia", Trend Management, Harvard Business Review, Volumen 1.

218 Alburquerque, F. (2006). Clústeres, territorio y desarrollo empresarial: diferentes modelos de organización productiva. Cuarto taller de la red de proyectos de integración productiva Fondo Multilateral de inversiones (MIF/FOMIN) Banco interamericano de desarrollo. San José, Costa Rica.

219 Águila, D., Flores, A., Moreno, R., Mujica, C., Negrete, M., Olivares, D., Palma, R., & Suazo, C. (2024). *Recomendaciones regulatorias para la descarbonización de la matriz eléctrica chilena*. ISCI- Instituto Sistemas Complejos de Ingeniería.

220 Leal, J. (2023). Segunda Parte: Estado del Medio Ambiente y del Patrimonio Natural. Capítulo 9. Energía. *En Informe País Estado del medio ambiente y del patrimonio natural 2019-2022* (pp. 4-51).

221 Ibid., 26.

222 Extracto de resolución exenta número 202408101298, de 2024.- Informa término del proceso de consulta a pueblos indígenas en el marco del Estudio de Impacto Ambiental del proyecto Parque Eólico Rinconada. Obtenido de: <https://www.diariooficial.interior.gob.cl/edicionelectronica/index.php?date=06-08-2024&edition=43918>

ambiental de la Declaración de Impacto ambiental del proyecto Parque Fotovoltaico Emú en la Región de O'Higgins²²³.

c) Avances tecnológicos e innovación

Otro tema sustancial debe ocurrir con los avances tecnológicos en el conjunto de las actividades productivas. Estos desafíos nos obligan a políticas de aprendizaje y adaptabilidad fundamentales en lo productivo. No debemos solo someternos a «observarlos» sino que tenemos que desarrollar una conducta activa al efecto, desarrollando capacidades para fomentar la innovación tanto con una finalidad tecnológica sino que también aprovechando las condiciones de los territorios la potencial vinculación entre los actores relacionados, potenciando articulaciones, recursos y redes²²⁴.

Para ello, debemos analizar los avances tecnológicos en países desarrollados y la capacidad innovativa y adaptativa regional. El rol de las entidades profesionales, las universidades y las propias gerencias productivas de las actividades motrices es de primera importancia; considerando las potencialidades falencias presentes en el territorio.

Debemos integrar nuestros territorios al «mundo del cambio tecnológico» en el que vivimos y que eventualmente nos desenvolveremos en las siguientes décadas. Este «ojo avizor tecnológico» debe desempeñar roles activos en la precisa cooperación pública-privada antes mencionada.

d) La conectividad, las redes viales y los sistemas de transporte

Esta dimensión es en la mayoría de las regiones de Chile, una necesidad a ser abordada prioritariamente en todo diseño de planificación estratégica, considerando acciones para una mejora sustantiva en la conectividad, donde las redes viales desempeñan un rol irremplazable. Disponer de territorios de «cordillera a mar» implica invertir en vías en zonas más alejadas, despobladas y en abandono relativo, como es la

223 Resolución exenta número 202406001153, de 2024.- Inicia proceso de participación ciudadana en el marco del procedimiento de evaluación ambiental de la Declaración de Impacto Ambiental del proyecto Parque Fotovoltaico Emú. Obtenido de: <https://www.diarioficial.interior.gob.cl/publicaciones/2024/08/13/43924/01/2531365.pdf>

224 Mazzucato, Mariana (2019), El estado emprendedor. Mitos del sector público ante el privado, Madrid, RBA Libros.

conquista de muchas costas oceánicas y áreas claves de la precordillera.

Avanzar implica que, junto al reforzamiento de nuestro eje vial «de naturaleza central», se pueda disponer de una alternativa costera o precordillerana. En el Chile del centro-sur ello se expresa en tener «alternativas» a la Ruta 5, en la parte costera hasta la altura de Puerto Saavedra, y en la parte precordillerana [o interlagos] hasta Puerto Montt.

Complementariamente, se recomienda avanzar en el programa de Caminos Básicos del Ministerio de Obras Públicas, con diseños y materiales que favorezcan la existencia de circuitos rurales completos por zonas específicas en cada territorio, pues generará efectos muy positivos para el acceso a los servicios fundamentales de las familias más carenciadas, tales como salud y educación, e incluso el acceso a agua potable. Efectivamente, en prácticamente todas las regiones de Chile, existen sólidos avances en esta materia, pero deben ser reforzados con oportunidad y urgencia para las zonas con mayor dispersión poblacional.

Lo anterior, se debe considerar en términos de la conectividad aérea y en ocasiones marítima, dependiendo naturalmente del territorio de que se trate. Es por ello que se debe reforzar además la red de servicios ferroviarios la que, a lo menos en la sección centro sur, está en una renovación esperanzadora y constante.

Con ello, se dará lugar a «sistemas integrados de transporte», lo que permitirá mejorar sustancialmente la calidad de vida de las y los habitantes de los territorios aledaños.

e) La infraestructura en educación y salud, una clave territorial de la equidad social

Pocas dudas caben respecto a que la inversión en educación y en salud son vitales en materia de derechos sociales indispensables. Ciertamente, la lucha por la equidad social territorial no se agota en estos aspectos, considerando además la idea de que el desarrollo no se mide únicamente por aspectos económicos, sino como un proceso de construcción de personas, de la dignidad, sociabilidad y capacidad de aprendizaje permanente²²⁵.

225 Boisier, Sergio. (2004). Desarrollo territorial y descentralización: El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente. EURE (Santiago), 30(90), 27-40. <https://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612004009000003>

Lo anterior se puede vincular con las lógicas del FNDR respecto a proyectos de infraestructura, las inversiones en Agua Potable Rural [APR], electrificación, entre otros. Estos esfuerzos deben ir acompañados de una versión y operación adecuada de los servicios comprometidos, asegurando financiamiento y personal especializado, considerando la alta heterogeneidad en términos de capacidades, factores geográficos y climáticos, y la capacidad de estructurar a los equipos de trabajo con su consiguiente vinculación con otros actores²²⁶.

La tarea de la planificación territorial debe ser parte de los propósitos generales al enfrentar los rezagos sociales, productivos y territoriales, donde los gobiernos regionales deberán complementar estos esfuerzos con sus agencias públicas [tales como Indap, Corfo, Fosis, Sercotec, entre otros] coordinadas y que se potencien entre sí, con la finalidad de integrar a los distintos territorios.

f) Las carteras de proyectos y la gestión de recursos

Es imprescindible que toda Estrategia de Desarrollo Regional incorpore carteras de proyectos acordes a las brechas identificadas en los diagnósticos iniciales, ya sea por sector de actividad, provincias y/o áreas particulares, visualizando los graves déficit registrados en actividades y/o territorios se correspondan proyectos formulados para su solución.

Al respecto, es importante que al dimensionar potenciales los proyectos requieren de la posibilidad de diseñar modelos tipos, los que a su vez incorporen factores de adaptabilidad en cada territorio, respetando las características y capacidades territoriales. Asimismo, deben buscar sinergias entre proyectos, a fin de buscar potenciales externalidades positivas, generando un portafolio de proyectos integrado.

Lo anterior, debe ir acompañado por una definición de recursos necesarios para su implementación, para lo que muchas ERD apelan a compromisos y responsabilidades atribuibles a otros actores, traducéndose a la generación de fondos concursables. Por tanto, se debe resguardar que el uso de los recursos no sólo forman parte de un marco

226 Antúnez, I., Galilea, S. (2003) Servicios públicos urbanos y gestión local en América Latina y el Caribe: problemas, metodologías y políticas. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos (Santiago). <https://hdl.handle.net/11362/5770>

Sistemas de APR

En casos como en los sistemas de APR, es la propia comunidad organizada la que se encarga de la gestión directa, es decir, en su administración, mantención y operación mediante la conformación de Comités o Cooperativas, cuyo programa surge en 1964 para hacer frente a la precariedad del sistema de abastecimiento de agua potable en las zonas rurales, década en la cual sólo el 6% de la población rural contaba con algún sistema de abastecimiento.

Actualmente, mediante la Ley N°20.998 de Servicios Sanitarios Rurales (SSR) del año 2017, reconoce que las organizaciones sociales son quienes administran y operan los servicios sanitarios y el Estado es la institución que provee la infraestructura mínima. Por otra parte, el Ministerio de Obras Públicas mediante la Dirección de Obras Hidráulicas validará la nómina de comités y cooperativas de APR, en tanto que la Subdirección de Servicios Sanitarios Rurales debe efectuar estudios, gestión comunitaria, e inversión.

Bajo esta dinámica son los municipios, y sobre todo en entornos rurales, los que desempeñan un rol fundamental en el sentido respaldo institucional. Se requieren acciones para el financiamiento local así como también la posibilidad de generar asociaciones intercomunales rurales que compartan personal profesional especializado.

Referencias

Galilea O., S. (2024). Las organizaciones de la sociedad civil y la descentralización en Chile. Universidad de Chile, Facultad de Gobierno, Centro de Análisis de Políticas Públicas. Disponible en <https://doi.org/10.34720/1jj7-x423>

Ley N° 20.998 [D.O. 14.02.2017], Ley Regula los servicios sanitarios rurales Biblioteca del Congreso Nacional. Obtenido de: <https://bcn.cl/3h66e>

presupuestario, sino una apuesta para el logro de proyectos e iniciativas que puedan replicarse y generar buenas prácticas tanto en el diseño, la implementación y la evaluación.

g) La planificación regional y las organizaciones de la sociedad civil

Un aspecto que no debe ser descuidado es la ausencia o debilidad de la participación ciudadana, la que conspira frecuentemente en relación a la planificación y la confección de los correspondientes instrumentos estratégicos y sus respectivas carteras de proyectos.

Se debe poner en valor que la ciudadanía organizada ha mostrado que es un recurso activo y eficaz en el mejoramiento de los instrumentos tradicionales de planificación, como ha ocurrido a nivel local con las metodologías de presupuestos participativos.

Es relevante que las estrategias y prioridades del desarrollo regional se impregnen en la ciudadanía organizada, generando instancias de debates relevantes y la ideación de una imagen objetivo con acciones posibles, definiendo claramente el rol que cada cual debe desempeñar en el ejercicio de sus responsabilidades. Por ello, los diálogos sociales y participativos son instrumentos que deben ser importantes en la labor de conocimiento de los esfuerzos de desarrollo y sobre todo de su materialización, siendo capaces de articularse con los actores institucionalizados como los gabinetes, academia y consultoras, abriéndose al mundo social organizado. Esta potencial revitalización ciudadana aportará realismo, señalando con mayor precisión dónde están los problemas y donde se atisban potenciales soluciones.



La planificación regional y las comunas

Acostumbrados a la diferenciación regional-comunal como «mundos apartes y paralelos», hay que entender que una Estrategia Territorial articulada debe abarcar a todas las instituciones claves de la descentralización, por lo que los mecanismos de planificación regional deben considerar la dimensión comunal desde la formulación, con una participación activa y eficaz de las propuestas y las prioridades regionales, visualizando mecanismos de cofinanciamiento, definición de responsabilidades compartidas y definición de objetivos comunes. Por tanto, los municipios no deben ser solo postulados al FNDR. Las comunas deben tener sus propias estrategias, modalidades de gestión y énfasis programáticos.

La compartimentación y diferenciación entre lo que es regional y lo que es comunal ha sido perjudicial para las estrategias de desarrollo planteadas en los últimos 30 años. Aún se replican errores metodológicos y hasta conceptuales. Asimismo, se deben generar mecanismos de cooperación intercomunal donde realidades de mayor experiencia y desarrollo deben apoyar a entidades con menores capacidades.

Es clave que las carteras de proyectos se desagreguen a nivel territorial/comunal, integrando formas de gestión y acción intercomunales. Las y los alcaldes y sus consejos no deben ser demandantes de recursos al respectivo gobierno regional, sino que deben cooperar con las entidades de gestión regional en la estrategia de cada territorio, considerando incorporar la asistencia técnica, tales como acciones de pasantía en localidades y comunas, traspasando buenas prácticas y herramientas replicables. Este intercambio puede abrir mecanismos de innovación y perspectivas de cambio.



Las propuestas en planificación y gestión municipal

A continuación, se espera abordar un conjunto de acciones que podrían ser imprescindibles en el ejercicio de la planificación en la gestión municipal, con foco en profundizar roles e instrumentos que permitan fortalecer el accionar municipal desde la perspectiva de un Gobierno Municipal.

La historia institucional municipal ha sido descrita en otros capítulos, por lo que se busca revalorar y resignificar los instrumentos de planificación y gestión, viendo cómo estas prácticas pueden potenciar y mejorar el desempeño de las comunas de manera eficiente, eficaz y oportunamente.

Se debe resaltar el rol del municipio como el eslabón más directo de la institucionalidad hacia la ciudadanía, donde se reciben las problemáticas y necesidades de las familias de la forma más inmediata. Si se logra mejorar la calidad de los municipios, más se valida su utilidad y su legitimidad frente a los territorios.

Tomando una perspectiva histórica, el municipio chileno tiene un historial antiguo y variado e incluso hasta en la plena República donde a inicios de los años 70, su rol trataba de articular los servicios locales directos, velando por la justicia local, la administración de permisos de construcción y recepción de obras en el marco de las normativas urbanísticas, los permisos de circulación de vehículos y las autorizaciones para comercios, servicios e industrias en el territorio comunal²²⁷.

De modo paradójico, a inicios de los años 80, en dictadura, se les transfirió a los municipios responsabilidades sobre la educación básica, media y salud primaria. La paradoja es que este traspaso obedecía a un «esquema de control social» donde el alcalde [representante directo del poder central] ejerce un control sobre potenciales actividades peligrosas

que amenazaban con un sindicalismo que si bien era históricamente activo, en ese momento se comprimía.

Considerando lo anterior, la figura de los municipios comienza a manejar volúmenes de recursos mayores a los históricamente entregados, por lo que se desarrolla una institucionalidad municipal en términos de educación y salud (incluidas las Corporaciones municipales)²²⁸, lo que generó adaptaciones en sus estructuras internas que han afectado en la gestión de los recursos.

Otro hito relevante ocurrió en las elecciones de junio de 1992 con las elecciones municipales de mayor convocatoria de nuestra historia, aun con un sistema electoral de alta complejidad, se produjo una modificación radical en los liderazgos municipales y el país inició también una transición «sui generis». Estos liderazgos locales se jugaron fuertemente por un municipio con un mayor espectro de competencias; se ajustó el mecanismo de financiamiento del FCM en favor de las comunas con mayor pobreza, más rurales y más aisladas. Comenzó un proceso de normalización presupuestaria elemental y de aprobación de las plantas municipales, se creó la Asociación Chilena de Municipalidades en 1993 y comenzó a surgir un movimiento municipal.

Es en ese marco que surgen los primeros intentos de planificación y de modernas modalidades de gestión local. Ciertamente, se trata de un

228 Su vigencia podría establecerse en el año 1988, correspondiente a la entrada en vigencia de la Ley Orgánica de Municipalidades N°18.695 del Ministerio del Interior. Sin embargo, hay registro de corporaciones constituidas anteriormente, en cuyo caso están regidas por el DFL N°1-3.063 de 1980 del Ministerio del Interior o por la Ley Orgánica de las Municipalidades contenida en el Decreto Ley N° 1.289, de 1975. Williams, G. Corporaciones municipales y regionales. Régimen jurídico y fiscalización (2023). Biblioteca del Congreso Nacional (Valparaíso) https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/33960/2/BCN_reg_jdco_corporaciones_municipales_y_regionales_vf.pdf (31 de julio, 2024)

227 Vial, C. (2015) Municipalidades de Chile y su Desarrollo Institucional.

desafío complejo que requiere especificar prioridades, contar con un manejo riguroso de recursos, y que implica mejorar significativamente la provisión de servicios, que implica establecer prioridades frente a las necesidades de las familias lo que hace indispensable una dirección y gerencia municipal exigente y de alta calidad. Lo anterior, debe ser el sentido superior de nuevas formas de planificación y de Gestión Municipal, aspectos que se revisarán a continuación en mayor detalle.

Los Planes Comunales de Desarrollo, el instrumento clave de la gestión local

Debido a que el municipio corresponde a una estructura institucional compleja, diversa y en cambio constante, requiere al igual que a nivel regional de una carta de navegación vinculado a los otros instrumentos de planificación regional y nacional, considerando lineamientos estratégicos, indicadores y metas para guiar para su accionar, con un listado de prioridades y de la proyectar su futuro en el mediano y largo plazo, lo que se visualiza en un Plan de Desarrollo Comunal [PLADECO]. Ello implica una visión de futuro, una guía común que considere las percepciones tanto del municipio mismo como de la ciudadanía²²⁹.

Lo anterior contrasta con lo que ocurre actualmente, es decir, hoy encontramos textos abultados de información, con análisis sectorializados de las diferentes dimensiones de la acción municipal y muchas descripciones para caracterizar y diagnosticar el estado de la comuna en términos de su extensión urbana y territorial, su base económica productiva y las brechas sociales más significativas que presenta su estructura social. Bajo esta dinámica, si bien corresponden a insumos de relevancia para la toma de decisiones y el establecimiento de estrategias para abordar las potencialidades y brechas del territorio, no corresponden al Plan como tal.

En el caso de Orellana, Mena y Montes²³⁰, quienes realizaron un análisis de contenidos de PLADECO, establecen que la planificación es-

tratégica como tal no presentan un porcentaje relevante del contenido total de los documentos, considerando aspectos como indicadores, coordinación interna, desarrollo y priorización de objetivos e iniciativas, estableciendo la priorización de los diagnósticos y una declaración y objetivos y acciones, dejando de lado la gestión estratégica de los mismos, lo que se podría traducir en la falta de proyectos concretos que aborden las principales problemáticas del territorio.

Esto dista mucho de los documentos que hoy llevan por título Plan Comunal de Desarrollo, los que corresponden a una colección de información variada, la que en algunas ocasiones es sistemática, donde se intenta perseguir múltiples objetivos de modo simultáneo, sin expresión habitualmente de los medios precisos para esos tan amplios objetivos.

Bajo esta lógica, y considerando que corresponden a los documentos priorizados normativamente mediante la Ley Orgánica de Municipalidades N°18.695, donde se establece no sólo el rol como mecanismo de planificación y la importancia de realizarle el seguimiento correspondiente, la importancia de resaltarlo en la práctica como el eje central de la gestión municipal, determinando dónde estamos, hacia dónde vamos y la proyección de dicho camino, estableciendo no sólo objetivos sino que también planes y acciones concretas, como también sus mecanismos de seguimiento, monitoreo, metas y evaluación de resultados e impacto de corto, mediano y largo plazo.

Otra de las problemáticas que se genera en el diseño de estos instrumentos se relaciona con la capacidad institucional para poder abordarlo, donde a veces la o el alcalde y el concejo lo delegan en consultoras o universidades, donde no necesariamente se vinculan permanentemente con los municipios. Tanto el PLADECO como las estrategias asociadas deben ser la esencia del trabajo municipal, lo que da sentido a la gestión. La orientación estratégica debe estar definida por el municipio.

En consecuencia, el PLADECO debe ser un «instrumento estratégico», relativamente breve que sea capaz de identificar de modo preciso y riguroso los objetivos que se persiguen en un tiempo de gestión ya determinado; que sea capaz de definir las prioridades territoriales y sociales y que exponga los recursos presupuestarios e institucionales para su puesta en práctica. Ni más ni menos que ello.

229 Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (2009). Manual de elaboración de PLADECO. Gobierno de Chile y Comisión Económica para América Latina y el Caribe. ISBN 978-956-8468-14-9

230 Orellana, Arturo, Mena Valdés, José Antonio, & Montes Marín, Martín. (2016). Plan de desarrollo comunal: ¿El instrumento rector de la gestión municipal en Chile?. Revista INVl, 31(87), 173-200. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-83582016000200006>

Al ser un documento guía y estar sujeto de forma irremediable a la contingencia, debe ser flexible y perfectible en el paso del tiempo, ajustándose a los devenires de situaciones inciertas y que avanzará hacia nuevos derroteros cuando se constaten avances significativos.

Para ello, un elemento central del éxito de este instrumento, corresponde al seguimiento y evaluación de sus avances y cumplimientos, donde el Concejo y la ciudadanía deben tener un rol clave. Desde esta perspectiva de rendición de cuentas, el alcalde tiene la obligación de informar de su avance en la cuenta pública anual, y cuando el concejo municipal y el COSOC lo requieran.

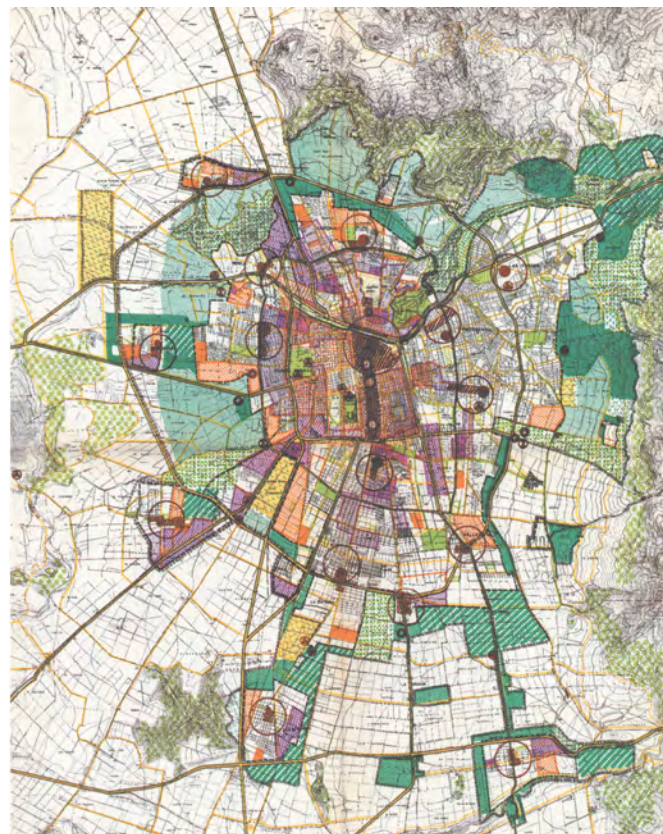
El Plan Regulador Comunal, instrumento básico del desarrollo territorial

Otro mecanismo fundamental en la planificación comunal corresponde al Plan Regulador Comunal [PRC], donde se establece un conjunto de normativas sobre zonificación de actividades, sistemas de conectividad, tránsito y tráfico urbano, regulaciones relativas a las alturas de edificación, normativas de constructibilidad diferenciadas, importantes regulaciones sobre densificación urbana y el conjunto de actividades fundamentales que «ocurren» en el territorio comunal.

Se trata de un instrumento de desarrollo urbanístico moderno y de aplicación prácticamente generalizada. En Chile, comienza a realizarse durante 1960, mediante el Plan Regulador Intercomunal de Santiago [PRIS], liderado por el Ministerio de Obras Públicas, en la cual se consideraba que la ciudad debía ajustarse a lo que pensaban los planificadores, conteniendo la expansión de la ciudad y con ello guiar su crecimiento, mediante el establecimiento de un límite urbano intercomunal, la zonificación de actividades y la construcción de una red vial²³¹. De esta manera, se definieron lineamientos importantes de límites urbanos; definió densidades habitacionales variables; incorporó toda la estructura del sistema de transporte público metropolitano, incluyendo los pre diseños del Metro y, en general, estableció reglas del juego en el Gran Santiago, que estructuraron las bases de un orden urbano superior.

231 Poduje, I. (2006). Capítulo 9. El globo y el acordeón: planificación urbana en Santiago, 1960-2004. En A. Galetovic (Ed.), *Santiago. Dónde estamos y hacia dónde vamos* (pp. 231-276). Centro de Estudios Públicos.

Figura 1: Plan regulador Intercomunal de Santiago, 1960²³².



De esta manera, hay ocasiones en que el instrumento regulador adquiere la modalidad interurbana, abarcando un conjunto de comunas asociadas en un mismo territorio global. Esta experiencia se hace extensiva a la asociatividad de comunas rurales, donde la alternativa intercomunal es adecuada.

Con todo, la experiencia de la Ley N°19.175 [Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional] estableció que quienes debieran suscribir estas propuestas urbanas fueran los gobiernos regionales con informes técnicos relevantes del Ministerio de Vivienda y Urba-

232 *Ibíd.*, 8.

nismo, contando con una propuesta inicial de los municipios implicados en la iniciativa. Se trató de un cambio interesante que ancló la responsabilidad urbana en la entidad regional y el municipio. Adicionalmente se fue perfeccionando la Dirección de Obras Municipales que complementa la potestad sobre el orden urbano por parte del municipio.

De acuerdo con lo anterior, se propone avanzar en la superación de algunas de las dificultades que tiene tanto la normativa como su práctica, pues corresponden a instrumentos de largo plazo con un rol demasiado relevante y de carácter hasta decisional de parte de consultoras, sumado a una larga burocracia de aprobación, que puede superar con facilidad la década para su aprobación, desde que se inicia su formulación. En este sentido, al año 2023 del total de 346 comunas en Chile, 255 tienen un plan regulador propio, con una duración promedio de 21 años [a pesar de que el plazo establecido por el DFL N°458 que Aprueba Nueva Ley General de Urbanismo y Construcciones] establece que el plazo no debe superar los 10 años. A nivel intercomunal, 11 regiones poseen ya sea un Plano Regulador Intercomunal o un Plan Regulador Metropolitano²³³. Por tanto, el resultado de lo anterior implica que para cuando se aprueba el instrumento, es más bien teórico que práctico, por lo que resulta relevante agilizar estos procesos.

Para esto, se recomienda en primer lugar, que las bases y principios urbanos del instrumento sean definidas por el alcalde y el concejo al inicio del proceso, siendo esenciales para normar el trabajo que eventuales profesionales externos lleven a cabo considerando las capacidades internas. Además se estima que el trabajo sobre el Plan Regulador sea sancionado en el plazo máximo de un año, de manera concordante con el periodo en que se puede autorizar el congelamiento de permisos de construcción, a fin de evitar dinámicas especulativas.

La experiencia reciente de Valparaíso en 2018 en la que se introdujo una nueva «norma de alturas» para sus edificaciones con la consiguiente reforma a su Plan Regulador, es un muy buen ejemplo de lo

233 Según datos entregados por la Cámara Chilena de la Construcción. “Estado de Planificación Comunal e Intercomunal: estudio de la CChC revela que el promedio de antigüedad de los planes reguladores comunales es de 21 años y 91 comunas en el país no cuentan con alguno”, 31 de mayo de 2023. <https://cchc.cl/comunicaciones/noticias/estado-de-planificacion-comunal-e-intercomunal-estudio-de-la-cchc-revela-que-el-promedio-de-antigüedad-de-los-planes-reguladores-comunales-es-de-21-años-y-91-comunas-en-el-país-no-cuentan-con-alguno>

anterior. Se hizo en un año, considerando una adecuada participación ciudadana además de trabajar con expertos y los servicios ministeriales correspondientes²³⁴.

La instalación de una Gerencia Municipal y la operación eficiente de los servicios locales

De acuerdo con las crecientes responsabilidades y competencias municipales, y con la consideración de ir avanzando hacia una forma de gobierno municipal, es imperioso avanzar en una modernización de fondo en términos de la estructura municipal, estableciendo una suerte de «gerencia local» que contemple un alto nivel profesional y técnico, que sea capaz de favorecer un trabajo en equipo de las unidades municipales, dirigiendo y liderando los ámbitos sustantivos en las áreas priorizadas como también en el mejoramiento de los servicios locales que se suministran a la comunidad. Bajo la lógica actual, ese rol debiera ejercerlo el actual Administrador Municipal, sin embargo, sus funciones se han ido desvirtuando a un rol más político de asesor del alcalde o alcaldesa.

Lo anterior, implica un esfuerzo significativo respecto de la profesionalización del municipio, entregando múltiples capacidades en relación a la actualidad, transitando desde instituciones eminentemente administrativas hacia oficinas profesionales especializadas, lo que implica generar acciones concretas de capacitación pero que contemplen como parte relevante la validación de su experiencia. Asimismo, se debe velar por establecer concursos más estrictos, aún con la existencia de la Ley N°20.922 de plantas municipales.

Por otra parte, debemos innovar en las formas de atender al público y a las familias, estandarizando procedimientos, favoreciendo la acción de atención online y offline de acuerdo a las características de las y los vecinos. Se debe optar por una lógica de disminución y simplificación de trámites, utilizando plataformas tecnológicas y tomando en cuenta el rol clave que debe existir en la relación con las y los dirigentes sociales

234 Para más información respecto de la visión de la prensa se puede revisar en: <https://www.df.cl/empresas/infraestructura-inmobiliaria/valparaiso-aprueba-limite-de-12-metros-para-edificaciones-en-altura#:~:text=Valpara%C3%ADso%20aprueba%20l%C3%ADmite%20de%2012%20metros%20para%20edificaciones%20en%20altura,-Zonas%20intervenido%20no> <https://cooperativa.cl/noticias/país/region-de-valparaíso/valparaíso-minvut-aprobo-modificacion-parcial-al-plano-regulador-de/2018-07-27/084024.html>

a fin de generar canales de comunicación expeditos para abordar los desafíos organizacionales, pensando en dinámicas y modos de actuar innovadores y con pertinencia local.

Por ello, el trabajo con las comunidades es esencial, buscando mecanismos para comprometer a las y los vecinos en el mejoramiento de sus servicios, en términos de cobertura y calidad. No se debe temer a la participación y gestión ciudadana, sino que la asumen a plenitud.

La tarea clave del Registro Social de Hogares

Otra acción de carácter prioritaria para los municipios es la mantención actualizada del Registro Social de Hogares [RSH], ex Ficha de Protección Social, de las familias en condición de precariedad en cada comuna. Esta misión, en conjunto con el Ministerio de Desarrollo Social y Familia, debe implicar la entrega de información rigurosa, fidedigna y actualizada, lo que incide directamente en las acciones a realizar en este plano como también favorecer el acceso de las familias a los beneficios sectoriales.

Es importante relevar este punto pues contar con datos actualizados permite la generación de políticas, planes y acciones coherentes con las variaciones de las condiciones socioeconómicas al interior de la comuna, ya sea por ampliación de miembros en la familia, por fallecimientos, condiciones laborales, habitacionales u otras.

Esto puede incidir en el diseño de programas municipales focalizados, generando nuevas acciones para fomentar el desarrollo de la comuna, pues contar con los antecedentes permite contribuir a la detección oportuna de las familias en condiciones de vulnerabilidad, ya sea por pobreza per cápita y pobreza multidimensional; por tanto sujetos preferentes de la acción pública. En este sentido, la pandemia por el Covid-19 influyó en aspectos relacionados con la empleabilidad femenina, un aumento en la deserción escolar y un empeoramiento del aprendizaje escolar e incidió en agravar la condición de la tercera edad y sus requerimientos de cuidados, aspectos que requieren de una evaluación permanente. Son estos factores sujetos a la contingencia los que se deben reflejar en este tipo de instrumentos y datos actualizados.

En esta tarea clave el municipio debe contar con directrices, apoyos y asistencia técnica del MIDESO y, eventualmente, del respectivo gobierno regional. Cualquiera sea el caso, es el municipio la entidad predominante en caracterizar a sus familias y sus vulnerabilidades, para así ajustar planes y programas sociales.

Las actualizadas carteras de proyectos y sus fuentes de financiamiento

De igual manera a lo planteado en la mirada regional respecto de las carteras de proyectos, es relevante definir como parte fundamental el desarrollo de iniciativas tanto a nivel técnico como político, entendidos como la identificación de problemáticas y la visualización de potenciales soluciones de manera articulada y priorizada.

En este sentido, parece muy razonable que cada municipio desarrolle de modo permanente un mecanismo formativo en esta materia, en donde se capacite a profesionales, funcionarios/as y dirigentes/as respecto a temáticas relativas a la formulación de proyectos, considerando aspectos clave como la problematización, detección y priorización de brechas, focalización, localización y objetivos a lograr de acuerdo al financiamiento o recursos disponibles. Si bien en muchos casos se trata de proyectos de equipamiento físico, en otras ocasiones corresponderá tratar temáticas de aspectos relacionados a las dependencias que cumplen tareas claves para las familias, mejorar y ajustar la infraestructura, o bien innovar en los mecanismos de entrega de las prestaciones.

Por tanto, estas carteras de proyectos deberán ser «ordenadas» en función de las distintas fuentes de financiamiento, considerando procesos de presentación de antecedentes, ideas y postulaciones de carácter riguroso y acorde al nivel de la inversión. Por ello, proyectos buenos, numerosos y precisos, consiguen financiamiento mucho más oportuno y adecuado.

En contrapartida, la debilidad en la confección de proyectos y en la construcción de sus carteras por actividad y sector poblacional, puede conspirar respecto de los propios programas sociales municipales.

Referencias

- Águila, D., Flores, A., Moreno, R., Mujica, C., Negrete, M., Olivares, D., Palma, R., & Suazo, C. (2024). Recomendaciones regulatorias para la descarbonización de la matriz eléctrica chilena. ISCI- Instituto Sistemas Complejos de Ingeniería.
- Albuquerque, F. (2006). Clústeres, territorio y desarrollo empresarial: diferentes modelos de organización productiva. Cuarto taller de la red de proyectos de integración productiva fondo multilateral de inversiones (MIF/FOMIN) Banco interamericano de desarrollo. San José, Costa Rica.
- Antúnez, I., Galilea, S. (2003) Servicios públicos urbanos y gestión local en América Latina y el Caribe: problemas, metodologías y políticas. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos (Santiago).
- <https://hdl.handle.net/11362/5770>
- Boisier, Sergio. (2004). Desarrollo territorial y descentralización: El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente. EURE (Santiago), 30(90), 27-40. <https://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612004009000003>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe, “Estrategia Regional de Desarrollo”, Plataforma Urbana y de Ciudades de América Latina y el Caribe, s/f, en <https://plataformaurbana.cepal.org/es/instrumentos/planificacion/estrategia-regional-de-desarrollo> [29 de julio de 2024].
- División de Planificación Territorial (2000), “Orientaciones metodológicas y sistematización de experiencias en planificación regional. Nuevos escenarios”, Santiago de Chile, Ministerio de Planificación y Cooperación.
- Leal, J. (2023). Segunda Parte: Estado del Medio Ambiente y del Patrimonio Natural. Capítulo 9. Energía. In Informe País Estado del medio ambiente y del patrimonio natural 2019-2022 (pp. 4-51). <https://doi.org/10.34720/h45b-zj48>
- Mazzucato, Mariana (2019), El estado emprendedor. Mitos del sector público ante el privado, Madrid, RBA Libros.
- Oficina de Planificación Nacional, 1968, Santiago de Chile, Gobierno de Chile
- Oficina Regional de Planificación, Región del Bio bio (1969) Estrategia para el desarrollo económico (1966-1970). Evaluación de su cumplimiento. Oficina de Planificación Nacional, Concepción, Chile
- Orellana, Arturo, Mena Valdés, José Antonio, & Montes Marín, Martín. (2016). Plan de desarrollo comunal: ¿El instrumento rector de la gestión municipal en Chile?. Revista INVI, 31(87), 173-200. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-83582016000200006>.
- Poduje, I. (2006). Capítulo 9. El globo y el acordeón: planificación urbana en Santiago, 1960-2004. In A. Galetovic (Ed.), Santiago. Dónde estamos y hacia dónde vamos (pp. 231-276). Centro de Estudios Públicos. <https://static.cepchile.cl/uploads/cepchile/2022/09/09.pdf>
- Porter M. (1999) “Los Clusters y La Competencia”, Trend Management, Harvard Business Review, Volumen 1.
- Sandoval, Carlos (2014), Métodos y aplicaciones de la planificación regional en América Latina, Santiago de Chile, Naciones Unidas.
- Soms, Esteban (2010), ODEPLAN/MIDEPLAN: Una escuela para el cambio social, Santiago de Chile, Ministerio de Planificación, Gobierno de Chile
- Soms, Esteban, “Estrategia Regional y Plan Regional de Gobierno. Guía Metodológica”, División de Planificación Regional - Ministerio de Planificación, (2004) , en <https://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/pdf/genero/estrategia-regional-y-plan-regional-de-gobierno-guia-metodologica.pdf> [26 de diciembre de 2023]
- Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (2009). Manual de elaboración de PLADECOS. Gobierno de Chile y Comisión Económica para América Latina y el Caribe. ISBN 978-956-8468-14-9
- Vial, C. (2015) Municipalidades de Chile y su Desarrollo Institucional
- Williams, G. Corporaciones municipales y regionales. Régimen jurídico y fiscalización (2023). Biblioteca del Congreso Nacional (Valparaíso) https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/33960/2/BCN_reg_jdco_corporaciones_municipales_y_regionales_vf.pdf (31 de julio, 2024)

Jurisprudencia, Leyes y Decretos

Decreto N° 458 [D.O.13.04.1976]. Decreto con Fuerza de Ley que establece la Ley General de Urbanismo y Construcciones (DFL N° 458). Obtenido de: <https://bcn.cl/2f7k6>

Ley N° 18.695 [D.O. 18.03.1988]. Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades. Obtenido de: <https://bcn.cl/2f9uj>

Ley N° 19.175 [D.O.11.11.1992] Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional. Obtenido de: <https://bcn.cl/2ltpi>

Ley N° 20.922 [D.O.25.5.2016]. Ley que Moderniza el Estatuto del Personal Municipal (Ley N° 20.922). Obtenido de: <https://bcn.cl/2f8j2>

Ley N° 20.998 [D.O. 14.02.2017], Ley Regula los servicios sanitarios rurales Biblioteca del Congreso Nacional. Obtenido de: <https://bcn.cl/3h66e>

Extracto de resolución exenta número 202408101298, de 2024.- Informa término del proceso de consulta a pueblos indígenas en el marco del Estudio de Impacto Ambiental del proyecto Parque Eólico Rinconada. Obtenido de: <https://www.diariooficial.interior.gob.cl/edicionelectronica/index.php?date=06-08-2024&edition=43918>

Resolución exenta número 202406001153, de 2024.- Inicia proceso de participación ciudadana en el marco del procedimiento de evaluación ambiental de la Declaración de Impacto Ambiental del proyecto Parque Fotovoltaico Emú. Obtenido de: <https://www.diariooficial.interior.gob.cl/publicaciones/2024/08/13/43924/01/2531365.pdf>



CAPÍTULO VII

FUERZA Y COHESIÓN POLÍTICO SOCIAL EN LAS ENTIDADES SUBNACIONALES

Para abordar de manera efectiva lo planteado en esta obra, es fundamental considerar la viabilidad de un proceso descentralizador, entendido no sólo como un reordenamiento administrativo, sino como un proceso político profundamente arraigado en la distribución y disputa del poder. La descentralización no puede ser vista meramente como una transferencia técnica de competencias o recursos desde el centro hacia la periferia; requiere, en su esencia, de una fuerza político-social sólida y coherente que sostenga y legitime esta transferencia en el ámbito regional y/o comunal. Sin una base social robusta, el proceso descentralizador corre el riesgo de ser superficial o revertido, ya que la centralización del poder ha sido históricamente una tendencia predominante en muchos estados-nación, que buscan mantener el control político y económico desde un núcleo central²³⁵.

Este proceso es, por tanto, una cuestión de poder en su más pura expresión. Entender la descentralización como una disputa de poder nos obliga a considerar que sólo se impondrá en los territorios si en estos existe una cohesión social y política integradora. No es suficiente con la voluntad política central de delegar poder; es necesario que en los territorios se desarrolle una identidad y cohesión que respalde este movimiento hacia una mayor autonomía. Este sentido de cohesión territorial se manifiesta en la construcción de un relato común, una historia compartida que fortalezca la identidad regional-comunal, y que sirva de contrapeso a la influencia del poder central²³⁶.

Históricamente, la experiencia internacional ofrece numerosos ejemplos de cómo regiones, comunas u otros agregados territoriales han logrado consolidar una identidad y poder político propio a través de la creación de una cultura y una historia común. Esta fuerza interna es lo que permite identificar a un poder territorial efectivo dentro de cualquier entidad subnacional. En muchos casos, esta identidad territorial y el poder asociado a ella existían antes de la formación de los estados nacionales, lo que demuestra la resiliencia de estas estructuras frente a las tendencias centralizadoras²³⁷.

235 Crouch, C. (2004). *Posdemocracia*. Madrid: Taurus; Villoro, L. (2007). *El poder y el valor: Fundamentos de una ética política*. Ciudad de México: FCE.

236 Marchart, O. (2010). *Die politische Differenz: Zum Denken des Politischen bei Nancy, Lefort, Badiou, Laclau und Agamben*. Frankfurt am Main: Suhrkamp; Mouffe, C. (2005). *On the Political*. London: Routledge.

237 Villoro, L. (2007). *El poder y el valor: Fundamentos de una ética política*. Ciudad de México: FCE; y Rancière, J. (1996). *Disagreement: Politics and Philosophy*. Minneapolis: University of Minnesota Press.

De hecho, en varios contextos, estas identidades locales y regionales no solo sobrevivieron, sino que fueron fundamentales para la construcción de los estados nacionales modernos, al integrar diversas culturas y territorios en una entidad política común²³⁸.

La descentralización, entonces, debe ser entendida como un proceso histórico y político, donde la construcción de poder territorial no es algo que se otorga desde el centro, sino que se conquista desde la periferia. Esta conquista no es necesariamente violenta, pero sí implica una disputa constante por la legitimidad y la autoridad en la gestión de los asuntos públicos. Es en este contexto donde la fortaleza de las identidades territoriales juega un papel crucial. En Europa, por ejemplo, el desarrollo de los municipios ha estado profundamente ligado a la historia y cultura locales, permitiendo que estos sean no solo administradores de asuntos locales, sino también guardianes de una identidad que trasciende lo meramente administrativo²³⁹. En este sentido, es fundamental reconocer que la descentralización no es simplemente una cuestión de delegación de funciones o competencias, sino que involucra la creación y consolidación de un poder político que se enraíza en la identidad territorial. Esta identidad, como se ha señalado, no surge de la nada; se construye a partir de un relato compartido, una historia común que refuerza la cohesión social y política dentro de un territorio. Sin esta base, cualquier intento de descentralización estará condenado al fracaso, ya que la transferencia de poder no será vista como legítima por la población local²⁴⁰.

Por lo tanto, al hablar de descentralización, es necesario ir más allá de los aspectos técnicos y administrativos para considerar los elementos simbólicos y culturales que sustentan el poder territorial. Este poder no solo se expresa en la capacidad de gestionar recursos o tomar decisiones a nivel local, sino que también se refleja en la manera en que los territorios se perciben a sí mismos y cómo son percibidos por el poder central. En otras palabras, la descentralización efectiva requiere una renegociación constante del imaginario social que legitima el poder

238 Barber, B. (2015). *Si els alcaldes governessin el món. Països disfuncionals, ciutats emergents*. Arcadia.

239 Mouffe, C. (2014). *Agonistics: Thinking the World Politically*. London: Verso.

240 Díaz, F., Robles, S., & Cardoso, R. (2007). *Escrito: comunalidad, energía viva del pensamiento mixe*. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México.

en sus diferentes formas²⁴¹. Para avanzar en un proceso descentralizador exitoso, es crucial que exista una narrativa que conecte las demandas de autonomía local con un proyecto político más amplio. Este proyecto debe ser capaz de integrar las identidades locales dentro de un marco nacional, sin diluirlas, permitiendo que estas contribuyan a la construcción de un Estado más plural y democrático. Esta integración no es un proceso fácil ni lineal; requiere de un delicado equilibrio entre las demandas locales y las necesidades del Estado en su conjunto²⁴². La descentralización debe ser vista como un desafío político de primer orden que involucra tanto la transferencia de poder como la creación de un nuevo equilibrio entre el centro y la periferia. Este equilibrio sólo será posible si se reconoce la importancia de las identidades territoriales y se promueve una cohesión social y política que refuerce el poder local. La historia nos muestra que, sin esta base, cualquier proceso descentralizador estará condenado a enfrentar resistencias que, tarde o temprano, pueden revertir sus avances²⁴³.

En Chile, la relación entre el centralismo y los intentos de organización territorial ha sido una constante en la historia del país desde la época colonial hasta la actualidad. A lo largo de más de cuatro siglos, el país ha experimentado diversas fases de centralización y esfuerzos por dotar de mayor autonomía a las regiones y comunidades. Esta tensión refleja no solo un debate político, sino también un conflicto profundo sobre la identidad y el poder territorial.

Desde el periodo colonial, los cabildos abiertos representaron una forma temprana de organización política local, permitiendo a las comunidades participar en la toma de decisiones que afectaban su vida cotidiana. Como señala Gabriel Salazar²⁴⁴, estos cabildos constituyeron una forma inicial de soberanía comunal, en la que los vecinos se reunían para discutir y resolver asuntos locales, sentando las bases para una tradición de organización territorial que sobreviviría a la independencia.

Con la independencia, Chile enfrentó la tarea de definir su estructura estatal, y en la década de 1820 surgió un intento serio de implementar un modelo federalista. Inspirados por José Miguel Infante y otros liberales, las «Leyes Federales» de 1826 intentaron establecer una estructura de gobierno basada en la autonomía regional. Sin embargo, estos esfuerzos fueron revertidos rápidamente con la consolidación del Estado Unitario en la batalla de Lircay en 1830, bajo la influencia de Diego Portales, quien consideraba el federalismo como una amenaza a la estabilidad nacional²⁴⁵. La Constitución de 1833, que consagró el modelo centralista, reforzó el poder del ejecutivo y limitó la autonomía de las provincias, consolidando así un Estado fuertemente centralizado.

A lo largo del siglo XIX, este centralismo enfrentó diversos desafíos. La Guerra Civil de 1859, liderada por Pedro León Gallo en el norte del país, reflejó el descontento regional frente a un poder central que ignoraba las necesidades locales. Aunque este levantamiento fue sofocado, marcó un precedente en la lucha por la descentralización y demostró que las demandas de autonomía regional no desaparecerían fácilmente²⁴⁶.

A finales del siglo XIX, José Manuel Balmaceda se destacó por su intento de redistribuir el poder y los recursos de manera más equitativa entre las regiones, a través de una serie de políticas que buscaban modernizar el país. Sin embargo, estas iniciativas fueron vistas con sospecha por las élites de Santiago, lo que culminó en la Guerra Civil de 1891. Este conflicto no solo enfrentó a liberales y conservadores, sino que también reflejó la lucha entre el centro y las regiones por el control del poder político²⁴⁷.

El siglo XX trajo consigo nuevos intentos de descentralización, especialmente con la Constitución de 1925, redactada bajo el liderazgo de Arturo Alessandri. Esta constitución introdujo una nueva división territorial en 25 provincias, aunque estas seguían bajo el control central del ejecutivo. A pesar de algunas propuestas que intentaron fomentar una mayor autonomía regional, las estructuras del poder siguieron firmemente arraigadas en Santiago²⁴⁸. Las asambleas provinciales, aunque limitadas en su impacto, marcaron un paso hacia el reconocimiento de la necesidad de descen-

241 Castoriadis, C. (2013). *La institución imaginaria de la sociedad*. Tusquets Editores; Lefort, C. (1990). *Die Frage der Demokratie*. En U. Rödel (Ed.), *Autonomie Gesellschaft und libertäre Demokratie* (pp. 281-297). Frankfurt am Main: Suhrkamp.

242 Arendt, H. (1986). *Elemente und Ursprünge totaler Herrschaft*. München: Piper; Rancière, J. (1996). *Disagreement: Politics and Philosophy*. Minneapolis: University of Minnesota Press.

243 Crouch, C. (2004). *Posdemocracia*. Madrid: Taurus; y Villoro, L. op. cit.

244 Salazar, G. (2019). *Historia del Municipio y la soberanía comunal en Chile (1820-2016)*. Santiago: Editorial Universitaria.

245 Villoro, L. op. cit. y Salazar, G. op. cit.

246 Barros Arana, D. (1886). *Historia general de Chile*. Santiago: Imprenta Cervantes.

247 Villoro, L. op. cit. y Salazar, G. op. cit.

248 Mouffe, C. op.cit.

tralización, pero no lograron materializar un cambio significativo en la distribución del poder.

La «Revolución de los Inquilinos» en la Araucanía durante la década de 1930 fue un levantamiento social que exigía reformas agrarias y una mayor participación de las comunidades locales en la toma de decisiones. Aunque este movimiento fue reprimido, subrayó la creciente demanda de las regiones por un mayor control sobre sus propios asuntos y reflejó la tensión continua entre el centralismo y las necesidades locales²⁴⁹. Este evento, aunque no logró sus objetivos inmediatos, dejó una marca en la historia de la lucha por la autonomía regional.

Durante la dictadura de Augusto Pinochet, se implementaron reformas que, en teoría, buscaban descentralizar el poder. La regionalización del país y la municipalización de ciertos servicios, como la educación, fueron presentadas como pasos hacia una mayor autonomía local. Sin embargo, Salazar (2019) argumenta que estas reformas fueron más una «trampa neoliberal» que una verdadera transferencia de poder. En lugar de empoderar a las comunidades, estas reformas descargaron responsabilidades en los municipios sin proporcionar los recursos necesarios para gestionarlas, perpetuando la dependencia de las regiones del poder central y exacerbando las desigualdades²⁵⁰.

El retorno a la democracia a finales del siglo XX intensificó las demandas por una verdadera descentralización. La creación de gobiernos regionales y la elección de intendentes fueron pasos importantes, pero aún insuficientes para satisfacer las aspiraciones de las regiones. Movimientos sociales en Aysén, Magallanes, y La Araucanía continuaron exigiendo un mayor control sobre los recursos y las decisiones que afectan sus territorios, reflejando la persistencia de una cultura centralista que se resiste a ceder poder real a las regiones²⁵¹.

En este sentido, el análisis histórico muestra que la lucha por la autonomía regional en Chile ha sido una constante. Desde los cabildos colonia-

les hasta los movimientos sociales contemporáneos, las comunidades han buscado mantener o recuperar su soberanía frente a un Estado centralizador. A pesar de los numerosos intentos de descentralización, el poder ha permanecido en gran medida concentrado en Santiago, lo que ha generado una desconfianza profunda en las instituciones centrales y ha fomentado un sentimiento de identidad regional que sigue demandando mayor autonomía²⁵².

La historia de los intentos de organización territorial en Chile, desde la época colonial hasta el presente, demuestra que la centralización ha sido un obstáculo persistente para el desarrollo de un modelo de gobierno que reconozca y respete la diversidad y particularidades de sus regiones. Aunque ha habido avances en la descentralización, estos han sido limitados y, en muchos casos, revertidos. Este patrón ha perpetuado la desigualdad y ha impedido que las regiones puedan desarrollar plenamente su potencial²⁵³.

A medida que Chile avanza en el siglo XXI, las demandas por una descentralización real se han intensificado. Las reformas democráticas y los movimientos sociales han presionado por un cambio en la relación entre el centro y las regiones, buscando un modelo de descentralización que empodere a las comunidades locales y les permita participar plenamente en la toma de decisiones políticas. Sin embargo, el centralismo sigue siendo una fuerza poderosa en la política chilena, resistiendo los esfuerzos por distribuir el poder de manera más equitativa²⁵⁴. La historia de Chile está marcada por un continuo intento de las comunidades y regiones de ganar mayor autonomía frente a un Estado centralizador. Este conflicto no es solo una cuestión de política, sino también de identidad, ya que las regiones buscan un reconocimiento de su autonomía y su papel en la construcción de la nación. El desafío actual es cómo canalizar estas demandas en un marco que permita una verdadera descentralización, capaz de empoderar a las comunidades locales y regiones, y que reconozca su papel esencial en la construcción del futuro de Chile.

249 Subercaseaux, B. (1997). *La época de Balmaceda (1886-1891): nacionalismo económico y regionalismo político*. Santiago: Editorial Universitaria; y Díaz, F., Robles, S., & Cardoso, R. op.cit.

250 Moulian, T. (1997). *Chile actual: anatomía de un mito*. Santiago: LOM Ediciones.

251 Salazar, G. op. cit.

252 Castoriadis, C. op.cit. y Arendt, H. op.cit.

253 Villoro, L. op. cit. y Rancière, J. op. cit.

254 Crouch, C. op. cit. y Moutffe, C. op.cit.

El desarrollo de una fuerza política y social propia

Los avances descentralizadores en Chile, como lo ejemplifica la Ley N° 19.175 de 1992, han estado marcados por un patrón recurrente de progresos seguidos de significativos retrocesos. Este fenómeno refleja la tensión persistente entre los esfuerzos por dotar de mayor autonomía a las regiones y la resistencia del centralismo tradicional. La Ley N° 19.175, que estableció el Fondo Nacional de Desarrollo Regional [FNDR] como un mecanismo de compensación territorial, representó un hito en la búsqueda de equidad territorial en Chile. Sin embargo, años después, la distribución del FNDR fue modificada para incluir la distribución por población, lo que resultó en que la Región Metropolitana, ya privilegiada por su centralidad política y económica, recibiera la cuota más alta de este fondo. Este cambio, lejos de promover una verdadera equidad territorial, reforzó las desigualdades preexistentes²⁵⁵.

De manera similar, los avances logrados con la creación de los COREMA, instancias regionales ambientales bajo la Ley 19.300, también fueron revertidos. Originalmente, estas comisiones incluían a cuatro consejeros regionales, otorgándoles un espacio de representación propia en la toma de decisiones ambientales. No obstante, con la reconfiguración llevada a cabo por el Ministerio del Medio Ambiente, estas entidades fueron transformadas en comisiones compuestas únicamente por representantes ministeriales, disminuyendo su perfil institucional y su capacidad para actuar de manera autónoma en la defensa de los intereses regionales²⁵⁶.

La vigencia del Artículo 86 de la Ley N° 19.300 es un claro ejemplo de cómo el centralismo se mantiene arraigado en la estructura legal e institucional del país. Este artículo establece que la evaluación de los

proyectos ambientales debe ser realizada por una comisión presidida por el Intendente e integrada exclusivamente por secretarios regionales ministeriales y otros funcionarios designados desde el centro. A pesar de las instrucciones del Presidente Boric para transferir la competencia de presidir esta comisión [COEVA] al Gobernador Regional, la Contraloría General de la República rechazó esta medida, argumentando que las materias ambientales no son susceptibles de ser transferidas según la normativa vigente. Este dictamen, considerado por muchos como un error, ignora las funciones y atribuciones ambientales que ya tienen los gobiernos regionales, limitando así la capacidad de las regiones para gestionar sus propios recursos y problemáticas ambientales.

Este patrón de centralismo no se limita a las regiones; los municipios también enfrentan un desfinanciamiento estructural que limita su capacidad para actuar de manera autónoma. Aunque los municipios asuman tareas superiores, siguen siendo entidades altamente dependientes de la dádiva central y están sujetas a estrictos controles que limitan su autonomía. La lógica de la desconfianza hacia las entidades subnacionales es tal que, incluso cuando se transfieren competencias, se suelen incluir cláusulas que permiten la devolución de lo transferido si no se cumplen ciertos criterios, perpetuando así un ciclo de avances y retrocesos en la descentralización²⁵⁷.

Como resultado, la solidez de las propuestas descentralizadoras en Chile ha sido siempre cautelosa. Tal como lo expresó el presidente Aylwin, estas propuestas deben ser «prudentes y paulatinas», reflejando la profunda desconfianza que caracteriza la relación entre el centro y las regiones. No obstante, a pesar de estos desafíos, es innegable que en los últimos 30 años, desde la promulgación de la Ley N° 19.175 en 1992,

255 Salazar, G. op. cit. y Moulian, T. op. cit.

256 Subercaseaux, B. op. cit.

257 Crouch, C. op.cit.

los gobiernos regionales y los municipios han demostrado ser actores vitales en el desarrollo nacional. Han contribuido significativamente dentro de los marcos constreñidos del Estado Unitario, lo que sugiere que es posible avanzar hacia gobiernos subnacionales con competencias y recursos específicos que sean funcionales para el desarrollo futuro de la nación²⁵⁸.

Sin embargo, para que la descentralización sea efectiva y duradera, es esencial que las regiones y municipios desarrollen una fuerza política y social propia. Sin esta base de poder autónomo, las administraciones y gobiernos territoriales estarán condenados a un ciclo interminable de avances y retrocesos. La descentralización, bajo estas condiciones, será frágil o, en el peor de los casos, inexistente. Es necesario construir esta fuerza propia regional y municipal para que la lucha política por la descentralización pueda avanzar de manera efectiva y sostenida. Los elementos y dimensiones de esta fuerza serán clave para determinar el éxito o fracaso de los esfuerzos descentralizadores en Chile en el futuro cercano.

La pandemia de Covid-19 en Chile reveló un escenario donde el poder central, representado por el gobierno presidido por Sebastián Piñera, se vio desafiado por las decisiones tomadas a nivel local por las municipalidades. Este fenómeno, analizado en el artículo «Poder central y poder local: disputa socio-imaginaria durante la Covid-19» de Ignacio Riffó-Pavón y Karla Henríquez (2023), pone de manifiesto cómo las decisiones adoptadas desde el poder central fueron cada vez más cuestionadas, mientras que las medidas implementadas a nivel local ganaron en legitimidad y aceptación social. La crisis sanitaria, por lo tanto, no sólo desencadenó una emergencia de salud pública, sino que también provocó una reconfiguración de las relaciones de poder en Chile, evidenciando un declive en la legitimidad del poder central frente al ascenso de un poder local más cercano y efectivo.

Este cambio en la percepción de la legitimidad del poder central, administrado por un gobierno centralizado en la capital, se explica por la pérdida de confianza en una gestión que históricamente se consideraba eficiente y eficaz²⁵⁹. En contraposición, las alcaldías, que gestionan de

manera más directa y cercana a la ciudadanía, comenzaron a tomar decisiones y ejecutar planes de acción que, en muchos casos, contradecían las ordenanzas impuestas por el gobierno central²⁶⁰. La centralización en el planteamiento de políticas públicas, la distribución de recursos y la ejecución de planes de acción han comenzado a ser deslegitimadas por una sociedad que se siente cada vez más desconectada del poder central que reside en la capital²⁶¹. Esta deslegitimación es especialmente evidente en territorios alejados de la capital, donde las decisiones centralizadas no siempre responden a las necesidades locales.

La teoría de los imaginarios sociales, desarrollada por Cornelius Castoriadis, es fundamental para entender esta transformación en la legitimidad del poder. Según Castoriadis (2013), los imaginarios sociales son «cartografías significacionales» compartidas socialmente, que permiten y justifican las acciones y decisiones en una sociedad. Para que una acción sea aceptada socialmente, debe estar sostenida por una creencia imaginaria ampliamente aceptada²⁶². En el contexto de la pandemia, se observa una disputa significativa entre el poder central y el poder local, donde el imaginario instituido del poder centralizado comienza a ser desafiado por un imaginario instituyente que favorece la gestión local²⁶³.

Un ejemplo concreto de esta disputa de poder es la suspensión de clases en Chile durante la pandemia. El gobierno central, presionado por alcaldes y rectores, se vio obligado a aceptar la suspensión de clases a nivel nacional, a pesar de que inicialmente solo había contemplado cierres temporales en áreas específicas. Este cambio de postura, forzado por las decisiones autónomas tomadas por los municipios, refleja una notable pérdida de control y legitimidad del poder central, y evidencia

260 Ramírez, M. op. cit.

261 Barber, B. op. cit.

262 Castoriadis, C. op. cit. y Ledrut, R. (1987). *Société réel, société imaginaire*. Cahiers Internationaux de Sociologie, 82, 41-56.

263 Riffó-Pavón, I., & Henríquez, K. (2023). Poder central y poder local: disputa socio-imaginaria durante la Covid-19. *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*, 27, 1-17; Baeza, M. (2008a). *Mundo real, mundo imaginario social*. Teoría y práctica de sociología profunda. Ril Editores; (2007b). *Imaginarios sociales dominantes de un otro inferiorizado: el caso del indígena en Chile*. Ponencia presentada en el XXVI Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. Guadalajara, México; (2003c). *Imaginarios sociales*. Apuntes para la discusión teórica y metodológica. Editorial Universidad de Concepción.

258 Salazar, G. op. cit ; Rancière, J. op. cit; y Castoriadis, C. op. cit.

259 Reyes-Aliaga, R. op. cit. y Barber, B. op. cit.

la capacidad del poder local para tomar decisiones más rápidas y efectivas en respuesta a la crisis²⁶⁴.

El rol activo de los municipios durante la pandemia también subraya la necesidad de avanzar hacia una mayor descentralización en Chile. La capacidad de los alcaldes para implementar medidas inmediatas y efectivas en sus territorios demostró que el poder local puede ser más eficiente en la gestión de crisis que un poder centralizado y distante. Riffo-Pavón y Henríquez (2023) destacan que esta situación podría interpretarse como un llamado a fortalecer el rol de las municipalidades en la toma de decisiones a nivel nacional, promoviendo un enfoque más descentralizado en la gestión de políticas públicas.

Las tensiones entre el poder central y el poder local no son un fenómeno nuevo en Chile, pero la pandemia exacerbó estas tensiones de manera significativa. Desde los albores de la república, la concentración de poder en la capital ha generado conflictos y desigualdades, dificultando el desarrollo armonioso de las regiones. Durante la crisis sanitaria, estas tensiones se intensificaron, con los municipios tomando la iniciativa en áreas donde el gobierno central se mostró vacilante o ineficaz²⁶⁵. Esta dinámica de poder, según Riffo-Pavón y Henríquez (2023), subraya la capacidad del poder local para actuar de manera independiente y eficaz, incluso cuando las directrices del poder central son insuficientes o tardías.

La legitimidad del poder local se reflejó en encuestas realizadas durante la pandemia, donde los municipios recibieron una mayor aprobación que el gobierno central. Esta aprobación no solo es un reflejo de la proximidad del poder local a las comunidades, sino también de su capacidad para responder de manera directa y efectiva a las necesidades de la población²⁶⁶. Esta legitimidad creciente tiene implicaciones significativas para la democracia chilena, ya que un poder local más legítimo y autónomo puede contribuir a una democracia más participativa y equitativa²⁶⁷.

264 Riffo-Pavón, I., & Henríquez, K. op.cit.

265 Ramírez Valenzuela, M. (2021). Planificación del desarrollo regional y prospectiva estratégica: reflexiones a partir del análisis del caso de la estrategia regional de desarrollo de Ñuble 2020-2028. *Estado, Gobierno Y Gestión Pública*, 18(35), pp. 255-282.

266 Riffo-Pavón, I., & Henríquez, K. op.cit.

267 Reyes-Aliaga, R. (2020). Entre un estallido social y una pandemia: el momento de las municipalidades ante la crisis del gobierno central. *Revista Espacio y Sociedad* 4(4): 3-21.

No obstante, el fortalecimiento del poder local también plantea desafíos importantes para la gobernabilidad democrática. Aunque la descentralización puede permitir una gestión más cercana y eficaz, también es necesario establecer mecanismos de control y participación ciudadana para evitar posibles abusos de poder o el surgimiento de caciquismos locales. Riffo-Pavón y Henríquez (2023) advierten que una mayor autonomía local debe ir acompañada de un fortalecimiento de la democracia participativa, asegurando que el poder descentralizado siga respondiendo a las necesidades y demandas de la ciudadanía.

Los imaginarios sociales desempeñan un papel crucial en esta disputa entre el poder central y el poder local. Siguiendo la línea de los autores, continúan explicando que el imaginario social del poder centralizado, que dominó durante gran parte del siglo XX, comenzó a perder su fuerza durante la pandemia, mientras que emergía un nuevo imaginario que favorece la descentralización y la revitalización del poder local. Este cambio en los imaginarios sociales refleja una transformación en la percepción de la eficacia y legitimidad de las diferentes formas de ejercicio del poder, lo que podría tener efectos duraderos en la configuración del poder en Chile.

El caso chileno durante la pandemia de Covid-19 no es único, sino que refleja una tendencia global donde el poder local ha ganado protagonismo frente a la centralización. En muchos países, las decisiones a nivel local han demostrado ser más efectivas que las políticas centralizadas, sugiriendo una revalorización del poder local en la gestión de crisis. Los autores contextualizan esta situación dentro de un marco más amplio, donde la transición de lo central a lo local podría marcar un cambio significativo en la política global. La pandemia de Covid-19 actuó como un catalizador para la disputa entre el poder central y el poder local en Chile, evidenciando las limitaciones de un sistema centralizado y resaltando la eficacia y legitimidad del poder local. Como sugieren los autores, este fenómeno podría ser el inicio de una nueva etapa en la política chilena, donde la descentralización y el fortalecimiento del poder local jueguen un papel clave en la construcción de una democracia más participativa y equitativa. No obstante, este proceso de descentralización debe ser gestionado con cuidado, asegurando que la autonomía local esté acompañada de un robusto marco de participación y control ciudadano.

Los liderazgos subnacionales para superar las barreras centralistas

En un país como Chile, donde el centralismo ha predominado históricamente, los gobernadores y alcaldes que aspiran a ejercer un liderazgo fuerte deben enfrentarse a desafíos significativos. Estos líderes subnacionales no solo deben tomar decisiones permanentes y bien fundamentadas, sino también poseer un profundo conocimiento de los asuntos públicos y una capacidad ejecutiva sólida que les permita dirigir, consensuar, convencer y, en última instancia, seducir tanto a su comunidad como al gobierno central. Esta tarea es particularmente difícil en un contexto donde las instituciones y entidades locales deben articularse de manera eficaz para demostrar que las funciones regionales o locales pueden, en efecto, mejorar la eficiencia del funcionamiento global de Chile²⁶⁸.

El desafío culturalmente difícil de liderar a nivel subnacional en Chile requiere que estas autoridades no solo sean eficientes, sino que además demuestren una probidad y transparencia intachables. La historia reciente del país ofrece ejemplos claros de cómo los liderazgos locales han influido positivamente en sus territorios. Un caso emblemático es el del Fondo Nacional de Desarrollo Regional [FNDR], que, a pesar de estar sometido a procedimientos burocráticos complejos, se destacó durante sus primeros 20 años de existencia como el programa de inversiones públicas más eficiente en su ejecución. Esta eficiencia fue posible gracias a la capacidad de los gobernadores regionales para gestionar los recursos de manera efectiva, a pesar de las trabas impuestas desde el nivel central²⁶⁹.

Otro ejemplo de liderazgo local efectivo son los Convenios de Programación, acuerdos entre ministerios y gobiernos regionales que han sido fun-

damentales para el desarrollo de los territorios en Chile. Estos convenios, que permiten coordinar y ejecutar proyectos de gran envergadura a nivel regional, han demostrado ser herramientas poderosas para la descentralización efectiva. La implementación de estos convenios ha dependido en gran medida de la habilidad de los gobernadores para articular las necesidades locales con las prioridades nacionales, mostrando que es posible lograr avances significativos cuando se confiere autonomía y responsabilidad a las autoridades locales²⁷⁰.

Para que el liderazgo subnacional sea verdaderamente efectivo, es esencial que esté acompañado de una gestión transparente y austera. Los gobiernos regionales y municipales deben aspirar a ser, en palabras de Galilea, «peces en una pecera» para los ciudadanos, facilitando así un escrutinio ciudadano efectivo. Este enfoque no solo promueve la probidad, sino que también fortalece la confianza pública en las instituciones locales, un factor crucial para el éxito del proceso descentralizador. La transparencia en la gestión territorial es un desafío pendiente, pero es un aspecto fundamental para garantizar que los asuntos públicos sean manejados de manera abierta y responsable²⁷¹.

El liderazgo fuerte también implica enfrentar y superar las barreras estructurales impuestas por el centralismo. Un ejemplo reciente es la controversia sobre la transferencia de competencias ambientales a los gobernadores regionales, como se detalla anteriormente, donde este episodio subraya las dificultades que enfrentan los gobernadores para ejercer un liderazgo efectivo en áreas clave como la gestión ambiental, donde el poder sigue estando fuertemente centralizado.

268 Galilea Ocoń, S. (2024). Las Organizaciones de la Sociedad civil y la descentralización en Chile (S. Garrido Ruiz, B. Pogorelow Morales, y L. Espindola Vergara, Eds.). Centro de Análisis de Políticas Públicas. Facultad de Gobierno de la Universidad de Chile.

269 Subercaseaux, B. op. cit ; Riffo-Pavón & Henríquez, op. cit.

270 Monlian, T. op. cit.

271 Salazar, G. op. cit

Sin embargo, no todos los ejemplos son de obstáculos; también hay casos de éxito. Los movimientos sociales en regiones como Aysén y Magallanes han sido catalizadores para el fortalecimiento del liderazgo local. Estos movimientos, apoyados por gobernadores y alcaldes comprometidos, han logrado articular demandas locales de manera efectiva, incidiendo en la agenda nacional y demostrando que un liderazgo fuerte y coordinado a nivel subnacional puede tener un impacto significativo en la política nacional²⁷².

En el ámbito municipal, los alcaldes han jugado un papel crucial durante la crisis del COVID-19, tomando decisiones rápidas y adecuadas para proteger a sus comunidades. En algunos casos, estas decisiones se tomaron incluso antes de que el gobierno central reaccionara, lo que subraya la importancia de un liderazgo local proactivo y bien informado. Estos ejemplos demuestran que los municipios, cuando están bien liderados, pueden ser más ágiles y efectivos que el nivel central en la respuesta a crisis emergentes, reforzando la legitimidad de los alcaldes como líderes locales²⁷³.

Además, los plebiscitos comunales, como los realizados en Vitacura, Peñalolén, y Las Condes, han reforzado el liderazgo de los alcaldes al permitir que la ciudadanía participe directamente en decisiones clave para el desarrollo local. Este enfoque participativo no solo legitima las decisiones municipales, sino que también fortalece el vínculo entre los líderes locales y sus comunidades, lo que es esencial para el éxito de cualquier proceso descentralizador.

El liderazgo local también ha sido evidente en la gestión de los Sistemas

de Agua Potable Rural [APR], donde las organizaciones comunitarias han demostrado una capacidad notable para gestionar recursos esenciales de manera autónoma y eficiente. Estos sistemas, administrados por comités locales, han proporcionado acceso al agua potable en áreas rurales que de otro modo habrían sido desatendidas por el Estado central. La autogestión exitosa de estos recursos es un claro ejemplo de cómo el liderazgo local puede suplir las deficiencias del centralismo y mejorar la calidad de vida en las comunidades rurales²⁷⁴.

En resumen, los ejemplos de liderazgo fuerte a nivel de gobernadores, alcaldes y organizaciones locales en Chile demuestran que, a pesar de las barreras impuestas por el centralismo, es posible avanzar en el proceso de descentralización. Estos líderes han mostrado que una gestión eficiente, transparente y proba puede transformar la manera en que se administran los asuntos públicos a nivel local y regional. Sin embargo, para que la descentralización sea verdaderamente efectiva, es necesario que estos liderazgos cuenten con el apoyo del gobierno central y que se les confiera la autonomía necesaria para tomar decisiones que respondan a las necesidades específicas de sus territorios.

272 Baeza, M. op. cit.

273 Díaz, F., Robles, S., & Cardoso, R. op. cit.

274 Hantke, M. (2011). Los Sistemas de Agua Potable Rural en Chile. Diario UACH.

Fortalecimiento territorial y liderazgos locales

En Chile, el proceso de descentralización ha sido una constante disputa de poder, donde los liderazgos locales y regionales han jugado un papel crucial en la implementación de políticas públicas que buscan una mayor equidad territorial. La figura del gobernador y del alcalde es central en este proceso, ya que estos líderes subnacionales deben enfrentar desafíos significativos para ejercer un liderazgo efectivo, sustentado en la probidad, la transparencia y la capacidad de generar consensos. La historia reciente del país muestra que, aunque se han dado pasos importantes hacia la descentralización, este proceso ha sido seguido de retrocesos significativos debido a la resistencia del centralismo.

Desde la implementación de la Ley N° 19.175 en 1992, que creó los Gobiernos Regionales [GORE], se han realizado avances importantes en la descentralización. Un ejemplo emblemático es el Fondo Nacional de Desarrollo Regional [FNDR], que fue creado con el propósito de equilibrar el desarrollo territorial. Sin embargo, la implementación de este fondo ha enfrentado dificultades burocráticas que han impedido su plena efectividad. A pesar de estas dificultades, los liderazgos locales han demostrado ser fundamentales en la gestión de recursos y en la implementación de políticas públicas a nivel regional.

La relación entre los Gobiernos Regionales y el nivel central ha sido históricamente tensa, especialmente en lo que respecta a la asignación de competencias. Un ejemplo de esta tensión es la Ley N° 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente, que establece que los proyectos ambientales deben ser calificados por una comisión presidida por el Intendente, lo que limita la autonomía de los Gobiernos Regionales en temas ambientales²⁷⁵. Esta restricción ha generado un conflicto que subraya las limitaciones del proceso descentralizador en Chile.

En contraste, los alcaldes han jugado un papel crucial en la gestión de recursos y en la implementación de políticas públicas a nivel local. Su capacidad para articular consensos entre los diferentes actores sociales y políticos de sus territorios ha sido determinante para el éxito de muchas iniciativas locales. La gestión de la pandemia del COVID-19 es un claro ejemplo de cómo un liderazgo local fuerte y eficiente puede ser clave en la respuesta a crisis de gran envergadura.

Además de los liderazgos políticos, los movimientos sociales han sido actores clave en el proceso de descentralización. Estos movimientos, que incluyen desde sindicatos hasta organizaciones de la sociedad civil, han jugado un papel crucial en la lucha por una mayor equidad territorial. Un ejemplo destacado es el movimiento estudiantil de 2011, que no solo demandó una educación pública gratuita y de calidad, sino que también planteó la necesidad de una descentralización efectiva que permitiera a las regiones tener un mayor control sobre sus recursos educativos.

Otro ejemplo de la importancia de los movimientos sociales en la descentralización es el caso de los Comités de Agua Potable Rural [APR]. Estos comités han demostrado que la participación ciudadana puede ser un factor determinante para el éxito de las políticas públicas a nivel local, al gestionar de manera efectiva el suministro de agua potable en zonas rurales. La autogestión de estos comités es un claro ejemplo de cómo la descentralización puede ser impulsada desde las bases, con la participación activa de las comunidades locales.

Asimismo, es fundamental dotar de mayores competencias a los Consejos Regionales y a los Concejos Municipales, instancias que son esenciales para la gobernabilidad y la implementación de políticas públicas que

275 Riffo-Pavón & Henríquez . op. cit.



respondan a las necesidades de los territorios²⁷⁶. La experiencia de los Consejos Regionales en la gestión de la COREMA demuestra la importancia de contar con órganos colegiados que representen los intereses de las diferentes regiones del país.

Otro aspecto clave en el proceso de descentralización es la articulación público-privada. La colaboración entre los Gobiernos Regionales y Municipales y el sector privado ha sido fundamental para impulsar proyectos de desarrollo local que no solo mejoran la calidad de vida de las comunidades, sino que también contribuyen al crecimiento económico del país²⁷⁷.

La activación de la sociedad civil en los territorios es un factor crucial para el éxito del proceso descentralizador. A nivel regional y municipal, la sociedad civil juega un papel fundamental en la implementación de acciones de desarrollo y en la vigilancia de la gestión pública. Los presupuestos participativos y otras formas de participación ciudadana son ejemplos de cómo se puede fortalecer la democracia local y asegurar que las decisiones reflejen las necesidades y aspiraciones de las comunidades. La historia reciente de Chile muestra que la descentralización es un proceso en constante evolución, con avances y retrocesos, pero que, en última instancia, depende de la capacidad de los actores locales para construir consensos y liderar el desarrollo de sus territorios.

276 Salazar, G. op. cit.

277 Galilea, S. op. cit.

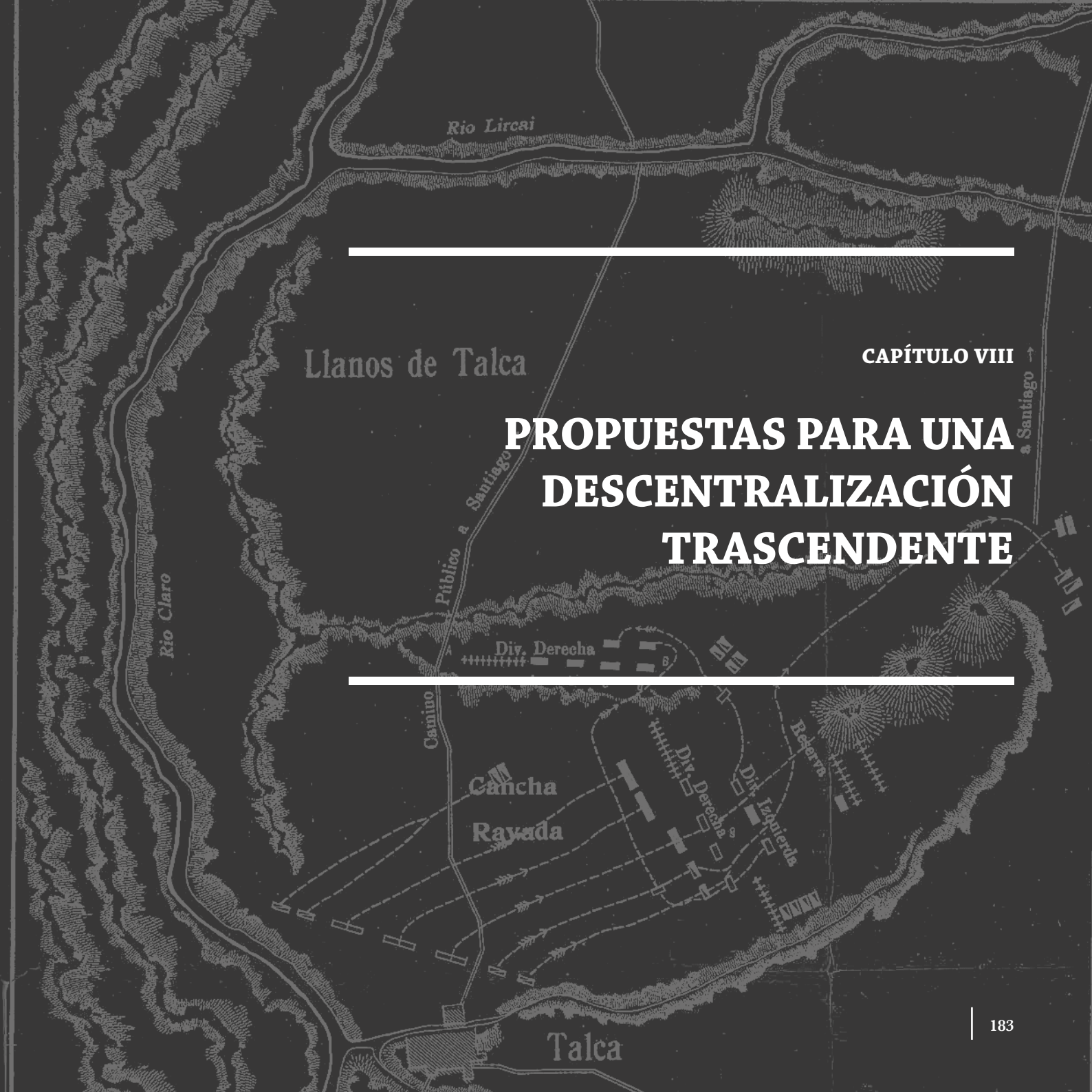
Referencias

- Arendt, H. (1986). *Elemente und Ursprünge totaler Herrschaft*. München: Piper.
- Baeza, M. (2003). *Imaginarios sociales. Apuntes para la discusión teórica y metodológica*. Editorial Universidad de Concepción.
- Baeza, M. (2007). *Imaginarios sociales dominantes de un otro inferiorizado: el caso del indígena en Chile. Ponencia presentada en el XXVI Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología*. Guadalajara, México.
- Baeza, M. (2008). *Mundo real, mundo imaginario social. Teoría y práctica de sociología profunda*. Ril Editores.
- Barber, B. (2015). *Si els alcaldes governessin el món. Països disfuncionals, ciutats emergents*. Arcadia.
- Barros Arana, D. (1886). *Historia general de Chile*. Santiago: Imprenta Cervantes.
- Castoriadis, C. (2001). *Figuras de lo pensable*. Fondo de Cultura Económica de Argentina.
- Castoriadis, C. (2013). *La institución imaginaria de la sociedad*. Tusquets Editores.
- Crouch, C. (2004). *Posdemocracia*. Madrid: Taurus.
- Díaz, F., Robles, S., & Cardoso, R. (2007). *Escrito: comunalidad, energía viva del pensamiento mixe*. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Galilea Ocón, S. (2024). *Las Organizaciones de la Sociedad civil y la descentralización en Chile* (S. Garrido Ruiz, B. Pogorelow Morales, y L. Espíndola Vergara, Eds.). Centro de Análisis de Políticas Públicas. Facultad de Gobierno de la Universidad de Chile. <https://doi.org/10.34720/1j7-x423>
- Hantke, M. (2011). *Los Sistemas de Agua Potable Rural en Chile*. Diario UACH.
- Ledrut, R. (1987). *Société réel, société imaginaire*. Cahiers Internationaux de Sociologie, 82, 41-56.
- Lefort, C. (1990). *Die Frage der Demokratie*. En U. Rödel (Ed.), *Autonome Gesellschaft und libertäre Demokratie* (pp. 281-297). Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Marchart, O. (2010). *Die politische Differenz: Zum Denken des Politischen bei Nancy, Lefort, Badiou, Laclau und Agamben*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Mouffe, C. (2005). *On the Political*. London: Routledge.
- Mouffe, C. (2014). *Agonistics: Thinking the World Politically*. London: Verso.
- Moulian, T. (1997). *Chile actual: anatomía de un mito*. Santiago: LOM Ediciones.
- Ramírez Valenzuela, M. (2021). *Planificación del desarrollo regional y prospectiva estratégica: reflexiones a partir del análisis del caso de la estrategia regional de desarrollo de Ñuble 2020-2028*. *Estado, Gobierno Y Gestión Pública*, 18(35), pp. 255-282. <https://doi.org/10.5354/0717-8980.2020.61428>
- Rancière, J. (1996). *Disagreement: Politics and Philosophy*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Reyes-Aliaga, R. (2020). *Entre un estallido social y una pandemia: el momento de las municipalidades ante la crisis del gobierno central*. *Revista Espacio y Sociedad* 4(4): 3-21.
- Riffo-Pavón, I., & Henríquez, K. (2023). *Poder central y poder local: disputa socio-imaginaria durante la Covid-19*. *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*, 27, 1-17.
- Salazar, G. (2019). *Historia del Municipio y la soberanía comunal en Chile (1820-2016)*. Santiago: Editorial Universitaria.
- Subercaseaux, B. (1997). *La época de Balmaceda (1886-1891): nacionalismo económico y regionalismo político*. Santiago: Editorial Universitaria.
- Villalobos, S. (1980). *Historia de Chile: La República autoritaria (1830-1861)*. Santiago: Editorial Universitaria.
- Villoro, L. (2007). *El poder y el valor: Fundamentos de una ética política*. Ciudad de México: FCE.

Jurisprudencia, Leyes y Decretos

Ley N° 19.300 [D.O.09.03.2024] *Sobre Bases Generales del Medio Ambiente*. Biblioteca del Congreso Nacional. Obtenido de: <https://bcn.cl/2f707>

DFL-19175 [D.O.08.05.2011], *Fija el texto Refundido, Coordinado, Sistematizado y Actualizado de la ley n° 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y administración Regional*. Ministerio del Interior; Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. Biblioteca del Congreso Nacional. Obtenido de: <https://bcn.cl/2f96z>



Llanos de Talca

CAPÍTULO VIII

PROPUESTAS PARA UNA DESCENTRALIZACIÓN TRASCENDENTE

Div. Derecha

Cancha
Rayada

Div. Derecha
Div. Izquierda

Reserva

Talca

Hasta este punto, se ha establecido un marco conceptual, histórico y político del proceso de descentralización en Chile. Este análisis nos lleva a concluir sobre un proceso intrínsecamente complejo, cuya concreción práctica ha sido difícil de alcanzar. Durante décadas, se han observado avances significativos, pero también retrocesos que han impedido que la descentralización se integre plenamente en el estilo de desarrollo nacional como debería. Esta situación no solo se debe a desafíos en la gestión pública, sino que también refleja un problema más profundo que trasciende la mera administración de políticas. La descentralización es, en esencia, una cuestión de poder; un marco de acción que involucra liderazgos y disputas que, en última instancia, determinan la medida en que se pueden lograr avances sustanciales en este ámbito.

El proceso de descentralización en Chile no solo ha sido tímido, sino que también ha tenido repercusiones significativas en diversas áreas críticas del desarrollo nacional. La falta de un enfoque descentralizador robusto ha limitado la capacidad del país para desarrollar procesos productivos diversificados, sustentables y de largo plazo en todo su amplio territorio y en sus diversos ecosistemas naturales. Esto ha impactado negativamente en la tarea nacional de inclusión y equidad social, que requiere urgentemente un enfoque territorial que reconozca y aborde las particularidades de cada región. Asimismo, los esquemas que podrían promover sistemas de gestión pública modernos e innovadores se han visto debilitados al permanecer en el nivel central una cantidad desproporcionada de competencias, responsabilidades y recursos que podrían ser gestionados más eficazmente a nivel local.

La tesis inicial de esta obra se enmarca en que la historia descentralizadora chilena dista mucho de ser «una página en blanco». Un elemento común a esta historia ha sido la desconfianza. Una primera arista, desde el nivel central, tanto en su institucionalidad pública, los partidos políticos de todos los sectores y colores, enarbolan un discurso bastante frustrante de la práctica descentralizadora; una segunda arista, el mundo privado, que analiza riesgos y oportunidades, y una tercera arista, pero no menos importante, el mundo social, que no acaba de asumir un rol más activo en un proceso que teóricamente les incumbe y compromete y permitiría aportar dinámicas propias.

Los diferentes niveles de compromiso por una descentralización efectiva ha ralentizado el desarrollo de una democracia activa y socialmente participativa. La centralización excesiva ha limitado la capacidad de los ciudadanos

para influir en las decisiones que afectan sus comunidades, debilitando así el tejido democrático. A pesar de los llamados de organismos internacionales como la OCDE, que han subrayado que Chile no alcanzará un pleno desarrollo mientras no avance en descentralización, el país sigue aferrado a un modelo estructuralmente centralista. Este modelo se sustenta no solo en prácticas burocráticas fundacionales, sino también en una cultura que, frente a las crisis, ha preferido respuestas de corte centralistas.

La reciente experiencia post Plebiscito de diciembre de 2023 ha reforzado esta tendencia, con un renovado énfasis en la idea de un Estado Unitario fuerte y sólido. Pudiendo desencadenar un ciclo centralista, que frene aún más los avances hacia una descentralización genuina. Este enfoque no solo ignora las lecciones aprendidas a lo largo de la última década, sino que también subestima la importancia de un enfoque más equilibrado y descentralizado que permita una gestión más eficaz de los desafíos contemporáneos. Es fundamental reconocer la descentralización como una «ventana de oportunidad» para fortalecer la gobernabilidad y la gobernanza, promover la equidad y fomentar un desarrollo más sostenible y adaptado a las realidades locales.

En este contexto, es crucial que el país reevalúe su enfoque hacia la descentralización. Esto implica no solo una revisión del marco normativo y administrativo, sino también un cambio cultural que valore y fomente la participación local en la toma de decisiones. Los desafíos que enfrenta el país, desde el cambio climático hasta las crecientes demandas por una mayor equidad social, no pueden ser abordados eficazmente sin una distribución más equitativa del poder y los recursos. El camino hacia un Chile verdaderamente desarrollado pasa por reconocer que la descentralización no es una opción, sino una necesidad imperante que debe ser abordada con urgencia y determinación.

Se vuelve imperativo que los actores políticos, económicos y sociales en Chile comprendan que la descentralización es un proceso dinámico que requiere un compromiso sostenido y un liderazgo decidido. Solo a través de un enfoque integrado que combine la voluntad política, el apoyo normativo y la participación ciudadana se podrá avanzar hacia un modelo de desarrollo que sea inclusivo, sostenible y verdaderamente representativo de la diversidad y riqueza de las regiones de Chile. Este es el desafío y la oportunidad que enfrenta el país en su camino hacia un futuro más equitativo y próspero para todas y todos sus ciudadanos.

Propuesta 1.

Gobernador Regional, Delegado Presidencial y Coordinación Ministerial

En el marco de la evolución institucional chilena, la relación entre el Gobierno Central y los Gobiernos Regionales ha sido tradicionalmente compleja y, en las últimas décadas, se ha visto afectada por cambios que han debilitado la capacidad de los gobiernos regionales para coordinar y dirigir el desarrollo territorial. La expansión de las atribuciones de los delegados presidenciales ha generado descoordinación y ha debilitado la figura del gobernador regional, quien ha perdido parte de su capacidad para liderar eficazmente las políticas públicas en su territorio. Este escenario ha socavado la coherencia en la ejecución de proyectos estratégicos, afectando negativamente el desarrollo territorial integral. Por lo tanto, es necesario proponer una serie de reformas estructurales para restaurar y fortalecer el papel de esta autoridad subnacional en la gestión y coordinación del desarrollo regional.

- 1. Reinstauración de la dependencia dual de los Seremis con mandatos claros y coordinados:** Es imperativo restaurar la doble dependencia de los Seremis, donde estos respondan simultáneamente a sus respectivos ministerios y al gobernador regional en asuntos de desarrollo territorial. Para implementar esto, se debe establecer un mandato legal claro que obligue a los Seremis a coordinar todas sus acciones con el gobernador regional en relación con las políticas sectoriales y los proyectos que impactan el territorio. Además, se deberá desarrollar un protocolo de coordinación que estipule la obligatoriedad de la consulta previa al gobernador regional antes de la implementación de cualquier política sectorial en la región.

- 2. Creación de Comités Interministeriales Regionales de Desarrollo [CIRD]:** Se propone la creación de Comités Interministeriales Regionales de Desarrollo [CIRD] en cada región, liderados por el gobernador regional. Estos comités estarían compuestos por los Seremis de las áreas clave [vivienda, transporte, medio ambiente, desarrollo social, entre otros] y serían responsables de la planificación, ejecución y monitoreo de las políticas y proyectos de desarrollo regional. El CIRD debe reunirse de manera mensual y tener la facultad de tomar decisiones vinculantes sobre la asignación de recursos y la priorización de proyectos, asegurando una acción intersectorial coherente y alineada con la estrategia de desarrollo regional.

- 3. Reformulación del rol del delegado presidencial en el marco de la coordinación regional:** El rol del delegado presidencial debe ser reformulado para que su intervención se limite exclusivamente a asuntos de seguridad pública, emergencias y representación del Gobierno Central en materias estratégicas de nivel nacional. Para asegurar esto, se debe redefinir legalmente las atribuciones de dicha autoridad, excluyendo cualquier facultad en la gestión de políticas de desarrollo territorial o en la dirección de los Seremis. Este cambio permitiría que el gobernador regional recupere su papel central en la planificación y ejecución del desarrollo regional sin interferencias.

4. Implementación de Mesas de Coordinación Regional Obligatorias y periódicas: Se propone la creación de Mesas de Coordinación Regional Obligatorias [MCRO] que funcionen como instancias permanentes de coordinación entre el gobernador regional, el delegado presidencial y los Seremis. Estas mesas deberían reunirse al menos quincenalmente y tener la responsabilidad de revisar y ajustar las estrategias de desarrollo, resolver conflictos de competencias y garantizar la alineación de las acciones sectoriales con la estrategia de desarrollo regional. Las decisiones tomadas en estas mesas deben ser de cumplimiento obligatorio, y se deben establecer sanciones claras por el incumplimiento de los acuerdos.

5. Fortalecimiento de los Instrumentos de Planificación Regional con enfoque vinculante: Para asegurar la coherencia en la implementación de políticas públicas a nivel regional, es fundamental que los instrumentos de planificación regional [como los planes de desarrollo territorial y los programas de inversión pública] sean vinculantes para todos los actores involucrados del territorio. Se debe legislar para que estos instrumentos tengan un carácter obligatorio en la planificación y ejecución de proyectos sectoriales, y que cualquier desviación de los mismos requiera la aprobación explícita del gobernador regional y del CIRD. Esta obligatoriedad debe estar acompañada de un sistema de monitoreo y evaluación que permita verificar el cumplimiento de los planes y aplicar correcciones cuando sea necesario.

6. Establecimiento de un Sistema de Evaluación de Desempeño Regional Integrado: Se debe implementar un Sistema de Evaluación de Desempeño Regional Integrado [SEDRI] que monitoree de manera continua la ejecución de los proyectos y políticas públicas a nivel regional. Este sistema debe incluir indicadores de desempeño claros y medibles, reportes periódicos y una plataforma digital accesible para todos los actores involucrados. El SEDRI debe permitir al gobernador regional y al CIRD ajustar las estrategias y recursos de manera dinámica, asegurando la máxima eficiencia en la gestión del desarrollo territorial. Además, este sistema debe estar vinculado a incentivos para el cumplimiento de metas y sanciones para las desviaciones injustificadas. Adicionalmente, dicho sistema debe estar conectado con otras plataformas de otras entidades públicas, ya sea del Sistema Nacional de Inversiones, DIPRES, Contraloría Regional, entre otras.

7. Creación de Unidades Técnicas Regionales de Apoyo a la Ejecución [UTRAE]: Para mejorar la capacidad de ejecución de los proyectos de inversión pública, se propone la creación de Unidades Técnicas Regionales de Apoyo a la Ejecución [UTRAE]. Estas unidades serían responsables de prestar apoyo técnico especializado a los gobiernos regionales en la formulación, evaluación y seguimiento de proyectos de inversión, garantizando su alineación con las estrategias de desarrollo territorial y su viabilidad técnica y financiera. Las UTRAE estarían compuestas por expertas y expertos en diversas áreas [ingeniería, medio ambiente, finanzas, planificación urbana, entre otras especialidades] y operarían bajo la supervisión directa del CIRD y el Gobernador Regional.

8. Revisión y actualización de la Ley N° 21.396 con enfoque en la Coordinación Territorial: La Ley N° 21.396, que regula la relación entre los gobiernos regionales y los Seremis, necesita una revisión y actualización para reforzar su enfoque en la coordinación territorial. Esta revisión debe incluir la clarificación de las competencias del gobernador regional en la coordinación de las políticas sectoriales, la obligatoriedad de la alineación de los proyectos con los planes de desarrollo regional, y la introducción de mecanismos de resolución de conflictos entre los actores regionales. Además, se debe incluir en la ley un marco sancionatorio por incumplimiento de las directrices de coordinación y planificación territorial.

9. Establecimiento de un Fondo de Innovación y Desarrollo Regional [FIDR]: Para fomentar la implementación de proyectos innovadores y estratégicos a nivel regional, se propone la creación de un Fondo de Innovación y Desarrollo Regional [FIDR]. Este fondo estaría destinado a financiar proyectos que promuevan el desarrollo sostenible, la inclusión social y la equidad territorial, y sería administrado por el CIRI bajo la supervisión del gobernador regional. El FIDR permitiría a las regiones implementar proyectos piloto y desarrollar soluciones adaptadas a sus realidades específicas, con un enfoque en la replicabilidad y escalabilidad de los proyectos exitosos en otras regiones.

10. Implementación de un Sistema de Información y Transparencia Regional [SITR]: Se debe desarrollar un Sistema de Información y Transparencia Regional [SITR] que centralice toda la información relevante sobre la planificación, ejecución y monitoreo de proyectos de inversión pública a nivel regional. Este sistema debe ser accesible tanto para las autoridades regionales como para la ciudadanía, permitiendo un seguimiento transparente y en tiempo real de los proyectos. El SITR debe incluir herramientas de visualización de datos georeferenciados, reportes periódicos y mecanismos de participación ciudadana que permitan a los habitantes de las regiones monitorear el avance de los proyectos y participar en la toma de decisiones. El SITR, perfectamente puede estar vinculado con el Sistema de Evaluación de Desempeño Regional Integrado [SEDRI], para tener mejor y mayor información de la inversión regional.

En definitiva, la reestructuración de las relaciones entre el gobernador regional, el delegado presidencial y los Seremis es fundamental para restaurar la capacidad de los Gobiernos Regionales de liderar el desarrollo territorial de manera efectiva. Las propuestas presentadas aquí buscan fortalecer la coordinación interministerial, mejorar la planificación y ejecución de proyectos, y asegurar que las políticas públicas estén alineadas con las prioridades regionales. Implementando estas reformas, se podría avanzar hacia una descentralización efectiva y un desarrollo territorial integral, donde las regiones tengan un rol protagónico en la gestión de su futuro, con un enfoque en la eficiencia, la equidad, la transparencia y la participación ciudadana.

Propuesta 2.

Potenciar la inversión pública en los territorios: Formulación y ejecución presupuestaria

Es estrictamente esencial que cada gobierno regional tenga dominio de la totalidad de la inversión pública que se programa y/o se materialice en sus respectivos territorios. Admitido que los gobiernos regionales no están habilitados para disponer de sus propios recursos, ya sea a través de tasas impositivas propias o de una política fiscal que incorpore a las entidades regionales como recaudadoras directas, lo que es propio de estados federales, la inversión pública se alza como la gran herramienta que poseen los gobiernos regionales para direccionar el desarrollo, vincularse eficazmente con la inversión privada, y asegurar su cometido de generar un camino al desarrollo territorial integral.

De esta manera, se necesita avanzar en:

1. El dominio total de la inversión pública en los territorios: Los gobiernos regionales deben gestionar y supervisar toda la inversión pública en sus territorios, siendo su principal herramienta para direccionar el desarrollo y coordinar con la inversión privada.

2. Fortalecimiento del FNDR: El Fondo Nacional de Desarrollo Regional debe ser restaurado como un instrumento de compensación territorial completo. Esto incluye un aumento progresivo de los recursos y una mayor autonomía regional en su programación, ejecución y monitoreo, priorizando zonas rurales y apartadas, con el fin de mejorar su crecimiento y potenciar el desarrollo territorial.

3. Revitalización de los Convenios de Programación y Programación Territorial: Es necesario reactivar dichos convenios para asegurar una inversión pública a largo plazo, enfocándose en áreas como: vialidad, vivienda, equipamiento urbano y obras hidráulicas. Este enfoque permitirá una planificación más estratégica y coordinada, partiendo por aquellas carteras de gran incidencia en el territorio, como el MOP y MINVU.

4. Involucramiento en la inversión sectorial: Se propone que los gobiernos regionales participen activamente en la aprobación de inversiones definidas por los ministerios y empresas públicas [creadas por ley], asegurando que se ajusten a las prioridades y realidades regionales.

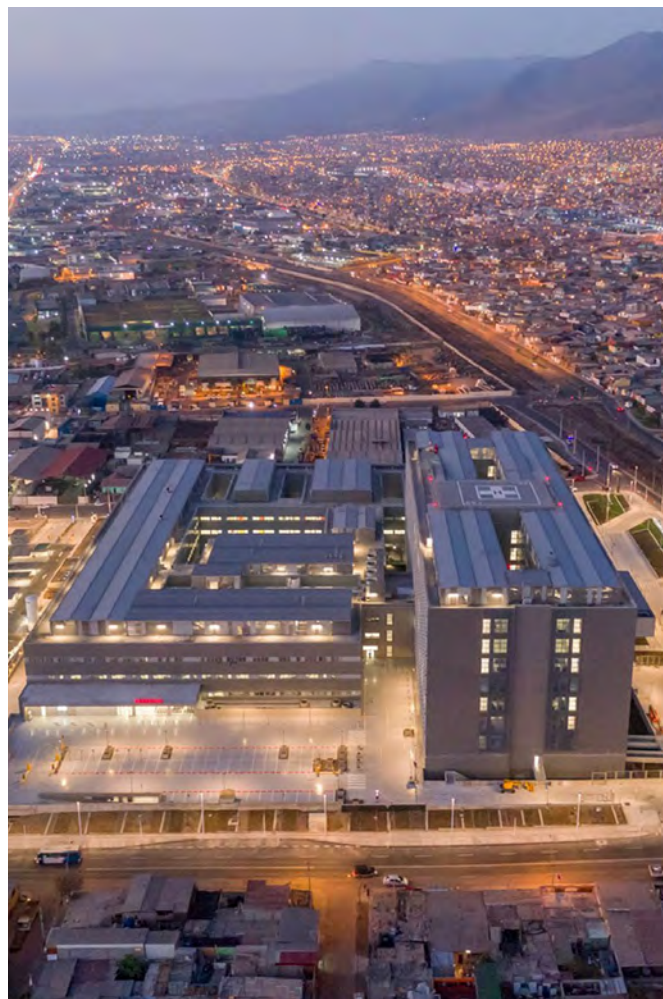
5. Construcción de Carteras de Proyectos: La creación de carteras de proyectos bien formulados es esencial para convertir las necesidades en inversiones. Estas carteras deben cubrir todos los territorios de una región, siendo evaluadas y certificadas para asegurar su elegibilidad en los programas de inversión pública.

6. **Gestión Presupuestaria y Ejecución Eficiente:** Se propone un enfoque estratégico para la ejecución presupuestaria, evitando concentrar el gasto al final del año y minimizando prácticas como «los pagos en verde», «mecanismo de anticipos» y sobre todo las transferencias innecesarias. La formulación de un programa coherente y la creación de un calendario de licitaciones inteligentes son clave para optimizar la gestión de los recursos. Para ello será fundamental robustecer el rol y adecuación de las Unidades Técnicas de los GOREs.

7. **Monitoreo y Coordinación:** El monitoreo riguroso y semanal de las inversiones por parte de los gobernadores regionales es una tarea política-administrativa de primer orden para asegurar la correcta ejecución de los proyectos y la posibilidad de obtener recursos adicionales en caso de emergencias o eventualidades imprevistas o la oportunidad de postular a nuevos y mejores programas.

Este conjunto de propuestas busca garantizar que la inversión pública se traduzca en un desarrollo territorial integral, eficiente y coordinado, alineado con las necesidades específicas de cada región y sus habitantes.

Se trata de una tarea política indelegable para gobernadores regionales y alcaldes, porque el presupuesto de inversiones públicas «se gana» con un ejercicio riguroso y oportuno. No hay mayor ineficiencia que dejar recursos subutilizados.



Propuesta 3.

Asociatividad Público-Privada para una mejor descentralización

La asociatividad público-privada y la integración de las Organizaciones Sociales se presentan como pilares esenciales para el desarrollo regional y local. Este enfoque resalta la importancia de una colaboración estrecha entre el Estado, el sector privado y la sociedad civil, reconociendo al empresariado como un motor clave del progreso territorial. Al combinar recursos y conocimientos, esta sinergia permite enfrentar de manera más efectiva los desafíos estratégicos, como la conectividad y la transición hacia energías renovables, impulsando un desarrollo sostenible y equilibrado en cada región y comunidad.

Por tanto, es importante avanzar en algunas directrices sobre la materia, por ejemplo:

1. Establecer mecanismos eficaces y concretos de asociatividad público-privada. Lo anterior requiere simplificación de procedimientos, modernización de las instituciones y de la gestión y reglas claras. Ello supone un tipo de trabajo mancomunado con el sector privado productivo donde difícilmente se puede asentar una modalidad de desarrollo y reconocimiento futuro, sino sobre la base de asociar el proceso inversionista público con el privado.

2. Se debe acoger la relación concreta y precisa con las organizaciones sociales de la Sociedad Civil, dándole pleno carácter a la «ciudadanía regional y local», apostando a comprometer a dichas organizaciones en metas de desarrollo regional y local.

3. En este punto se requiere de un diseño, práctica y monitoreo constante de acciones comunes de ambos estadios para el mejoramiento de la productividad en cada territorio y el aprovechamiento óptimo de nuestras ventajas comparativas, competitivas y colaborativas. Se debe avanzar más decididamente en estrategias compartidas de afianzamiento y diversificación productiva, en la solución de nuestros requerimientos en infraestructura y obras civiles del territorio y en constituir un «empresariado de raíz regional»; y

4. Una tarea esencial, es el establecimiento de un calendario pormenorizado de las inversiones concertadas entre agentes públicos y privados, de modo que se constituya en una efectiva «carta de navegación» en cada región y/o localidad, que sea conocida e internalizada por el conjunto de actores empresariales y sociales, y que otorgue el marco efectivo de una participación y gestión ciudadana eficaz, eficiente y transparente. Después de todo, una estrategia de desarrollo territorial es siempre y por sobre todo «saber para dónde vamos».

La gestión y acción inter-agencial en los territorios; la asociación fuerte con el empresariado privado, y la sólida relación conjunta con las organizaciones y el movimiento social, son las grandes y permanentes tareas de una «descentralización chilena» que esté a la «altura» de las experiencias internacionales al efecto.

La afirmación es que de «estas sociedades» de lo público, lo privado y lo social, son siempre indispensables en el camino del desarrollo. Sin embargo, en los diferentes ámbitos territoriales particulares, estos vínculos son

aún más necesarios y también más posibles. Son estas articulaciones entre los «actores del desarrollo» las que se llevan a cabo con más eficacia y eficiencia en cada región y/o comuna. Allí ellos suelen aproximarse más a los «problemas reales», conocen mejor y más adecuadamente la realidad de cada territorio y suelen encontrar una disposición al trabajo asociativo que es mayor a la que realizan en la acción nacional del desarrollo.

La asociación público-privada ha sido trabajada en una publicación reciente²⁷⁸. Se ha recuperado el accionar conjunto para la prevención y el enfrentamiento de desastres socio-naturales activados por el calentamiento global; se ha estudiado las formas de las concesiones en el campo de la infraestructura donde se han ido perfilando con mejoras cualitativas de conectividad en los territorios; se han trabajado las experiencias de clústeres productivos en rubros fundamentales del desarrollo regional y local, y se han observado las necesidades de ajustar la inversión pública con la privada en la promoción del desarrollo territorial.

Estos fortalecimientos de la acción conjunta pública-privada, suelen generar condiciones que permitan compartir el horizonte estratégico del desarrollo deseable de regiones y comunas. Se van creando coincidencias de intereses de largo aliento, que son cimientos adecuados para los desafíos futuros. En particular, enfrentados nuestros territorios al desafío de plena conectividad y al deber de asumir una matriz energética con énfasis eólico y solar, parece imprescindible hacer coincidir oportunamente las inversiones de ambas esferas de acción. Es importante considerar que el Estado no puede hacer todo ni el desarrollo se logra sólo con las fuerzas del mercado.

278 Galilea, S. (2022). Asociatividad Público-privada en la Descentralización chilena (S. Garrido Ruiz, L. Espíndola Vergara y C. Ramírez, Eds.): Centro de Análisis de Políticas Públicas. Facultad de Gobierno de la Universidad de Chile. Obtenido de [https://gobierno.uchile.cl/dam/jcr:126012b5-d2b5-4068-863e-85dab398d89b/Pub_PublicoPrivado_verLiviana%20\(1\).pdf](https://gobierno.uchile.cl/dam/jcr:126012b5-d2b5-4068-863e-85dab398d89b/Pub_PublicoPrivado_verLiviana%20(1).pdf)



Propuesta 4.

Las transferencias urgentes hacia los Gobiernos Regionales en Turismo y el Fomento Productivo

Ha habido, desde hace décadas, un largo debate sobre «transferencia de competencias», donde debe resolverse mediante la propia Ley N° 19.175, por el mecanismo de solicitud desde cada gobierno regional y no sujeto exclusivamente a una propuesta delegatoria central.

Parece imprescindible que se avance en la transferencia de competencias hacia los gobiernos subnacionales. En la práctica, se ha consumido un tiempo muy extenso en los procedimientos para llegar a ello, y las transferencias efectivas han sido escasas, formales y no han incorporado suficientemente la movilización de recursos tanto monetarios como de incremento y perfeccionamiento de gestión de personal.

Un principio clave es que las transferencias a los GORES sean solicitadas y fundadas por el o los Gobiernos regionales específicos. Habitualmente se ha tratado de iniciativas desde el nivel Central, que incluso han implicado situaciones relevantes en que determinados GORES no han aceptado esas transferencias.

Además, debiera partirse por aquellas actividades, como el turismo, que tienen una connotación regional particular y de suma relevancia. Ello debe conducir a estructurar, en el más breve plazo, los Servicios Regionales de Turismo dependientes del gobierno regional, aumentando así el volumen de recursos que tradicionalmente el FNDR dedica a la actividad y favoreciendo una alianza fundamental con los inversionistas y el sector privado.

Respecto al turismo, pocas dudas existen sobre la «especificidad territorial» del sector y el conjunto de particularidades propias y relevantes que ofrece en las diferentes regiones del país. La idea es que la Subsecretaría de Turismo cumpla un rol relativo a cuestiones nacionales e internacionales relevantes y defina el marco general de las políticas del

sector. Pero, que las actuales y precarias oficinas regionales del sector turístico se transformen a la brevedad en un servicio territorial, bajo la forma de Servicio Regional de Turismo. Ello deberá implicar, a lo menos, la transferencia de recursos presupuestarios, gestión de personal y de logística general desde el nivel central a la entidad propiamente regional.

Esta temática se vincula con la idea de que el Fomento y el Emprendimiento Productivo sea una tarea vital para los GORES. Se trata, entre el conjunto de competencias primigenias, de la más débil y poco ejercida en estos niveles. Es más, a mediano plazo [2030], los Comités de Desarrollo Productivo Regional [CDPR], presentes ya en 13 regiones, debieran depender directamente de cada gobierno regional, y a cargo de los instrumentos de CORFO y Sercotec, además de los instrumentos específicos que cree cada gobernación. Ello debiera facilitar una priorización de los clústeres que cada territorio defina y que exprese una acción asociativa de gran nivel con el sector privado.

En ambas situaciones sería posible establecer «servicios regionales» propiamente tales, los que serían claves para inducir formas efectivas de desarrollo regional en los territorios para determinados objetivos y debieran contar siempre con la ayuda sistemática de la Subsecretaría correspondiente.

Parecería conveniente que, establecido el Servicio Regional de Turismo, este opere con una gerencia regional propia y un directorio encabezado por el Gobernador Regional que incorpore a representantes empresariales y laborales del sector como a especialistas vinculados a la materia. Ello permitirá especificar una visión estratégica del turismo en cada región. Al mismo tiempo, levantar una cartera de proyectos que pudiera postular de modo directo a recursos regionales como el FNDR

y otros. Particular importancia tendrá la labor de difusión, comunicación y gestión publicitaria nacional e internacional, que se lleve a cabo. Pudiendo los Servicios Regionales creados efectuar tareas asociados entre sí y contar con el apoyo sistemático de la Subsecretaría nacional al efecto.

El Fomento y el Emprendimiento Productivo ha sido históricamente el «eslabón pendiente» de las competencias que la propia Ley N° 19.175 estableció a inicios de los años 90. Estas tareas han estado muy centralizadas en el Ministerio de Economía, la CORFO y el Sercotec, principalmente. Siendo reducido a la constitución de fondos concursables sobre emprendimiento e innovación, sin que ello incorpore eficazmente una participación regional relevante y principal.

La posibilidad de constituir en cada región de Chile los CDPR, una suerte de CORFO regional, ha estado en el debate durante décadas. Es esencial que cada gobierno regional disponga de instituciones propias que avancen en el terreno clave de la innovación y el progreso tecnológico y productivo diversificado en sus territorios.

Se deberá tomar como base las oficinas regionales de CORFO y Sercotec, e incorporar activamente a las instituciones públicas que se vinculen con la base económico productiva de cada región [agricultura, silvicultura, acuicultura, minería, entre otros].

El Comité de Desarrollo Productivo Regional deberá organizar clústeres productivos en aquellas actividades productivas esenciales, abriendo puertas a una colaboración sistemática con el ámbito privado, empresarial y laboral. Naturalmente se debe incorporar una gerencia regional y un directorio que, presidido por el Gobernador Regional, incorpore representantes empresariales y laborales de los rubros productivos esenciales en cada región.

La ejecución de estas propuestas deberá permitir disponer de un instrumento eficaz y propiamente regional, que haga posible y facilite la innovación productiva, la adaptación tecnológica, las mejoras en productividad de cada sector y lleve a cabo mejoras sustanciales y responsables en el desarrollo productivo.

Propuesta 5.

Municipios: servicios e inversión local

El municipio ha jugado roles fundamentales en el desarrollo nacional y también es la escala social, económica, política y territorial que le corresponde. A nivel de mejoras, es necesario que concentremos nuestros esfuerzos en los cambios y objetivos de desarrollo con los que el municipio pueda hacer un aporte cualitativamente superior al habitual en pos de una descentralización efectiva, real y con sentido para la gente.

Es de necesidad urgente y estricta que el municipio gestione una gama amplia, diversa y adecuada de «servicios locales», que vinculen a las familias con la institucionalidad pública, y que generen la idea fundamental municipal de la «eficiencia local» para con las familias.

Un eje central de fortalecimiento de la institucionalidad municipal es contar con un sistema de financiamiento municipal que garantice efectivamente a las municipalidades una entrega adecuada de los servicios a su cargo. Con estándares de calidad y satisfacción en un marco de equidad territorial y calidad de vida. No hacerse cargo de un adecuado financiamiento de las tareas asignadas a las municipalidades aumenta la ineficiencia; afecta la calidad de las políticas públicas; aumenta la desigualdad, y las brechas territoriales.

Se debe, asimismo, reforzar el rol de las municipalidades en el agenciamiento de las políticas públicas asumiendo, en sus territorios, de manera colaborativa con otros órganos del Estado la ejecución de políticas, planes, programas y proyectos de bienes y servicios públicos. Gestión, que debe ir siempre, y como requisito, acompañado con los recursos necesarios, y de manera diferenciada de acuerdo a las distintas realidades y necesidades territoriales.

Es vital impulsar y fortalecer la articulación entre la institucionalidad regional y local. No solo en materia de financiamiento de planes y pro-

gramas de inversión, sino que también en iniciativas vinculadas al ordenamiento territorial, fomento del desarrollo productivo e innovación, y desarrollo social y cultural.

El reconocimiento de las municipalidades como el principal proveedor de servicios y bienes públicos, así como el ejecutor «natural» de las políticas públicas a nivel local, debe ir acompañado de mecanismos efectivos de participación ciudadana, en el levantamiento de prioridades, en su materialización y en el control de la gestión de sus autoridades. Se debe avanzar en una participación vinculante, deliberada y empoderada de la ciudadanía en aquellas materias que les afecten directamente, y fortalecer sus organizaciones territoriales.

Uno de los objetivos de un sistema de financiamiento municipal debe ser el garantizar el principio de suficiencia de los recursos, considerando las distintas realidades y factores diferenciadores de acuerdo a la realidad socio-territorial que debe enfrentar cada administración local. Esto, pasa por determinar funciones de costos por categorías de municipalidades, calculando el valor de un conjunto de funciones obligatorias a desarrollar por las municipalidades, que incluyan gastos operacionales, inversión municipal, y asistencia social.

Si bien el Fondo Común Municipal cumple su finalidad redistributiva, dada la concentración tributaria, aún es posible aumentar los aportes que efectúan las comunas de mayores recursos, incorporando nuevas comunas con mayores aportes dado el incremento de la recaudación de tributos locales provocada, fundamentalmente, por políticas y decisiones públicas.

Se sugiere revisar el actual mecanismo de estabilización del FCM. Este mecanismo, si bien impide que las municipalidades vean reducidos sus ingresos por el FCM de un período a otro, es una distorsión al Fon-

do y opera, en términos prácticos, como una segunda redistribución que trastoca los indicadores establecidos para calcular los montos correspondientes a cada municipalidad. Su principal efecto negativo, es que las municipalidades que debieran aumentar su participación en el FCM, destinan parte de estos incrementos a compensar a las municipalidades que bajan su participación.

Reconociendo el rol clave que pueden jugar las municipalidades en la implementación de políticas, planes y programas gubernamentales, la tarea de colaboración con otros organismos del Estado, requiere una formalización de «convenios de agenciamiento» entre organismos del gobierno central y los gobiernos regionales con las municipalidades, definiendo roles, recursos y resultados esperados.

El rol de las municipalidades no debe reducirse al cofinanciamiento o la ejecución de tareas definidas por terceros, sino que también a una colaboración más protagónica, desde la fase de diseño, hasta la ejecución de estas iniciativas, donde la municipalidad cumple un rol de agente, garantizando que tengan la competencia de focalización de beneficiarios y territorios, a partir de ejercicios ciudadanos participativos. Se puede incorporar el desarrollo de un sistema consolidado de información de programas sociales e inversión, por comunas, identificando la totalidad de iniciativas, por categorías (programas, inversión); sus montos, su ejecutor (municipalidad en un rol de agencia o sector), incluyendo la identificación de los recursos sectoriales, regionales y municipales.

Un gran desafío es perfeccionar los criterios de asignación de recursos de inversión local, para lo cual se debiera transferir a los gobiernos regionales y municipalidades todos, o parte importante, de los recursos de programas de impacto local, que actualmente son administrados por organismos del nivel central²⁷⁹.

279 Según informe OCDE (2107). Op. Cit. Chile está entre los países más centralizados de la OCDE, junto a Grecia e Irlanda. En el 2014, los gastos subnaciona-

El desarrollo de la inversión local es una de las tareas públicas en las que la participación no solo es necesaria, sino que posible. Para ello, se debería incorporar como exigencia en la asignación de recursos para programas de inversión municipal [PMU, PMB, FRIL, otros] que al menos el 30% de los proyectos surjan de ejercicios participativos con la comunidad. Esto permitirá sustentar y dar viabilidad a los ejercicios de Presupuestos Participativos comunales.

La práctica de los Presupuestos Participativos se ha ido generalizando cada vez más. Sin embargo, se trata de una práctica perfectible y extensible a la totalidad de los municipios, favorecido ello con los sistemas online. Este mecanismo de consulta ciudadana hace co-responsable a la propia ciudadanía de la gestión municipal, y partícipe de sus decisiones.

Para que funcione adecuadamente este instrumento vital de la participación ciudadana, los municipios deben poseer carteras de proyectos completas, en todos sus ámbitos de acción, reconociendo que el mayor esfuerzo de sus instituciones de planificación y de gestión es transformar las necesidades sociales registradas en proyectos de solución. El disponer de estas carteras perfeccionadas va a implicar habitualmente una mejora en los diseños, alcances y modalidades de resolución de problemas comunitarios y, ciertamente, va a mejorar el acceso a nuevas formas de financiamiento y cofinanciamiento con entidades públicas o mediante alianzas adecuadas con el sector privado.

les gubernamentales en Chile representaron un 3.0% del PIB y un 13.1% de los gastos públicos, lo que contrasta con el promedio de la OCDE que es del 16.6% y del 40.2% respectivamente. Lo mismo se aplica a la inversión pública, en la que las municipalidades tienen un rol menor (12.0% de la inversión pública), lo que deja a Chile último entre los países de la OCDE.

Propuesta 6.

Avanzar hacia la participación ciudadana efectiva: municipios más cercanos, organizaciones sociales activas y mayor representación vecinal

El municipio en su rol de institución del Estado cercana a las familias, debe ser ejemplo de atención ciudadana, utilizando al efecto todos los avances tecnológicos e informáticos necesarios. El criterio de que «todo lo que se pueda formalizar online se haga así» es muy adecuado, pero debe ser complementario con la atención presencial, especialmente hacia el público adulto mayor o grupos de personas con alguna capacidad diferente, siendo a su vez los dirigentes de las organizaciones vecinales, las que actúan como transmisoras entre las comunidades y el municipio.

Por tanto, se deberían pensar a los menos en las siguientes propuestas:

1. Participación Ciudadana

- * Establecimiento de horarios preferenciales de atención: Dirigidos a dirigentes sociales y vecinales en las entidades municipales, con audiencias ciudadanas o gestión en terreno programadas por barrios y sectores.
- * Instalaciones municipales al servicio de las familias: Disponibilidad de las instalaciones municipales, incluidos los fines de semana, mediante turnos administrativos y/o éticos y en colaboración con las Juntas de Vecinos y otras organizaciones comunitarias y territoriales.

2.

Organización Vecinal

- * Unicidad de la Junta Vecinal por territorio: Cada territorio comunal tendrá una sola Junta Vecinal que represente a la comunidad, eliminando la fragmentación organizativa y asegurando una representación más efectiva y legítima.

Se trata de restituir la dignidad participativa de las juntas vecinales. Que el municipio divida los territorios de su comuna en polígonos efectivos que correspondan a poblaciones y/o límites naturales, y que en cada uno de estos territorios exista una sola Junta Vecinal, a la que pueden adherir libremente los vecinos residentes de cada sector específico.

- * Actualización y registro de organizaciones vecinales: Implementación de registros actualizados y la promoción de elecciones periódicas para renovar directivas y mantener la legitimidad de representación.

3. Desarrollo Social y Comunitario

- * Fortalecimiento del «mundo social»: Promoción de la participación activa de Juntas de Vecinos, Centros de Madres, Clubes del Adulto Mayor, Centros Juveniles, Clubes Deportivos, entre otros, para crear una sociedad civil sólida y organizada.
- * Subsidios y concursos vecinales: Establecimiento de concursos y subsidios para obras y mejoras según la calidad del trabajo vecinal, fortaleciendo la gestión y participación de las comunidades.

4. Representación Electoral

- * Segunda vuelta electoral municipal: Implementación de una segunda vuelta en las elecciones municipales si ningún candidato a alcalde obtiene más del 50% de los votos válidos emitidos, similar al modelo de elección de gobernadores regionales y presidenciales.
- * Tercera papeleta electoral municipal: Introducción de una tercera papeleta en las elecciones municipales para elegir al representante vecinal de cada territorio, asegurando así la renovación periódica de las Juntas de Vecinos y fortaleciendo la representación territorial en la gestión municipal.

Al sufragar por un alcalde, un concejal y un jefe de la Junta de Vecinos, se está elevando la jerarquía de la sociedad civil vecinal, aseguramos la renovación periódica de dichas autoridades y, de paso, estaríamos generando una suerte de Consejo de Presidentas[es] de Juntas Vecinales, el que podrá organizarse y contribuir al desarrollo de la comuna como una instancia participativa adicional. Con ello aseguramos una genuina representación territorial y un municipio que tiene cada vez más fuerza y representación vecinal.

5. Gestión Transparente y Participativa

- * Fiscalización y transparencia: Promoción de una fiscalización ciudadana efectiva, con rendición de cuentas periódica y mejoras en la transparencia de la gestión vecinal y municipal.
- * Combate a las «organizaciones de fachada»: Implementación de mecanismos para evitar la creación de organizaciones que no representen legítimamente a la comunidad, asegurando la integridad del proceso participativo.

Con esto se busca fortalecer el protagonismo de las organizaciones sociales en la gestión municipal, mejorando la atención ciudadana, la representación electoral, y fomentando un desarrollo local participativo y coordinado.

Esa debe ser la vida de la ciudadanía local y es el acercamiento de la vida de municipios modernos, en contacto directo con las organizaciones sociales.

Reflexiones finales

Hacernos cargo de la histórica heterogeneidad de las administraciones locales es, sin lugar a duda, un proceso que requiere de consensos significativos entre todos los actores de la sociedad. Son cambios sustantivos, un paradigma de desarrollo, que permita a las municipalidades cumplir su rol constitucional.

Es un momento de cambio en la forma de organizar al Estado, reconociendo el rol que les corresponde a las municipalidades, ser efectivamente el principal aliado de las políticas públicas gubernamentales, responsables del desarrollo local, levantando las necesidades con sus habitantes y priorizando con ellos las iniciativas a llevar a cabo. Para ello, se requiere de políticas públicas que asuman las desigualdades horizontales entre las municipalidades, y dotarlas de recursos y herramientas efectivas.

En materia de gobernanza territorial, una relación estrecha entre los gobiernos regionales y las administraciones municipales no solamente es necesaria, sino que también posibilita escenarios de desarrollo territorial y social más efectivos. Esto hace un llamado a potenciar y formalizar los vínculos entre ambos niveles, explicitarlos y regularlos.

Si bien, son necesarios nuevos arreglos institucionales, son los gobiernos regionales los llamados a conducir el proceso de descentralización y desarrollo regional. Aun con todas sus ventajas relativas en la satisfacción de las necesidades ciudadanas, son los gobiernos regionales los agentes del desarrollo. El grado en que los procesos que tienen lugar en el nivel regional contribuyen al fortalecimiento de la democracia dependerá, en gran medida, de la capacidad de las autoridades regionales de vincularse con el nivel local y acoger las demandas ciudadanas.

Es justamente lo que se discute actualmente sobre la descentralización

como una política de Estado, enfocada inicialmente en la descentralización política, entendiéndose como un vehículo o medio para alcanzar la equidad social y territorial entre las diferentes regiones del país. Para ello, es necesario tener como pilar acuerdos necesarios de un Estado descentralizado, con principios rectores, tales como, la autonomía local y regional. A su vez, la gobernanza multinivel y la evaluación del impacto descentralizador en los proyectos de ley impulsados por el Ejecutivo o demandas sustanciales promovidas desde los territorios son más que necesarias para alcanzar el desarrollo en cada uno de los territorios.

Por su parte, es sustancial el fortalecimiento de las diferentes capacidades y condiciones institucionales subnacionales, identificando la falta de capacidades en gobiernos regionales y municipalidades para enfrentar la descentralización. Para corregir este problema, es necesario contar con medidas y/o acciones como el establecimiento de estándares para la descentralización, fortalecimiento de capacidades profesionales-técnicas y políticas, y el desarrollo de la gobernanza multinivel y multiterritorial.

En cuanto a la descentralización fiscal, pilar clave de inversión en y para los territorios, se establece como un instrumento para promover el desarrollo territorial equitativo. Se debe avanzar en principios como la equidad y solidaridad interterritorial, suficiencia en el financiamiento de competencias, y autonomía fiscal regional y local, además de la coordinación fiscal y responsabilidad en la gestión de recursos.

La idea fuerza es avanzar en impuestos territoriales que tengan sentido o identidad territorial y no impuestos estandarizados desde el nivel central, donde dichos gravámenes tengan un involucramiento fuerte en la inversión de carteras de proyectos, y que los programas o proyectos que puedan pasar por el SNI tengan una perspectiva o criterio territorial. De esta forma, se debe pensar muy bien en una Política Fiscal Subnacional.

La nueva y futura política descentralizadora del país debe comenzar con establecer la relevancia del fortalecimiento de los gobiernos regionales y las municipalidades para el desarrollo del país, uno el cual involucra diversos procesos que afectan directamente el bienestar de la población, además del desarrollo productivo, avanzar en descentralización significa avanzar en justicia social, en la modernización de la gestión pública y el fortalecimiento de la participación ciudadana y con ello la democracia.

En el marco de la descentralización administrativa, es vital trabajar en la relación entre los gobernadores regionales con los delegados presidenciales, además de afiatar el trabajo conjunto entre las secretarías regionales ministeriales y los servicios locales. A su vez, la SUBDERE requiere de una profunda transformación y modernización en su gestión, que busque apoyar la planificación estratégica territorial de las gobernaciones regionales y municipios. Labores para lo cual es fundamental que exista un flujo o vinculación permanente entre los profesionales del nivel central en las gobernaciones y municipalidades, aportando a la profesionalización de los distintos niveles administrativos.

Se entra a una nueva etapa en la descentralización del país, con autoridades regionales electas y, por tanto, con legitimidad ciudadana, lo que demandará mayores esfuerzos de articulación entre ambos niveles, capacidad de alcanzar acuerdos sobre los lineamientos estratégicos del desarrollo regional, en sintonía con las prioridades locales, fortaleciendo la coordinación, asistencia técnica, y colaboración estrecha entre ambos niveles.

Se debe avanzar hacia una Ley Marco de Descentralización, que precise el rol de cada uno de estos niveles de administración/gobierno subnacional. Sus competencias y atribuciones exclusivas y compartidas; y

sus «puntos de encuentro»; un sistema único de transferencia de competencias; que reconozca la heterogeneidad y disparidades territoriales, y que haga efectivo el principio de subsidiariedad, entre otras.

Finalmente, se requiere creer de verdad en que un Estado descentralizado es más eficiente, y sobre todo creer en las municipalidades como el actor central de este proceso en el nivel local, con capacidades efectivas de hacerse cargo de las demandas ciudadanas, con las atribuciones necesarias, y los recursos correspondientes.



FACULTAD DE
GOBIERNO
UNIVERSIDAD DE CHILE

CENTRO DE ANÁLISIS
DE POLÍTICAS
PÚBLICAS