

Fundación



más región : mejor país

# DESCENTRALIZACIÓN 2.0

## Construyendo la gobernanza regional que Chile necesita: un desafío país



EDICIONES UNIVERSIDAD DE LA FRONTERA



Auspicia:



Konrad  
Adenauer  
Stiftung

Descentralización 2.0, es la etapa que se abre con la aprobación de la reforma constitucional que instituye la elección popular del Gobernador Regional. Este hito histórico permitirá a las regiones contar con liderazgos estables y legitimados para conducirlos a una mejor calidad de vida para sus habitantes, independientemente del lugar en que les tocó nacer o vivir, y con ello a un desarrollo territorial más justo y equilibrado del país.

Para hacer posible este desafío país será necesario construir una nueva gobernanza territorial, que permita a los gobiernos regionales y locales avanzar hacia los objetivos de equidad, sustentabilidad y desarrollo económico. Esta gran tarea requiere de un esfuerzo de co-construcción compartido entre las autoridades de los territorios, el Estado nacional, los trabajadores públicos y los actores sociales de cada una de las regiones.

Por ello, el propósito central de este libro es contribuir desde la sociedad civil y academia de regiones a dos objetivos: producir un alto consenso programático de las diferentes candidaturas presidenciales y parlamentarias y propiciar la participación de todos los ciudadanos interesados en aportar a la construcción de una sociedad más democrática, descentralizada y desarrollada.

Con esa finalidad, la Fundación Chile Descentralizado... Desarrollado y sus 15 Capítulos Regionales entregan en la presente obra y su versión digital una propuesta de ideas y medidas estratégicas, así como la visión y experiencia de un conjunto plural de destacados especialistas, al juicio crítico, debate y enriquecimiento ciudadano, académico y político de Chile.

Auspician:



*Toda la magia del sur*

ISBN



ISBN 978-9969-276-333-4

## AUTORES

### Parte I: Propuestas programáticas

Equipo Fundación Chile Descentralizado

### Parte II: La voz de los expertos

José Luis Cea

Sergio Boisier

Claudia Serrano

Alejandro Ferreiro

Miguel Flores

Carlos Cantero

Esteban Valenzuela

Ricardo Cifuentes

Emilio Pineda

Raúl Sohr

Alberto Undurraga

Pedro Sierra

Jorge Marshall

Michel De L'Herbe

Luis Otero

Federico Arenas

Camilo Vial

Colaboran:



vtr.com



Patrocinan:



# Descentralización 2.0

Construyendo la gobernanza regional que Chile necesita:  
un desafío país

**ISBN:** 978-956-236-333-4

**Ediciones Universidad de la Frontera**

Francisco Salazar 01145

Temuco, región de La Araucanía, Chile

**Registro de Propiedad Intelectual**

N° A-28201

**Fundación Chile Descentralizado...Desarrollado**

Francisco Salazar 01145 Temuco-Chile.

Fono: 56-45-2325495

[www.chiledescentralizado.cl](http://www.chiledescentralizado.cl)

**Comité editorial**

Heinrich von Baer, Universidad de La Frontera

Juan Andrés Varas, Universidad Austral

Jeanne Simon, Universidad de Concepción

Julieta Suarez -Cao, Pontificia Universidad Católica de Chile

**Editores\*:**

Heinrich von Baer

Nicolás Bravo

Diego Portales

Patricio Vergara

**Corrección de estilo y producción editorial**

Andrea Rubilar Urrea

**Diseño de portada**

Lola de la Maza

**Diagramación**

Angelo Escobar

IMPRESO EN CHILE /PRINTED IN CHILE

\* Equipo Editor del libro, Fundación Chile Descentralizado

---

# ÍNDICE

PRESENTACIÓN .....	9
--------------------	---

**PARTE I:**  
**UN NUEVO TRATO ESTADO-TERRITORIOS:**  
**EL DESAFÍO IMPOSTERGABLE**  
**Propuestas desde la sociedad civil para el período de gobierno 2018-2022**  
Equipo de la Fundación Chile Descentralizado... Desarrollado  
y expertos colaboradores

<b>1. MARCO POLÍTICO-ESTRATÉGICO</b>	
<b>1.1. Visión de país .....</b>	<b>24</b>
<b>1.2. Propósito esencial de la descentralización: desarrollo equitativo y sustentable de los territorios de Chile .....</b>	<b>25</b>
<b>1.3. Principios estratégicos para un nuevo trato Estado-territorios .....</b>	<b>28</b>
1.3.1. Política de Estado .....	28
1.3.2. Gobernabilidad y gobernanza de todos los territorios .....	30
1.3.3. Una nueva cultura de relaciones entre los actores del desarrollo .....	32
<b>1.4. Nuevo modelo organizacional territorial del Estado .....</b>	<b>36</b>
1.4.1. Estado Unitario-Descentralizado .....	36
1.4.2. Gobernadores Regionales electos y Delegados Presidenciales designados .....	37
1.4.3. El Gobernador Regional: importancia de la primera autoridad de la región .....	38

## 2. EL PROGRAMA: MEDIDAS ESTRATÉGICAS

### 2.1. Diez Medidas “Esenciales”

#### **Prioritarias para la co-construcción del proceso**

- 2.1.1. Consejo Nacional de Descentralización y Desarrollo Territorial (CNDT) ..... 43
- 2.1.2. Centros de Pensamiento Estratégico Territorial: sinergia cognitiva para el desarrollo ..... 49
- 2.1.3. Rol de los trabajadores públicos: co-construcción del proceso de descentralización ..... 57
- 2.1.4. Participación ciudadana efectiva para el Chile descentralizado: modelo mixto de democracia representativa y participativa ..... 61

#### **Prioritarias para fortalecer las capacidades locales y regionales**

- 2.1.5. Traspaso de competencias a gobiernos regionales: la necesidad de construir un proceso gradual y responsable ..... 69
- 2.1.6. Descentralización fiscal responsable ..... 77
- 2.1.7. Sistemas regionales de gestión de Capital Humano, Conocimiento e Innovación ..... 95
- 2.1.8. Fortalecimiento del Sistema Educativo a partir de sus capacidades locales ..... 113
- 2.1.9. Infraestructura para el desarrollo territorial equitativo y sustentable ..... 129
- 2.1.10. Gobernanza de las áreas metropolitanas: las necesarias adecuaciones institucionales, competenciales y financieras ..... 139

### 2.2. Medidas potenciadoras del avance general del proceso

- 2.2.1. Alianzas estratégicas interterritoriales ..... 149
- 2.2.2. Voto programático para la elección de gobernadores regionales y alcaldes ..... 159
- 2.2.3. Formación ciudadana para el desarrollo descentralizado y la innovación territorial ..... 163
- 2.2.4. Fortalecimiento de los medios de comunicación locales y regionales ..... 167
- 2.2.5. Red de observatorios regionales de la descentralización y el desarrollo territorial ..... 171

<b>3. PROGRAMAS PRESIDENCIALES Y DEMANDAS REGIONALES</b>	
<b>3.1. La descentralización en los programas presidenciales 2018-2022</b>	
Estado de las propuestas y proyecciones a julio de 2017	
Diego Portales .....	175
<b>3.2. Descentralización: expresiones de demandas de la sociedad civil y la ciudadanía regional</b>	
Nicolás Bravo .....	195
<b>3.3. De intendentes designados a gobernadores regionales electos: visiones, experiencias y coincidencias</b> .....	209
• Juan Andrés Varas, ex intendente de Los Ríos .....	209
• Claudio Orrego, intendente Región Metropolitana .....	210
• Andrés Molina, ex intendente de La Araucanía .....	212
• Jaime Tohá, ex intendente del Biobío .....	213
<b>3.4. Comisión Presidencial Araucanía: logros y perspectivas</b>	
Héctor Vargas .....	225
<b>4. Conclusión: Construir desde ya la gobernanza de los territorios</b>	

**PARTE II:**  
**MIRADAS Y RAZONES PARA DESCENTRALIZAR CHILE**  
**La voz de expertos**

**1. MARCO ESTRATÉGICO GENERAL**

<b>1.1. Actual organización territorial del Estado: un modelo obsoleto</b>	
José Luis Cea .....	237
<b>1.2. El territorio en la contemporaneidad: la recuperación de las políticas territoriales</b>	
Sergio Boisier .....	247



<b>1.3. Ciudades intermedias: un motor determinante para el desarrollo de los territorios</b>	
Jorge Marshall .....	267
<b>1.4. Políticas de descentralización y desarrollo territorial recomendadas por la OCDE</b>	
Claudia Serrano .....	281
<b>1.5. Descentralización: los desafíos de probidad, control y rendición de cuentas</b>	
Alejandro Ferreiro .....	293
<b>1.6. Las políticas públicas regionales como eje para la coordinación nacional - regional en el marco de la descentralización</b>	
Miguel Flores .....	303
<b>1.7. Regiones: poder y liderazgo en la sociedad digital</b>	
Carlos Cantero .....	313
<b>1.8. Regionalización democrática apropiada para Chile: urgencia, flexibilidad y corresponsabilidad</b>	
Esteban Valenzuela .....	337
<b>1.9. El complejo esfuerzo de descentralización de Chile: principales aprendizajes y proyecciones</b>	
Ricardo Cifuentes .....	349
<b>2. FORTALECIMIENTO DE LOS ESPACIOS LOCALES Y REGIONALES DE DESARROLLO</b>	
<b>2.1. Descentralización Fiscal Responsable: aprendizajes de la experiencia internacional</b>	
Emilio Pineda .....	371
<b>2.2. Poder, energía y descentralización</b>	
Raúl Sohr .....	383

<b>2.3. Infraestructura para el desarrollo equitativo y sustentable de los territorios de Chile: Plan Chile 30/30.</b>	
Alberto Undurraga .....	391
<b>2.4. Comités de Desarrollo Productivo Regional: principales aprendizajes y desafíos de su puesta en marcha en las regiones de Antofagasta, Biobío y Los Ríos</b>	
Pedro Sierra Bosh .....	399
<b>2.5. Chile, país de emergencias: el desafío de una organización descentralizada y articulada</b>	
Michel De L'Herbe .....	419
<b>2.6. Aprendizajes de los megaincendios: paisaje forestal en mosaicos y gestión descentralizada</b>	
Luis Otero .....	437
<b>2.7. Ordenamiento territorial: racionalidad en el uso de los espacios subnacionales</b>	
Federico Arenas .....	447
<b>2.8. De administraciones a gobiernos locales: una tarea pendiente</b>	
Camilo Vial .....	465

**PARTE III:  
CONCLUSIÓN Y LLAMADO FINAL**



---

# PRESENTACIÓN

“El Arranque de la Descentralización: soltando las amarras del centralismo chileno” es el título del libro que la Fundación Chile Descentralizado... Desarrollado entregó al país el año 2016. En esa obra analizamos los tres años comprendidos entre la instalación y el trabajo de la ex Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional (2014) y la aprobación de la histórica reforma constitucional que instituyó la elección democrática de los gobernadores regionales como primera autoridad para liderar el desarrollo de cada una de las regiones del país, en reemplazo de la cada vez más debilitada figura institucional de los intendentes designados.<sup>1</sup>

A la fecha que se escribió esta presentación<sup>2</sup> la puesta en práctica de dicha reforma todavía estaba condicionada a la aprobación de dos leyes orgánicas para su implementación<sup>3</sup> y aún no había certeza respecto de la oportunidad en la que finalmente se realizará dicha elección.<sup>4</sup> Sin embargo su consagración constitucional ya es un hecho irreversible, un antes y un después que abre una nueva etapa de nuestro proceso de desarrollo nacional, ejerciendo un efecto dinamizador sobre el avance de las otras medidas necesarias para el éxito final del esfuerzo descentralizador de Chile<sup>5</sup>, con inéditos espacios y oportunidades para nuestras regiones, siempre y cuando los propios actores regionales seamos capaces de asumirlas adecuadamente.

---

1 Los intendentes designados no representan los intereses de las regiones ante las autoridades del gobierno nacional y carecen de la estabilidad mínimamente necesaria para poder liderar el desarrollo de una región (como lo demuestra el caso de la Región de La Araucanía, que en el actual gobierno registra cuatro intendentes en menos de cuatro años entre 2014 y 2017).

2 15 de septiembre de 2017

3 Traspaso de competencias y orgánico-constitucional que regula la elección.

4 Deseablemente octubre de 2020, simultánea a las próximas elecciones municipales.

5 Procesos de: descentralización administrativa y fiscal; fortalecimiento de las capacidades locales y regionales; participación ciudadana y control democrático sobre el avance del proceso.

## Propósito del libro

Esta nueva etapa, que como desafío común y para fines del presente libro llamamos “Descentralización 2.0”, no será fácil ni avanzará por piloto automático, porque es compleja y seguirá enfrentándose a los más variados intereses cortoplacistas, en su mayoría relacionados a la conservación del poder, y porque aún se desconoce la real voluntad descentralizadora que van a tener las autoridades del futuro gobierno y la mayoría de los integrantes del futuro Congreso Nacional, ambas requeridas para aprobar los nuevos ajustes institucionales que demanda el efectivo avance del proceso descentralizador.

En consecuencia, el propósito central de este nuevo libro<sup>6</sup> de la Fundación Chile Descentralizado... Desarrollado y sus quince Capítulos Regionales, es aportar desde la sociedad civil y academia de regiones, con el fin de incentivar, orientar y nutrir dicho avance mediante ideas y propuestas seleccionadas y actualizadas de 15 medidas estratégicas (diez “esenciales”, cinco “potenciadoras” del proceso), a ser puestas todas en práctica, así como con la visión y experiencia de un conjunto plural de 16 destacados expertos.

Sin embargo, las exigencias de esta nueva etapa del proceso descentralizador, reforzadas por la actual coyuntura electoral, nos exige a todos asumir un nuevo estilo y énfasis: el de pasar desde la demanda descentralizadora propositiva, a la co-construcción o construcción compartida del proceso descentralizador, incorporando a todos los actores del desarrollo descentralizado, en sus tres niveles (local, regional y nacional). En efecto, la experiencia chilena de las últimas décadas y la experiencia internacional comparada, muestran que el país requiere con urgencia de un estilo de articulación y colaboración multinivel para mejorar su eficiencia económica y la calidad de los servicios y oportunidades que el Estado otorga a sus ciudadanos. De allí el subtítulo y la iconografía de la portada de este libro<sup>7</sup> “la gobernanza regional que Chile requiere”, idea matriz que cruza transversalmente cada una de las secciones y contenidos presentes en esta obra colectiva, la que ahora entregamos, en su versión impresa y digital, al juicio crítico, debate y enriquecimiento ciudadano, académico y político.

Entendemos que esta es una tarea no solo del Estado y del Gobierno; en ella ocupan un lugar destacado e insustituible las propias comunidades locales y regionales, las que se potenciarán con el nuevo espacio político que abrirá la próxima elección de los gobernadores regionales. Confiamos en que la maduración de las ideas e iniciativas aportadas por este libro, junto a muchas otras, contribuyan a levantar y dinamizar el desarrollo de Chile, desde y para sus comunidades y territorios.

---

6 Desafío común, al que para fines del presente libro llamamos “Descentralización 2.0”.

7 Con figuras de los más diversos colores, todos enlazados y articulados en torno a una tarea común que los convoca y une: desarrollar Chile, desde y para sus comunidades y territorios.

Es así como la Parte I de esta obra está dirigida a la construcción de un *Nuevo Trato* entre el Estado de Chile y sus territorios, asumido como desafío impostergable, la cual contiene una selección de medidas estratégicas elaboradas para el período de gobierno 2018-2022 por el equipo de la Fundación Chile Descentralizado... Desarrollado en colaboración con un grupo de destacados especialistas.

A su vez, la Parte II, *Miradas y Razones para descentralizar Chile*, aporta la visión crítica y los fundamentos de un conjunto muy plural de 16 reconocidos expertos, quienes desde su respectiva trayectoria y experiencia fundamentan la necesidad de seguir impulsando el esfuerzo descentralizador iniciado en el país.

## Parte I:

### Marco Político-Estratégico

Con ese propósito, enfoque y estilo de construcción compartida, proponemos, en primer término, un *Marco Político-Estratégico*, el que a partir de la *visión* del país que queremos construir, identifica como fin esencial del proceso de descentralización<sup>8</sup> el desarrollo equitativo y sustentable de los territorios, y propone tres principios estratégicos para la construcción de ese *Nuevo Trato* entre el Estado y sus territorios, es decir para poder avanzar en la construcción del nuevo modelo de organización territorial de nuestro Estado<sup>9</sup>, a saber:

- en primer término, que dicha organización debe concebirse y ejecutarse efectivamente como *Política de Estado*, con horizonte de largo plazo, generacional, que trascienda los períodos de gobierno y los procesos electorales;
- en segundo término, lograr la *Gobernabilidad y Gobernanza* requerida de todos los territorios del país.
- y para alcanzar los dos anteriores, asumir la tarea desarrollando una *Nueva Cultura de Relaciones*, mediante un esfuerzo de co-construcción compartida entre todos los niveles (local, regional y nacional) y todos los actores (públicos, privados, académicos y sociales) del proceso de desarrollo. Ello supone la construcción de confianzas y una institucionalidad facilitadora, para la cual se proponen cuatro medidas seleccionadas como “esenciales.”

---

8 Entendido como medio para bien servir a dicho propósito.

9 En su artículo del presente libro, el constitucionalista José Luis Cea llama a la actual organización territorial del Estado “un modelo obsoleto”.

La respuesta institucional para avanzar en la construcción de ese *Nuevo Trato Estado-Territorios* y hacia la realización de esa visión de país y de los enunciados principios estratégicos para el proceso de descentralización, significa instituir un nuevo *Modelo de Organización Territorial del Estado*, forma que sustituye el actual Estado unitario centralizado por un *Estado unitario-descentralizado*. La consecuencia de preservar la esencia de *unitario* de nuestro Estado, incorporando a la vez la condición de *descentralizado*, significa diferenciar entre dos funciones del Estado y autoridades en el territorio de cada región: un Gobernador Regional democráticamente electo y legitimado por la ciudadanía<sup>10</sup>, responsable de las funciones de gobierno y de desarrollo de la región; así como delegados presidenciales (regionales y provinciales), de confianza, designados y revocables por el Presidente de la República, a cargo de las funciones de gobierno interior y de la supervisión de las instituciones desconcentradas con presencia en el respectivo territorio. Entre las características más importantes de la nueva figura del Gobernador Regional se destacan, entonces, su importancia tanto histórica como política para el avance del proceso descentralizador, así como para el desarrollo regional y el nuevo protocolo de la región.

### **El Programa: medidas estratégicas “esenciales” y “potenciadoras”**

A partir de una observación crítica de lo que se ha comprometido, omitido y logrado en la agenda político-legislativa del gobierno de la Presidenta Bachelet, así como de los aprendizajes adquiridos durante este período en Chile y de la experiencia internacional, como equipo de la Fundación Chile Descentralizado...Desarrollado hemos seleccionado un conjunto de medidas estratégicas para la nueva etapa del proceso de descentralización y de desarrollo territorial del país, que tendrá como contexto nuevos gobiernos, regionales y nacional, y un nuevo Congreso Nacional.

Esta priorización, basada en la naturaleza y nivel de impacto sobre el efectivo avance del proceso de descentralización y de desarrollo territorial, consta de diez medidas estratégicas consideradas “esenciales” y cinco seleccionadas como “potenciadoras” de dicho avance.

---

10 Elección cuya realización consagra mediante una histórica reforma constitucional aprobada a fines de 2016 por el Congreso Nacional, cuya puesta en práctica está sujeta a la aprobación de dos leyes orgánico-constitucionales: la que define los términos y fecha de dicha elección, y la de traspaso de competencias a los gobiernos regionales, ambas todavía en trámite legislativo a la fecha de escribirse esta Presentación (15.09.2017).

## Diez medidas “esenciales”

Entre estas, a su vez se diferencian las siguientes cuatro acciones que consideramos prioritarias para la co-construcción compartida del proceso:

- 1) Instituir un *Consejo Nacional para la Descentralización y el Desarrollo Territorial*, de alto nivel técnico y autonomía, asesor del Presidente de la República, integrado por siete miembros, en su mayoría de regiones, nombrados previa ratificación por el Senado, con el fin de evaluar el avance coordinado y sostenido del proceso y emitir informes con recomendaciones para su retroalimentación y perfeccionamiento.
- 2) Crear en cada región de un *Centro de Pensamiento Estratégico Regional*, calificado para construir y actualizar una visión propia para el desarrollo de cada región, dotado de una gobernanza y financiamiento compartidos por representantes de los principales agentes públicos, privados, académicos y sociales del desarrollo de la región.
- 3) Asumir con claridad el *Rol de los trabajadores públicos como co-protagonistas* legítimos y necesarios de la construcción del proceso descentralizador.
- 4) Instituir acciones de *Participación Ciudadana efectiva* que contribuyan a la construcción de un Chile descentralizado y desarrollado.

Las restantes seis medidas seleccionadas como “esenciales” tienen por finalidad fortalecer las capacidades locales y regionales, condición indispensable para poder hacerse cargo de las múltiples tareas de descentralización y desarrollo territorial, puestas en el nuevo escenario de gobernadores regionales electos.

- 5) *Traspaso gradual y equilibrado de competencias* a los gobiernos regionales, para la cual se proponen tres fases sucesivas de avance y profundización de dicho proceso: fortalecimiento de capacidades de los gobiernos regionales; traspaso de un mínimo común de competencias; servicios públicos y agencias dependientes del gobierno regional, planteados como meta ideal y final de todo el proceso.
- 6) *Descentralización fiscal responsable*<sup>11</sup>, en el que se contemplan diferentes acciones en dos planos necesarios e interdependientes: el primero y en lo venidero incremento de recursos de gestión propia de las municipalidades y los gobiernos regionales; y el segundo, igualmente necesario, aumento de las transferencias no condicionadas desde el gobierno central a los gobiernos regionales y las municipalidades.

---

11 Proyecto de ley varias veces anunciado pero todavía pendiente (15 septiembre 2017) de ser enviado a trámite legislativo, ciertamente muy necesario para completar la necesaria trilogía de reformas interdependientes de descentralización: política, administrativa y fiscal.



- 7) *Sistemas Regionales de Gestión de Capital Humano, Conocimiento e Innovación*, con un conjunto de incentivos para atraer y retener profesionales, postgraduados y técnicos calificados y motivados para sumarse con emprendimientos innovadores a las estrategias y planes de desarrollo de las comunas y regiones. Estos sistemas deben ser dotados de una gobernanza integrada por destacados representantes de los sectores públicos, privados, académicos y sociales.
- 8) *Fortalecimiento del Sistema Educativo a partir de sus capacidades locales*, donde para la educación pre-escolar, básica y media se proponen tres acciones, que asumidas en forma efectiva y simultánea significarían un gran paso para la educación del país: a) construir y publicar en cada región un mapa de la educación en contextos vulnerables; b) potenciar a los equipos directivos escolares con foco en pobreza; y c) replicar en dichas comunidades estrategias eficaces y ya probadas que aseguren niveles efectivos de lectura. Por su parte, para el nivel de educación superior se identifica un conjunto de acciones de Vinculación con el Medio dirigidas a fortalecer la capacidad de las universidades regionales de contribuir desde el conocimiento al desarrollo de su respectivo entorno regional.
- 9) *Infraestructura para el desarrollo equitativo y sustentable*, en la que para dotar de una mejor infraestructura a cada una de las comunas y regiones del país se propone un conjunto de acciones dirigidas a institucionalizar la coordinación horizontal en las regiones; aumentar la dotación y capacidad de las oficinas regionales y generar condiciones de mayor sustentabilidad y resiliencia, mediante la participación ciudadana y el control democrático sobre el avance de dichos procesos.
- 10) *Gobernanza de las Áreas Metropolitanas*, para la que se propone un modelo integrado por un conjunto de necesarias e impostergables adecuaciones institucionales, competenciales y financieras, a su vez compatible con el avance general del proceso de descentralización necesario para el país, todo ello ordenado en un cronograma a ser consensuado entre los ministerios y servicios involucrados, y los respectivos gobiernos de carácter metropolitano.

### Cinco medidas “potenciadoras” del avance del proceso

- 1) *Alianzas Estratégicas Interterritoriales*, dirigidas a ampliar la capacidad para abrir nuevas oportunidades de desarrollo a partir de redes colaborativas generadas en base a oportunidades y vocaciones de desarrollo, problemas y estrategias compartidas entre diferentes comunas y regiones<sup>12</sup>, incluyendo la colaboración con pares de otros

---

12 Sin consideración a sus límites administrativos y diferencias políticas.

países, especialmente aquellos de ubicación limítrofe. Entre las alianzas interterritoriales propuestas, destaca la creación de una Asociación de Gobiernos Regionales, llamada a potenciar la capacidad de gestión de éstos al interior y entre sus respectivas regiones.<sup>13</sup>

- 2) Voto Programático para la elección de gobernadores regionales y alcaldes, que propone la exigencia para los candidatos a cargos ejecutivos de los gobiernos subnacionales (gobernador regional y alcalde) de presentar su respectivo programa de gobierno (detallando sus compromisos en distintos ámbitos de interés público, de acuerdo a las facultades propias del respectivo cargo), de modo que la ciudadanía pueda debatir, retroalimentar y enriquecer dichas propuestas, y luego controlar el cumplimiento de las mismas.
- 3) Formación Ciudadana para el desarrollo descentralizado y la innovación territorial, medida que apoyada en el marco de la ley 20.911 (de 2016), propone incluir contextos y contenidos relacionados a las escalas local y regional de un desarrollo endógeno y descentralizado, en los programas de todos los niveles del sistema educativo.
- 4) Fortalecimiento de los medios de comunicación locales y regionales, dirigida a potenciar la producción, distribución y recepción de contenidos regionales y locales que entreguen información, análisis y opinión plural y que sean expresión de las identidades propias de cada territorio, así como a ampliar la participación de estos medios en la cartera publicitaria de todos los órganos del Estado.
- 5) Red de Observatorios Regionales de la Descentralización y el Desarrollo Territorial, destinados a promover una participación ciudadana responsable para el control de los compromisos y las metas programáticas planteadas por los gobiernos regionales y locales en un marco de su mayor eficacia, transparencia y probidad, y a generar una base integrada de información y estadísticas fundamentales para el diseño, planificación, ejecución y control de las estrategias regionales de desarrollo, disponible como bien público para todos los actores del desarrollo regional.

**Ejecución convergente:** dado que entre cada una y el conjunto de estas medidas existe un alto grado de interdependencia y diversas zonas de fecunda intersección, es muy importante que su puesta en práctica se ejecute en forma paralela y convergente.

---

13 Esta alianza debe ser preparada desde antes, y ser puesta en acción a más tardar luego de ser electos e instalados los nuevos gobernadores regionales.

## Programas presidenciales y demandas regionales

En la tercera sección de la Parte I del libro, Diego Portales, Director Ejecutivo de nuestra Fundación, realiza un análisis crítico de las propuestas de descentralización de las principales candidaturas presidenciales observadas hasta la fecha de cierre del presente libro. Por su parte, Nicolás Bravo, nuestro Coordinador de Contenidos, analiza las diferentes expresiones de demanda de la sociedad civil y la ciudadanía regional registradas durante los últimos años. Asimismo sintetiza un “Panel de intendentes” (Juan Andrés Varas, Claudio Orrego, Andrés Molina y Jaime Tohá), quienes no obstante representar diversas posiciones políticas y períodos de gobierno, coinciden significativamente en cuánto a las importantes ventajas que les habría significado para su gestión si hubieran podido ser electos, legitimados y respaldados por la ciudadanía de su respectiva región. Por último, hemos solicitado al Obispo de Temuco, Monseñor Héctor Vargas, a compartir en este libro su visión actualizada del reciente Informe de la Comisión Asesora Presidencial de La Araucanía que él presidió. Dicha propuesta se suma a la aportada el año 2014 por la ex Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y de Desarrollo Regional más recientemente por parlamentarios de la región, sin que hasta la fecha se vislumbre la voluntad de diálogo y política necesarias para una solución más integral de esta problemática, hecho que entre otros constituye una dificultad para el buen avance del esfuerzo descentralizador del país.

## Parte II: Miradas y razones para descentralizar Chile. La voz de expertos

Para esta segunda parte del libro, hemos invitado a un grupo muy plural de 16 expertos de destacada trayectoria en esta temática, a compartir su visión y propuestas a partir de sus respectivas experiencias.

### Marco Estratégico General

El primer bloque de estos artículos responde desde diversos ángulos a cuestiones relacionadas al *Marco Estratégico General* del proceso descentralizador, los primeros de ellos poniendo en especial relieve la dimensión territorial del desarrollo. Es así como el constitucionalista José Luis Cea aporta argumentos sobre por qué la actual organización territorial de nuestro Estado ya es un modelo obsoleto, sentencia que refuerza la urgencia de flexibilizar y adecuar dicho modelo a las dinámicas de desarrollo propias del Siglo XXI. Por su parte, Sergio Boisier, economista regional y maestro de muchas generaciones, aceptó que pudiéramos contar para los fines del presente libro con un clásico artículo so-

bre la necesidad de recuperar a las políticas territoriales. Otro economista, Jorge Marshall, aporta la visión actualizada de una de sus principales líneas de investigación, la que pone en cuestión todo el modelo de un desarrollo nacional de arriba hacia abajo y propone un nuevo paradigma del desarrollo desde los territorios, en torno a ciudades emergentes e innovadoras.

Por su parte la socióloga Claudia Serrano, ex subsecretaria de Desarrollo Regional y actual embajadora de Chile ante la OCDE, analiza las políticas de descentralización y de desarrollo territorial que dicha organización internacional ha recomendado para Chile, medidas y buenas prácticas que hasta la fecha no han sido plenamente asumidas, actitud que esperamos cambie durante el próximo período de gobierno y legislativo. A su turno, el abogado Alejandro Ferreiro, ex Ministro de Economía miembro de la ex Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional, desarrolla su visión sobre los desafíos de la modernización del Estado y la descentralización para lograr una mayor eficacia, transparencia y rendición de cuentas en la gestión pública, todas ellas muy importantes para la credibilidad y final éxito del proceso en su conjunto. En tanto, Miguel Flores, abogado y ex subsecretario de Desarrollo Regional, contribuye con un análisis de las políticas públicas regionales como eje necesario para la mejor coordinación nacional, regional y local en el marco de la descentralización, con especial énfasis en la necesidad de reducir los diversos factores de incertidumbre implícitos en el proceso.

Carlos Cantero, geógrafo, exsenador, doctor en Sociología e integrante de la ex Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional, aceptó compartir en nuestro libro una versión abreviada y actualizada de su reciente obra, con un artículo sobre la importancia de las regiones para el buen ejercicio del poder y el liderazgo convergente, en un contexto de las dinámicas de la sociedad digital. Continúa Esteban Valenzuela, profesor de la Universidad Alberto Hurtado, exdiputado y Presidente de la ex Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional, quien fundamenta y actualiza su exigencia de un proceso de descentralización que, de ser realizado apropiadamente, permitiría mejorar los servicios públicos y empoderar a las comunidades locales y regionales y así poder superar las severas inequidades sociales y territoriales que aún afectan al país.

Cierra esta sección Ricardo Cifuentes, Subsecretario de Desarrollo Regional y Administrativo del actual gobierno, refiriéndose a los principales aprendizajes y proyecciones del complejo esfuerzo descentralizador iniciado en Chile. En primer término destaca la complejidad de la concepción política del modelo corporativista de la sociedad (vigente desde la Constitución de 1980), a la confusión terminológica entre regionalizar y descentralizar, y al deseable tránsito de regiones y comunas administrativas a unidades territoriales, acogiendo una reciente recomendación de la OCDE de avanzar hacia un proceso de

descentralización asimétrica con gobernanza multinivel, a macrozonas, seremías, *cluster* macrozonales, y variadas otras formas asociativas entre municipalidades y regiones. A continuación aborda el Nuevo Modelo propuesto en la Constitución, marcado por el gradual reemplazo de la descentralización de base administrativa a la de base política y democratizadora de los gobiernos regionales (representados por un Gobernador y el Consejo Regional electos), funcionalmente desconcentrada (con delegados presidenciales designados por el Presidente de la República), junto a un nuevo sistema de transferencia de competencias y de mayor autonomía fiscal, todo ello en la lógica de un proceso de descentralización gradual e incremental.

### **Fortalecimiento de los espacios locales y regionales del desarrollo**

En este segundo bloque de artículos, Emilio Pineda, economista y experto en descentralización fiscal del BID, aporta importantes aprendizajes de la experiencia internacional comparada como claves para lograr una descentralización fiscal responsable y finalmente exitosa. A su turno, Raúl Sohr, sociólogo, escritor y analista internacional, comparte su visión crítica sobre la necesidad de descentralizar Chile, con especial atención a la alta concentración de poder y a las dimensiones de energía y sustentabilidad del desarrollo. Por su parte, el Ministro de Obras Públicas, Alberto Undurraga, desarrolla un artículo sobre la necesidad de impulsar una Política de Estado en infraestructura que trascienda los ciclos electorales, para así contribuir de un modo eficaz al desarrollo equitativo de los territorios de Chile, poniendo como ejemplo la iniciativa participativa Plan 30/30 que está implementando el Ministerio a su cargo. En cercanía a este grupo temático se sitúa un artículo de Pedro Sierra, Gerente Corporativo de Corfo, quien analiza los principales aprendizajes y desafíos de los Comités de Desarrollo Productivo Regional impulsados en tres regiones piloto (Antofagasta, Biobío y Los Ríos), experiencia que creemos está llamada a profundizarse en dichas regiones y a replicarse a la brevedad en regiones.

Dos artículos temáticamente muy cercanos por su foco puesto en las emergencias de diversa naturaleza que periódicamente impactan a la vida de la gente y al desarrollo general en distintas regiones del país, los escriben Michel De L'Herbe, experto nacional en gestión de emergencias, proponiendo una organización más descentralizada y mejor articulada, así como el profesor Luis Otero, Ingeniero Forestal de la Universidad Austral de Chile, respecto de la conveniencia de generar paisajes forestales en mosaicos y una gestión más descentralizada, como estrategia para enfrentar mega incendios de la magnitud como el que en el verano pasado afectó a gran parte de la zona central de nuestro país.

Cierran y culminan este segundo bloque de artículos dos contribuciones: la primera del profesor Federico Arenas, de la Pontificia Universidad Católica de Chile, el que plantea

como condición indispensable para la racionalidad en el uso de los espacios subnacionales.<sup>14</sup> Y por último, Camilo Vial, director del Instituto Chileno de Estudios Municipales, de la Universidad Autónoma de Chile, que pone de relieve la necesidad de transitar con decisión (proceso “Descentralización 2.0”) desde las actuales administraciones locales, a verdaderos gobiernos locales, condición ciertamente necesaria para fortalecer el brazo del Estado más cercano a las necesidades y aspiraciones de la ciudadanía, como lo son nuestras municipalidades.

**Equipo editor del libro, Fundación Chile Descentralizado... Desarrollado**

- Heinrich von Baer, Presidente Nacional
- Nicolás Bravo, Coordinador de Contenidos
- Diego Portales C.
- Patricio Vergara

**Santiago, Temuco, Valdivia, Septiembre 4, 2017**

---

14 Necesidad puesta una vez más de relieve en los recientes episodios que tensionaron la institucionalidad ambiental y política del país.



# PARTE I

## UN NUEVO TRATO ESTADO TERRITORIOS: EL DESAFÍO IMPOSTERGABLE

Propuestas desde la sociedad civil para el  
periodo de gobierno 2018 -2022.

Equipo editor de Fundación Chile Descentralizado...  
Desarrollado y expertos colaboradores



# 1. MARCO POLÍTICO ESTRATÉGICO

---

Como referencia orientadora para avanzar en el diseño y construcción del *Nuevo Trato* entre el Estado de Chile y sus territorios, que como desafío inspira y cruza cada una de las partes de este libro, proponemos un Marco Político Estratégico conformado por los siguientes componentes fundamentales:

- en primer término, la *Visión* del Chile que queremos construir, y a cuyo logro los procesos de descentralización y de desarrollo territorial están llamados a contribuir;
- en segundo lugar, el propósito esencial al cual dichos procesos deben servir: el desarrollo equitativo y sustentable de todos los territorios de Chile.
- finalmente, los principios estratégicos que en nuestra opinión deben tenerse en consideración para poder avanzar en la construcción del propuesto *Nuevo Trato Estado-Territorios*, y que son:
  - una efectiva Política de Estado, con un horizonte de largo plazo, generacional, que trascienda los períodos electorales;
  - la necesaria governabilidad y gobernanza a establecerse y consolidarse en todos los territorios del país;
  - y para lograr los dos anteriores, un necesario cambio del énfasis y de estilo con el que debe abordarse este gran desafío país: nos referimos al desarrollo de una nueva cultura de relaciones a ser asumida entre todos los niveles (local, regional, nacional) y actores (públicos, privados, académicos, sociales) responsables de la tarea, asumiendo coordinadamente como co-constructores responsables de esta.

## 1.1. Visión de país

Como marco referencial y orientador de las partes, secciones y capítulos que conforman este libro, así como en general para el debate ciudadano, académico y político, proponemos la siguiente “visión del Chile” que queremos construir, y al que el proceso de descentralización y de desarrollo territorial está llamado a contribuir, como lo está el conjunto de las ideas propuestas en la presente publicación de esta nueva etapa (“Descentralización 2.0”)

Esta versión tiene su origen en el libro *Pensando Chile desde sus Regiones (2009)*<sup>1</sup>, ya entonces como marco orientador del proceso de descentralización, en cuya formulación se integraron lineamientos propios con contribuciones específicas de diferentes autores (entre otros, Joan Prats Catalá, Sergio Boisier, José Luis Cea), siendo luego completada en sucesivas versiones, resultantes de debates con estudiantes de postgrado, nuevas reflexiones, ensayos y artículos de libros<sup>2</sup>, hasta llegar a la versión revisada y actualizada para los fines del presente libro, visión de país que nuevamente ofrecemos al conocimiento y debate nacional:

### Queremos pensar y construir un Chile

- *Bueno para vivir, para todos sus habitantes, en todas sus comunas y regiones, asumidas como base del desarrollo nacional;*
- *unitario y descentralizado, sobre un territorio único e indivisible;*
- *en el que caben e interactúan fecundamente proyectos políticos y de desarrollo territorial diversos, dentro de un marco constitucional nacional común y compartido por todos<sup>3</sup>;*
- *un país capaz de desarrollar todo su potencial humano y productivo, sustentable, competitivo, participativo, pluricultural e inclusivo;*
- *con autoridades locales y regionales electas por la ciudadanía, dotadas del poder político, las competencias y los recursos de decisión autónoma necesarios para asegurar igualdad de oportunidades y resolver con eficacia las necesidades de bienes y servicios de la población.*

En definitiva, un país descentralizado, integrado, cohesionado, desarrollado, justo y digno.

---

1 Von Baer, Heinrich (editor). (2009), *Pensando Chile desde sus Regiones*. Ediciones Universidad de la Frontera. (p.119-120)

2 El más reciente “El Arranque de la Descentralización: soltando las amarras del centralismo chileno (2016), editado por la Fundación Chile Descentralización...Desarrollado y la Universidad de La Frontera.

3 Este componente de la “visión de país” es especialmente relevante porque establece el marco que determina adoptar el modelo de Estado unitario-descentralizado, y por ende la elección de los gobernadores regionales como máximas autoridades de cada región, llamados a liderar esos “*proyectos políticos y de desarrollo territorial diversos*”, a similitud de la tradicional elección de alcaldes de diverso signo político para la conducción de las municipalidades.

## 1.2. Propósito esencial de la descentralización: desarrollo equitativo y sustentable de los territorios de Chile

¿Para qué descentralizar? es una pregunta cuya respuesta no solo condiciona las estrategias de acción sino también define los principios éticos y filosóficos que están en la base de las políticas públicas involucradas.

Para nuestra Fundación Chile Descentralizado...Desarrollado, la descentralización entendida como una redistribución del poder hacia las unidades subnacionales, es en primer lugar, una herramienta de *libertad* ya que está dirigida a incrementar las *capacidades* de las personas y de las comunidades, en la acepción de Amartya Sen (2000).<sup>4</sup>

Efectivamente, la descentralización contribuye al desarrollo más inclusivo de los territorios ya que genera mayores márgenes de autonomía no solo de las decisiones de los gobiernos regionales y nacionales sino que contribuye a la conformación de una “comunidad política regional”, capaz de expresar sus preferencias y ejercer un control democrático sobre sus representantes. La activación de dicha comunidad territorial y el establecimiento de instituciones o reglas que controlan a los representantes políticos y las élites es la única receta para alcanzar el desarrollo económico, como concluía, después de décadas de estudio de la economía mundial, el Premio Nobel de Economía Douglass C. North (2007).<sup>5</sup>

Concebimos, por tanto, la descentralización no solamente como un proceso administrativo o financiero (que, por cierto, es indispensable) que es conducido por el Estado y el Gobierno nacional sino como un instrumento de gobernanza multinivel que demanda una activa presencia y participación cualificada de las comunidades, élites e instituciones regionales y locales.

La descentralización contribuye a la generación de esta comunidad política regional al menos en dos sentidos complementarios: incrementando el capital social comunitario y mejorando la sinergia cognitiva territorial (Boisier, 2006)<sup>6</sup>. Es decir, generando un clima de confianza y cooperación interpersonal e institucional en el territorio y mejorando las capacidades de entender el entorno para construir una visión común de región, que otorgue sustento a un proyecto político regional.

4 Sen, Amartya (2000): “El desarrollo y libertad”, Editorial Planeta, Buenos Aires, Argentina.

5 North, Douglass C. (2007): “Para entender el proceso de cambio económico”, Grupo Editorial Norma/Economía Universidad de Los Andes, Bogotá, Colombia.

6 Boisier, Sergio (2006): “Imágenes en el espejo: Aportes a la discusión sobre crecimiento y desarrollo territorial”, Editorial Puerto de Palos, Santiago de Chile.

Por ello el proceso de descentralización, puede contribuir al desarrollo equitativo y sustentable de los territorios, en la medida que contemple acciones y recursos para un fuerte y consistente proceso de fortalecimiento de capacidades y de profundización de la democracia regional, los que deben acompañar los procesos de elección democrática del gobierno regional, transferencia de competencias y recursos financieros autónomos.

Sin este sujeto político, que comienza a conformarse con la elección del gobernador regional, la descentralización podrá otorgar más recursos de asignación regional y mayores competencias a los gobiernos regionales pero no conseguirá avanzar en equidad social regional y sustentabilidad territorial, un asunto crucial que no puede ser sino materia primordial e indelegable de la propia comunidad regional, con el apoyo del Estado nacional.

En segundo lugar, la descentralización debe tener como propósito esencial y complementario a la equidad, el mejoramiento de la sustentabilidad ambiental de los territorios del país <sup>7</sup>, amenazados por un modelo de desarrollo concentrador y cortoplacista, que se despreocupa de las externalidades ambientales, desaprovecha los recursos naturales del país y consume las bases ambientales de su desarrollo.

En efecto, Chile se encuentra en un momento de inflexión en su proceso para alcanzar el desarrollo. El desenfrenado crecimiento poblacional de Santiago de Chile (reflejado en los resultados del Censo de 2017) y las elevadísimas inversiones que conlleva reducir sus deseconomías de aglomeración y evitar el colapso ambiental de la ciudad, amenazan asfixiar e inhibir el desarrollo de sus regiones, reduciendo su contribución al desarrollo nacional y deteriorando la calidad de vida y oportunidades de sus habitantes.

El resultado de este modelo es claro: “*Apoplejía en el centro, parálisis en las extremidades*”, como nos resumía Joan Prats (2009)<sup>8</sup> a propósito del diagnóstico que dio origen al gran esfuerzo descentralizador francés hace varias décadas atrás.

El desarrollo sustentable es ya una antigua idea<sup>9</sup> que vuelve a emerger con fuerza con la suscripción de la Agenda 2030 de Naciones Unidas, firmada en septiembre de 2015 por Chile y otros 192 países, la que considera indispensable adoptar una nueva mirada, integral y de largo plazo, sobre el desarrollo, buscando conciliar - y no subordinar- los

---

7 Boisier, Sergio; Sabatini, Francisco; Silva, Verónica; Sojo, Ana y Vergara, Patricio (1992): “Descentralización: el eslabón perdido de la cadena transformación productiva con equidad y sustentabilidad”, Cuadernos del ILPES, CEPAL, marzo de 1992, Santiago de Chile. Disponible en: [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/9276/S9200528\\_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/9276/S9200528_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

8 Prats, Joan (2009a): “Chile será descentralizado o no será desarrollado” en Von Baer (Ed.): Pensando Chile desde sus regiones, Ediciones Universidad de La Frontera, AUR, Red Sinergi@Regional, Santiago de Chile.

9 Formulada en los inicios de los años 90 del siglo pasado desde Naciones Unidas y con el apoyo de CEPAL en América Latina (“El Desarrollo sustentable: transformación productiva, equidad y medio ambiente”).

objetivos de equidad social, sustentabilidad y crecimiento económico, los que conforman un todo sistémico. Una de las novedades de este nuevo acuerdo mundial es que explícita que los resultados de este esfuerzo dependerán en gran medida de la adecuación de sus objetivos a las realidades locales y la activa participación de sus actores del desarrollo.<sup>10</sup>

De tal forma que la descentralización es un requisito básico del desarrollo sustentable de nuestros territorios, pues contribuye a otorgar prioridad social al aprovechamiento sustentable de sus recursos y al cuidado de los entornos de vida, al mismo tiempo que genera institucionalidad y mecanismos de participación y decisión que aseguren la equidad inter-generacional.

En suma, la descentralización tiene por finalidad el desarrollo humano sustentable, el que se encuentra severamente amenazado en nuestras regiones como lo revelan la gran cantidad de conflictos socio-ambientales y las emergencias derivadas de desastres naturales, las que tienen una fuerte interacción con causas sociales.

Es urgente, por tanto, iniciar un proceso de descentralización vigoroso y de largo plazo ya que éste podría contribuir sustancialmente a reducir la persistente y aguda inequidad social y territorial y la baja sustentabilidad del modelo de desarrollo y sus crisis ambientales, en momentos de legitimidad de las elites nacionales y del sistema de representación política.

No es, por tanto, el momento de diseñar la descentralización técnicamente perfecta porque ello no constituye una ilusión tecnocrática sino porque arriesga la detención de todo el proceso, en un entorno crítico de desarrollo nacional antes aludido. La elección de gobernadores regionales, con todo lo perfectible que deba ser en materia de competencias y recursos, introduce un cambio sustantivo: acelera la constitución de las comunidades regionales como actor del desarrollo de su territorio, lo que es básico para su desarrollo equitativo y sustentable.

A partir de estas definiciones esenciales, la Fundación Chile Descentralizado...Desarrollado se reconoce tributaria del pensamiento de destacados intelectuales y especialistas internacionales y nacionales entre los que ocupa un lugar destacado el fallecido cientista político catalán Joan Prats, quien hace casi una década, en Temuco, nos legó su ya célebre frase “*Chile será descentralizado o no será desarrollado*”, encuadrando parte importante de nuestro marco de ideas y de acción.

---

10 Tal como sostuvieron hace 25 años Boisier, Sabatini, Silva, Sojo y Vergara (1992: 72) desde CEPAL, al sostener que “*una adecuada consideración a la territorialidad y a la necesaria descentralización, puede contribuir a hacer más operacional la concepción sistémica de la idea fuerza de la CEPAL, haciéndola transitar mejor desde el espacio abstracto de las ideas al espacio concreto de las políticas*”.

### 1.3. Principios estratégicos para el *Nuevo Trato Estado-Territorios*

#### 1.3.1. Política de Estado

El tránsito de un sistema de desarrollo tan altamente centralizado y concentrador como el todavía vigente en Chile, no solamente de la organización territorial del Estado, sino que de todas las dimensiones principales del desarrollo (política, administrativa, fiscal, económica, científico-tecnológica, innovación, medios de comunicación, etc.), es un proceso muy complejo de cambios, ajustes, aprendizajes y retroalimentaciones. En la práctica ello ha significado y seguirá requiriendo importantes ajustes constitucionales y legales, implementadas en sucesivas etapas de ajustes institucionales y constantes esfuerzos de adecuaciones reglamentarias y de instalación de capacidades, en todas las organizaciones del Estado, sean del nivel central regional o local.

Para ejecutar adecuadamente esta Política de Estado, se requiere de una visión y convicción clara respecto de la meta, del nuevo modelo de organización territorial al que se quiere llegar, apoyados por la voluntad política, el liderazgo y la perseverancia necesarios para alcanzarla. Pero además, dada la complejidad del proceso, para avanzar y madurar esta política requiere de espacios de tiempo bastante mayores que los breves períodos de gobierno de cuatro años que Chile tiene en la actualidad, tanto a nivel nacional, como regional y local. En efecto, resulta extremadamente difícil hacer efectiva esta Política en medio de los respectivos procesos y tensiones electorales, y los frecuentes cambios de políticas, planes de desarrollo y equipos de confianza que acompañan a las autoridades electas en esos tres niveles de gobierno y administración del Estado, cuyos cambios son incluso más frecuentes en muchos de los intendentes designados, dada la falta de estabilidad y legitimación ciudadana de esa todavía vigente y cada vez más debilitada y disfuncional figura institucional.

En consecuencia, lo que Chile necesita para avanzar e instalar con éxito el señalado *Nuevo Trato Estado Territorio*, es una *Política de Estado*, concebida e implementada con un horizonte de largo plazo, que trascienda los sucesivos períodos de gobierno y procesos electorales, con la mirada puesta en las próximas generaciones, más que en las próximas elecciones, de carácter permanente e irreversible, diseñada y ejecutada con base al mayor grado de consenso posible entre todas las fuerzas políticas y actores de desarrollo. Juana Marco, académica de la Facultad de Derecho de la Universidad de Barcelona<sup>11</sup>, la define así: “en el diseño de políticas de Estado... se destaca la necesidad de trazar un rumbo a largo plazo consensuado por todos los partidos”. Un buen ejemplo, comúnmente acep-

---

11 Juana Marco, Nuevo encuentro, [www.editor@nuevoencuentro.com](http://www.editor@nuevoencuentro.com), 16-06-2010.

tado para distinguir entre política de gobierno y política de Estado, es el referido a las relaciones internacionales. El economista Jorge Castro, al referirse a la política exterior de Chile, expresa “a nivel regional la política exterior de Chile tiene carácter de política de Estado. Surge de un consenso entre las fuerzas de centroizquierda que integran la Concertación Democrática y la centroderecha Coalición por el Cambio.”<sup>12</sup>

En referencia a los procesos de descentralización y políticas subnacionales en América Latina, la investigadora Tulia Falletti, de la Universidad de Pennsylvania, destaca en su libro (2010)<sup>13</sup>, que “la descentralización es un proceso multidimensional, sistémico y dependiente del contexto del respectivo país. Es una reforma de Estado”. En consecuencia, la política de Estado a cuya construcción nos convoca el presente libro, debiera expresarse en un programa nacional de descentralización y de desarrollo territorial, con su correspondiente hoja de ruta, a la que cada gobierno nacional, regional o local de turno, podrá entonces poner su propio sello, sus prioridades y énfasis, y todos los ajustes necesarios para su periódico perfeccionamiento. Solo así será posible llevar a feliz término y a su pleno estado de régimen la totalidad del proceso, bajo el compromiso explícito de no volver a fojas cero ni retroceder respecto de lo avanzado, ni menos de volver a la organización territorial tan altamente centralizada aún vigente de nuestro Estado.

Así lo entendió y propuso también, y por la unanimidad de sus 32 miembros, la ex Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Territorial, en el título y en todo el desarrollo de las diferentes secciones de su Informe Final entregado el país en octubre del año 2014<sup>14</sup>,<sup>15</sup>. Así también lo ha entendido desde entonces nuestra Fundación Chile Descentralizado... Desarrollado, lo ha reiterado en sucesivas oportunidades<sup>16</sup> y lo enfatiza nuevamente en este libro: el cada vez más necesario esfuerzo nacional de efectiva descentralización y desarrollo territorial, tiene que ser asumido por todas las fuerzas políticas y por el conjunto de la sociedad chilena, y perfeccionado por los sucesivos gobiernos

12 Castro, J. (2010): “Chile tiene política de Estado”. *En La Prensa*. Disponible en <http://www.laprensa.com.ar/Note.aspx?Note=352796> (Consultado: mayo, 2011)

13 Falletti, T. (2010). *Decentralization and Subnational Politics in Latin America*. New York: Cambridge University Press.

14 Propuesta de Política de Estado y Agenda para la Descentralización y el Desarrollo Territorial de Chile. Hacia un país desarrollado y justo. Salón de Honor del Congreso Nacional, Valparaíso, 24 de octubre 2014.

15 Organizado en cinco ejes de acción interdependientes y convergentes, en torno a los cuales organizó el trabajo de las correspondientes sub-comisiones), generando un total de 70 medidas estratégicas necesarias para la puesta en marcha, avance y final resultado de todo el proceso. Entre estas solo algunas fueron luego puestas en la agenda político-legislativa: la más importante: la reforma constitucional de elección de los Intendentes (futura figura de los Gobernadores Regionales)

16 Seminarios nacionales y regionales de descentralización; Foros Lanzamiento del anterior libro “El Arranque de la Descentralización: soltando las amarras del centralismo chileno (2016, Ediciones Universidad de La Frontera), en dependencias del Congreso Nacional (Santiago, Valparaíso) y en diversas regiones del país.



nacionales, regionales y locales, entendido por todos como un desafío país trascendente que une a los chilenos, más que como otra nueva confrontación contingente o controversia electoral.

### 1.3.2. Gobernabilidad y gobernanza de todos los territorios

#### a) Aproximaciones conceptuales

- **Gobernabilidad:** uno de los factores básicos cuando se mide el éxito y gestión de cualquier gobierno (nacional, regional, local) es su capacidad de asegurar la gobernabilidad del país así como de sus territorios subnacionales. En efecto, a lo largo de la historia de la humanidad y en el mundo actual hay casos de experiencias positivas y negativas ante la siempre compleja tarea de gobernar, donde se deben aunar voluntades y prioridades muchas veces disímiles por las características de los diversos grupos que componen una sociedad compleja. En ese marco, el concepto de gobernabilidad consiste en “un estado de equilibrio dinámico entre el nivel de las demandas sociales y la capacidad del sistema político (Estado/gobierno) para responderlas de manera legítima y eficaz.” (Camou 2001:36)<sup>17</sup>

En consecuencia, para efectos del proceso de descentralización, la gobernabilidad es un muy importante elemento a considerar, ya que la generación de mayores equilibrios entre los distintos actores que habitan un territorio determinado representa uno de los grandes desafíos que enfrenta todo país, siendo la descentralización, bien realizada, una herramienta que facilita esta relación del Estado central con sus territorios. Para tales fines, la gobernabilidad supone una correcta articulación entre las demandas ciudadanas y el sistema político que las acoge para dar respuestas.

- **Gobernanza:** como sustento a la tarea que tienen los gobiernos de dar gobernabilidad a sus territorios aparece entonces el concepto de gobernanza, el cual ha ido mutando en el tiempo desde definiciones iniciales más simples como lo consigna la Real Academia Española.<sup>18</sup> En la actualidad posee un significado más completo y sofisticado que consiste en el “arte o manera de gobernar que se propone como

---

17 Camou, Antonio (Estudio preliminar y compilación) (2001). Los desafíos de la Gobernabilidad. México: Flacso/IISUNAM/Plaza y Valdés.

18 Diccionario de la lengua española (Edición del Tricentenario). “Gobernanza”. Disponible en <http://dle.rae.es/?id=JHRSmFV> (Consultado el 12 de septiembre de 2017)

objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía.”<sup>19</sup>

Por consiguiente, gobernanza ya no solo consiste en la acción de gobernar como antaño, sino que actualmente es gobernar para lograr objetivos de desarrollo que permitan un sano equilibrio entre todos los integrantes de una sociedad. Es por ello que importantes organizaciones internacionales como la ONU y la Unión Europea han hecho hincapié en la importancia de la gobernanza en la construcción de políticas públicas democráticas en el mundo. Precisamente ha sido en el ámbito de la descentralización donde se ha puesto especial énfasis en la gobernanza como factor de éxito en las reformas de este tipo, ya que “se refiere a procesos de reforma estatal de fuerte incidencia en las relaciones Estado y sociedad.”<sup>20</sup> Por lo tanto, a la hora de proponer medidas de descentralización resulta imperiosa la necesidad de generar propuestas que logren conjugar una relación armónica entre el Estado y la sociedad civil en sus territorios para un buen desarrollo de los mismos.

## b) Asegurar la gobernabilidad y la gobernanza regional que Chile necesita

Estamos en los albores de este gran desafío. Cuando la Presidenta Bachelet llamó a sus ministros a “dar el ancho para apoyar y facilitar el avance de este proceso”<sup>21, 22</sup> reconocía implícitamente que los actores políticos con poder, o sea los del centro del país, no se les pasaba por la cabeza que esto iba en serio. En efecto, en los casi tres años transcurridos desde entonces, han sido tantas las omisiones, las exclusiones del tema en la agenda político-legislativa, la falta de credibilidad en la política, las especulaciones acerca de las terribles catástrofes que esperan al país si la descentralización va en serio, que todavía falta mucho por avanzar.

Llama la atención que en referencia a la descentralización ha habido una increíble unanimidad en el discurso público. Incluso los que en sus votaciones en el

19 Ibíd.

20 Mayorga, F. & Córdova, E., (2007). “Gobernabilidad y Gobernanza en América latina”, Working Paper NCCR Norte-Sur IP8, Ginebra. Disponible en <http://www.institut-gouvernance.org/docs/ficha-gobernabilidad.pdf> (Consultado el 12 de septiembre de 2017)

21 Acto solemne de entrega al país del Informe Final de la ex Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional. Salón de Honor del Congreso Nacional, Valparaíso, 7 de octubre de 2014.

22 Lo que desde entonces, salvo escasas excepciones, no ha ocurrido.

Congreso Nacional se han abstenido u opuesto a los proyectos, lo han hecho en nombre de una descentralización más profunda. Entre éstos, algunos reclaman un modelo ideal para comenzar, como si la política pudiera seguir la perfección académica para alcanzar los grandes objetivos. Con todo, esa rara unanimidad “descentralizadora” es un punto de partida. Cuando oponerse es vergonzante quiere decir que ya se ha logrado un primer triunfo en el plano de las ideas.

En los momentos que escribimos este análisis<sup>23</sup>, sabemos que todavía falta cumplir con exigencias legales para fijar los términos y la fecha de la primera elección de gobernador regional. Puede que, una vez más, el “diablo meta la cola” para intentar postergar e impedir el avance de este complejo proceso. Si ello ocurre será a un alto costo de credibilidad ciudadana en la política y los políticos.

En síntesis, para hacer posible una gobernanza regional real y estable, se requiere de un gran consenso nacional, el que deberá alcanzarse, necesariamente, en esta nueva etapa “Descentralización 2.0”. Una vez consolidada esta etapa, habrá una estructura de actores distinta y será posible reiniciar la marcha en un entorno de mayor protagonismo regional. Pero no será una tarea fácil o corta. Al contrario, iniciamos un proceso lento, gradual, progresivo, no sin tropiezos de distinto tipo, pero esperanzador, gatillante de nuevas energías creadoras en lo político, lo económico, lo social y lo cultural.

### 1.3.3. Una nueva cultura de relaciones entre los actores del desarrollo

#### a) Construcción de confianzas

Las condiciones necesarias para construir la gobernanza regional que Chile necesita, exigen una nueva cultura política de colaboración, desafío en el cual cada uno de los niveles (nacional, regional, local), territorios y actores tiene responsabilidades específicas. La clave del proceso es la *co-construcción* del esfuerzo descentralizador y para ello el valor fundamental es la creación de confianzas. En ciertas formulaciones legislativas todavía se observan modos absolutamente centralistas de descentralizar. Esto es, el centro, la presidencia, los ministerios deciden por sí y ante sí qué se puede descentralizar y en qué plazos. Esto es expresión de desconfianza en las comunidades regionales. Por otra parte, en ciertos discursos se escucha que nada será posible, y que la única manera de descentralizar será transformando a los

---

23 15 de septiembre 2017.

gobernadores regionales en líderes de la lucha callejera contra el gobierno central. Otra expresión de desconfianza, esta vez, en el Estado nacional.

Para construir confianzas es básico generar reglas en las cuales centro y territorios participen, cada cual aportando sus visiones y propuestas. Lo más importante es el diálogo. Luego, vendrán los consensos y las fórmulas de resolución de las controversias. Reforzar esas confianzas requerirá que el proceso se ejecute mediante el apoyo mutuo: apoyo del gobierno central a los regionales y de éstos a los locales, apoyo entre territorios compartiendo y traspasando experiencias, apoyo entre gobiernos y sociedad civil con el aporte de expertos, empresarios, dirigentes sociales y bases organizadas.

Si predomina la confianza sobre la desconfianza, el diálogo sobre la confrontación, el apoyo mutuo sobre el aislacionismo, entonces, las posibilidades de éxito serán mucho mayores.

#### **b) Una institucionalidad facilitadora**

Una nueva cultura de relaciones también debe basarse en una institucionalidad que incentive el cumplimiento de los roles de cada cual. No basta con lo declarativo. Dada la complejidad del proceso, este requiere afirmarse sobre bases institucionales permanentes que superen los tradicionales ciclos políticos electorales.

El actor principal del proceso será el nuevo gobierno regional electo, responsable ante la ciudadanía de impulsar un proyecto de desarrollo con identidad, exitoso e inclusivo. Estos atributos requieren visión estratégica. Hasta ahora el desarrollo de los territorios ha sido impulsado por políticas compartimentadas provenientes del gobierno nacional que operan como meras extensiones o aplicaciones de políticas nacionales. La descentralización se fundamenta en términos económicos por las limitaciones que ese modelo provoca al desarrollo territorial. No solo hay duplicaciones y pérdidas de esfuerzos, también falta una épica que provoque las sinergias propias de un proyecto común.

En ese contexto, cobran relieve las primeras cuatro medidas estratégicas seleccionadas como “esenciales” por nuestra Fundación para ser puestas en práctica en el próximo período de gobierno, las que se desarrollan con mayor detalle en la siguiente sección.<sup>24</sup>

- Consejo Nacional para la Descentralización y el Desarrollo Territorial. Considerando que el nuevo gobierno regional no puede operar en forma autárquica,

---

24 Ver Parte I, sección 2. El Programa: medidas estratégicas; 2.1. Medidas “esenciales”. Prioritarias para la co-construcción del proceso.

sea porque en las etapas iniciales no contará con la experiencia y los equipos suficientes, o porque las transferencias de competencias, servicios y recursos requieren de coordinaciones múltiples, es fundamental contar con un gobierno nacional realmente comprometido con la descentralización. Como expresión concreta de ese compromiso proponemos la creación de una instancia con visión de Estado, de alto nivel político y técnico, destinada a entregar orientaciones y asesoría para facilitar el buen inicio e implementación coherente y continua de un proceso de descentralización exitoso.

Con tal finalidad, proponemos la creación de un Consejo Nacional de Descentralización y el Desarrollo Territorial, como órgano asesor del Presidente de la República, de origen y funcionamiento autónomo (al estilo de consejos como el del Banco Central y el de Política Fiscal), calificado para generar informes fundados, para la transferencia de competencias, a su vez alineada y coherente con las decisiones de descentralización fiscal responsable, es decir, una instancia permanente que favorezca la efectiva co-construcción del proceso.

Dicha instancia no debe entenderse como un ente autárquico. Por el contrario, es vital que ella así como los organismos técnicos que la apoyen (principalmente Subdere) reciban información y tengan comunicación con cada una de las regiones del país. Lo que en definitiva debe operar es el diálogo, la cooperación y la construcción de consensos. En esa lógica importa destacar que si no se creara el citado organismo permanente<sup>25</sup>, lo más probable es que las demandas provenientes de las regiones puedan desbordar por no encontrar una interlocución efectiva y acogedora, asociada a la capacidad de oportunas decisiones por parte de la autoridad central. Eso sería un innecesario caldo de cultivo del descontento y de la confrontación entre las partes. Por otro lado, si el propuesto Consejo actuara por sí mismo, sin considerar las visiones, opiniones e iniciativas de los gobiernos regionales, echaría por la borda la nueva cultura de construcción compartida, que es uno de los principales fundamentos valóricos del proceso descentralizador.

- Sistemas Regionales de Pensamiento Estratégico Territorial (*think tanks*): la segunda medida esencial propuesta como aporte institucional para contribuir a la gobernanza regional, es la creación de sistemas regionales para la construcción de pensamiento estratégico y la elaboración y apoyo a políticas públicas regionales. Su organización podría darse a través de centros de carácter permanente,

---

25 Deseablemente en los 100 primeros días del futuro gobierno.

con una gobernanza que reúna a lo mejor del talento regional (público, privado, académico y social) y sea capaz de proponer visiones, estrategias y políticas de largo plazo, así como de colaborar en el diseño y evaluación permanente de programas de acción. Sin una o más instancias de este tipo el nuevo gobierno regional se quedaría sin brújula y correría el riesgo de convertirse en mero administrador de recursos transferidos.

- Rol de los trabajadores públicos como co-constructores del proceso: tampoco basta con la deseable sintonía y buena coordinación de los gobiernos regionales con visión estratégica y el gobierno nacional. Hay un actor imprescindible<sup>26</sup>, el cual generalmente es olvidado o considerado como mero receptor de instrucciones: nos referimos a los funcionarios públicos de las instituciones dependientes del gobierno regional, quienes en los hechos serán los encargados de poner en funcionamiento la maquinaria estatal descentralizada. Por ello resulta fundamental que estén muy motivados y comprometidos con la nueva política, que la sientan y asuman como propia, que aporten creativamente a su elaboración y ejecución, que sean capaces de detectar los errores, señalarlos y proponer correcciones, siendo vital, entre otros, crear un nuevo tipo de carrera funcionaria con todos los elementos de motivación y corrección que permitan la mejora continua. Hay que reconocer que hasta ahora se ha hablado mucho pero avanzado poco en materia de modernización del Estado. Por lo mismo la descentralización es una oportunidad inmejorable para probar nuevas normas regulatorias que hagan de los funcionarios públicos las personas que hagan posible una descentralización exitosa. La responsabilidad mayor en esta materia está en el gobierno central a través de las respectivas reformas legales. Pero también hay aportes específicos que pueden impulsarse regional y localmente.
- Participación ciudadana efectiva para el Chile descentralizado: el cuarto componente (la cuarta “pata” para sostener esta mesa descentralizadora) es fundamental: los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil de regiones, fuente de legitimidad democrática de los gobiernos regionales, actor coadyuvante en la definición de prioridades y factor de control del correcto ejercicio de las nuevas responsabilidades así como del efectivo avance del proceso descentralizador. Con esa perspectiva debemos recordar que uno de los fundamentos de la descentralización es acercar el poder a los ciudadanos, lo que, como ya hemos aprendido, no se logra automáticamente. Es por ello que las autoridades territo-

---

26 No suficientemente relevado en el trabajo e Informe Final (2014) de la ex Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional.

riales tienen el deber de escuchar, de informar y fundamentar sus decisiones y de dar cuenta de sus actos y de los resultados de su gestión. Si esto no se logra puede reproducirse a escala local y regional el descrédito que aflige a la clase política en general.

Para ello es necesario que las normas vigentes de participación y control ciudadanos sean efectivas y puedan ser enriquecidas en cada territorio. Si bien buena parte de dicho aporte dependerá de la capacidad organizativa de la sociedad civil y ciudadanía en cada región, también es indispensable contar con un apoyo real entregado desde los gobiernos a nivel local, regional y nacional.

En síntesis, construir un Chile descentralizado y desarrollado es el desafío país que se requiere para alcanzar mejores niveles de bienestar y convivencia: hacerlo posible a partir de ahora es una tarea tan necesaria como posible, si logra contar con el activo compromiso de cada uno de los principales actores aquí descritos, junto a muchos otros que se puedan sumar para asegurar su éxito.

## **1.4. Nuevo Modelo de Organizacional Territorial del Estado**

Otra condición indispensable en la construcción del nuevo Trato del Estado de Chile y sus territorios subnacionales, es definir cuál es el nuevo modelo de organización territorial que se decide instituir. Aquel que deberá reemplazar el actual modelo tan centralizado y concentrador como el todavía vigente, anclado en el pasado, vertical, autoritario, burocrático, distante de los gobernados, disfuncional para dinamizar el desarrollo de todos los territorios y conectarse con la sociedad de la participación: en una palabra el modelo “obsoleto” como lo define el constitucionalista José Luis Cea en el primer artículo de la Parte II de este libro. Esa es una decisión fundamental, que debe ser adoptada en términos jurídicos formales y explícitos, dado que genera importantes efectos constitucionales, legales y políticos. Además, debe ser reiterada públicamente con suficiente claridad comunicacional, porque no hacerlo abre innecesarios espacios de ambigüedad y frecuentes confusiones en los debates parlamentarios, académicos y ciudadanos.

### **1.4.1. Estado unitario-descentralizado**

La decisión sobre el modelo de Estado que se decide instituir debe ser funcional a la realidad presente y a la proyección futura de cada país. En el caso de Chile, ello significa considerar una variedad de factores, como son, entre otros, su configuración geográfica,

la amplia y rica diversidad de sus territorios, el tamaño actual y futuro de su población y de su economía, así como elementos constitutivos de su historia y de sus realidades sociales e identidades culturales. Ello ha significado descartar los dos extremos de las alternativas de modelos de organización territorial del Estado: el unitario-centralizado todavía vigente, y el modelo federal, principalmente por el alto costo burocrático que tendría la adopción de dicho modelo (dados los niveles de autonomía mucho mayores de los niveles subnacionales, que resultarían desproporcionados en relación a los beneficios que generarían sobre el desarrollo de las respectivas comunidades y territorios).

En consecuencia, para el caso de Chile se ha decidido adoptar un modelo intermedio, de Estado unitario-descentralizado, decisión que se vuelve a reiterar en estas líneas porque lamentablemente no se hizo explícita en el contenido del proyecto de reforma constitucional de elección democrática de los intendentes (futuros gobernadores regionales), generando frecuente confusión e innecesarias demoras y obstrucciones durante el trámite legislativo de dicha histórica reforma.

#### **1.4.2. Gobernadores Regionales electos y Delegados Presidenciales designados**

En lo principal, el modelo de Estado unitario-descentralizado, significa distinguir explícitamente entre dos planos y sus respectivos roles, distintos y complementarios entre sí, encabezados, respectivamente, por dos autoridades en el territorio, generadas también de un modo diferente:

- a) el Estado unitario, responsable del gobierno nacional, en todo lo esencial para la unidad del país, constituido sobre un territorio nacional indivisible; responsable de las funciones de gobierno nacional (RR.EE., FFAA., Fronteras, Extranjería, Hacienda, Justicia; grandes estrategias país) y entre éstas, las de gobierno interior (seguridad interior, policías), así como de la supervisión de los servicios públicos desconcentrados con presencia en los territorios subnacionales. Esta función será ejercida por los delegados presidenciales (según corresponda regionales o provinciales), de confianza, designados y revocados por el Presidente de la República.
- b) el Estado descentralizado, responsable de las funciones de gobierno y de desarrollo de cada una de las regiones, funciones que estarán radicadas en el respectivo Gobernador Regional y el Consejo Regional, autoridades ejecutivas y colegiadas, ambas electas democráticamente y legitimados por la ciudadanía de cada región.



### 1.4.3. Gobernador regional: importancia de la primera autoridad de la región

Además de inédita para la historia republicana de Chile y el perfeccionamiento de su democracia, la histórica aprobación de la reforma constitucional de elección de los futuros gobernadores regionales como primeras autoridades de cada región de Chile, posee una serie de importantes implicancias, como son, entre otras, de naturaleza histórica, de importancia política sobre el avance del proceso descentralizador y el proceso de desarrollo de cada región, e incluso sobre el protocolo regional.

- a) importancia histórica: cambiar más de 200 años de historia centralista es algo complejo. Pasar de un modelo de Estado altamente centralizado a otro descentralizado requiere de decisión política compartida entre la inmensa mayoría de los sectores políticos y de la constitución de actores regionales con identidad propia y capacidad de generar acciones con sentido de unidad.

¿Cuál es el sentido de esta decisión histórica? Por una parte, hacerse cargo de la deformación generada por el centralismo chileno. En todos los niveles del quehacer nacional ese rasgo marca un carácter con sus secuelas de externalidades negativas, tanto para Santiago, como para las regiones: corregir los desequilibrios y el descontrol de la megalópolis y potenciar la riqueza latente de la gran periferia nacional fuera de la Región Metropolitana. Visto así, la descentralización es un medio, es un instrumento, que bien aplicado, es muy potente para alcanzar una meta mayor en Chile: el desarrollo social y territorial equilibrado, justo y bueno para todos, sin discriminaciones derivadas del lugar en que nos tocó nacer o vivir.

Sin embargo, también la descentralización es una meta en sí misma. Tal como lo señalara el economista Sergio Boisier en su trabajo de 1991 “La Descentralización un tema confuso y difuso”: *“La descentralización es un concepto tanto teleológico como instrumental. Es fin y medio simultáneamente y ello ha contribuido a un cierto nivel de confusión conceptual en el debate descentralizador.”*

Hay una meta de dignidad propia de la mujer y del hombre de regiones: desarrollar una capacidad de autogobierno, eligiendo a sus autoridades y colaborando activamente a través de las herramientas de la participación y el control ciudadano.<sup>27</sup> Este es un gran desafío cultural. Tras 200 años de organizar la República en forma centralizada, eso deja huella en la psicología de las personas. Ahora hay que hacerse cargo; conquistar espacios de efectiva participación y de poder es una tarea de emprendedores. No es fácil, pero le hará bien a todos. Es imprescindible desarrollar una visión

---

27 Ver propuesta de Medida Estratégica “Esencial” N° 4: *Participación Ciudadana efectiva para el Chile descentralizado.*

propia sobre el futuro de cada región, una estrategia para alcanzarla, con capacidad de decidir y de gestionar con eficacia a las regiones y comunas como unidades identitarias, con proyecto propio; no como mera extensión parcial de los diseños y las políticas que aterrizan fragmentariamente desde el centro sobre cada territorio; es decir, desarrollo del territorio como unidad de sentido, no como mera proyección del desarrollo del centro y de sus brazos sectoriales. Eso significa, necesariamente, desarrollo de todo el territorio, no únicamente de la capital regional, articulando lo regional con lo local en el marco de las potencialidades propias de cada cual.

Esta conceptualización del proceso de descentralización es lo que le da su sentido profundo: como instrumento del desarrollo y como construcción de actores responsables de su propio destino.

De allí la importancia trascendental de esta reforma constitucional, la que al instituir la elección democrática de los gobernadores regionales, marca un antes y un después, dando a todo el país una potente señal inicial, que permiten el tan esperado “arranque de la descentralización”, facilitando soltar las “amarras del centralismo chileno”, como lo señala el título del anterior libro entregado el año 2016 al conocimiento y debate nacional por nuestra Fundación.

- b) importancia política para el avance del proceso descentralizador: tanto la experiencia internacional comparada<sup>28,29</sup> como la de Chile de las últimas dos décadas<sup>30</sup>, hacen evidente que mientras no exista descentralización política tampoco se desencadenan ni se fortalecen las otras importantes reformas descentralizadoras.<sup>31</sup> Ya en el año 2009, en su artículo del libro “Pensando Chile desde sus regiones”<sup>32</sup>, el cientista político Patricio Navia escribió: “... la agenda de la descentralización en Chile debiera centrarse en un punto simple, poderoso y claro: la elección directa de intendentes. Es verdad que el proceso de descentralización debe llegar mucho más allá, pero basta que los Intendentes no sean electos democráticamente por los votantes de cada región, la descentralización no tendrá suficientes aliados políticos que puedan estar constantemente empujando la agenda y presionando para lograr que la nación chilena distribuya el poder político y administrativo desde Santiago hacia las otras

28 Chile es el único país de América Latina y de la OCDE (con excepción de Turquía) que no elige a sus autoridades regionales.

29 *Decentralization and subnational politics in Latin America* (2010), [www.cambridge.org/9780521516792](http://www.cambridge.org/9780521516792).

30 Desde la elección presidencial del año 1999 (Lagos-Lavín) se viene comprometiendo, sin cumplir, la elección de la primera autoridad del Ejecutivo por la ciudadanía de la respectiva región.

31 Descentralización administrativa (transferencia de competencias); y descentralización fiscal (generación de recursos propios de los municipios y gobiernos regionales; transferencia de recursos desde el gobierno central); ni en el sentido inverso, fortalecimiento de las capacidades locales y regionales; y participación ciudadana con control sobre el avance del conjunto de los procesos.

32 Von Baer, H., Edit (2009); Ediciones Universidad de La Frontera.

*14 regiones del país*". Esta lúcida frase cobra plena vigencia hoy. El mundo político sabe, o al menos intuye, que la elección de gobernadores regionales es el inicio real del proceso descentralizador del país, pues con la decisión del constituyente de aprobar la reforma de elección del Ejecutivo del gobierno regional, ha alcanzado un gran logro: por primera vez en nuestra historia la Constitución Política de la República establece la elección de la máxima autoridad regional.

Por su parte la arriba citada Tulia Falletti, en referencia al ejemplo de Colombia, afirma su tesis que "la secuencia importa" (referida a la secuencia entre las reformas descentralizadoras), agregando "primero la descentralización política, luego la fiscal y finalmente la administrativa, casi como resultado residual de las dos anteriores."<sup>33</sup>

- c) importancia para el desarrollo regional: el principal rol que le asigna la reforma constitucional al gobernador regional, es conducir las estrategias y programas del desarrollo regional. Para ello, la mayor estabilidad y capacidad de negociación y articulación propia de esa nueva figura institucional (resultante de su condición de autoridad electa<sup>34</sup> y legitimada por la ciudadanía de la respectiva región) le confiere capacidades que bien aprovechadas, junto a una adecuada capacidad de convocatoria y de liderazgo de todos los actores del desarrollo en torno a un proyecto común de desarrollo regional, pueden desencadenar dinámicas que en la debilitada institucionalidad de autoridades designadas no es posible alcanzar.<sup>35</sup>

A lo anterior se puede agregar la capacidad autónoma que tendrán los gobernadores regionales para impulsar diversas iniciativas innovadoras y experiencias piloto en beneficio del desarrollo de su región, sin para ello tener que requerir la autorización de las autoridades del gobierno central, lo que otorga un enorme potencial a nuestras oportunidades de desarrollo.

Este liderazgo regional es particularmente válido para la pronta puesta en práctica del conjunto de las diez medidas estratégicas priorizadas como "esenciales" y de las cinco seleccionadas como "potenciadoras del avance del proceso descentralizador", propuestas en este libro para el período de gobierno y legislativo 2018-2022<sup>36</sup>. Cada

---

33 Falletti, T. (2010). *Decentralization and Subnational Politics in Latin America*. New York: Cambridge University Press.

34 En contraste con los intendentes designados, y la alta frecuencia de cambio de muchos de ellos en diversos períodos de gobierno.

35 Refuerza lo anterior el resultado del Panel de Intendentes realizado el año 2016, quienes no obstante representar diversas posiciones políticas y períodos de gobierno, coinciden significativamente en cuánto a las importantes ventajas que les habría significado para su gestión si hubieran podido ser electos, legitimados y respaldados por la ciudadanía de su respectiva región.

36 Ver Parte I, la siguiente sección 2. *El Programa: medidas estratégicas*)

una de estas medidas es altamente interdependiente y convergente con las restantes, por lo que todas están llamadas a servir de inspiración al futuro gobierno central para impulsar desde un comienzo un renovado esfuerzo descentralizador del país, en esta nueva etapa, “Descentralización 2.0”, y para que todos los actores públicos, privados, académicos y sociales del desarrollo de cada región, nos preparemos desde ya para el nuevo escenario de gobernadores regionales electos.

- d) importancia protocolar: hasta la fecha, y según lo define la tradición y el protocolo oficial de cada región, la primera autoridad regional es el intendente designado por el Presidente de la República, como representante de éste y del gobierno central en la región. La mayor visibilidad ciudadana de este hecho se hace evidente con ocasión de ceremonias solemnes de nivel regional o local, al tomar revista en los desfiles de las fuerzas armadas y de orden, en el apoyo de edecanes y en la priorización de uso de recintos públicos. Todo ello va a cambiar a partir del momento que la ciudadanía de las regiones podamos elegir a los gobernadores regionales, y estos se constituyan y ejerzan formalmente con toda propiedad como primera autoridad regional, estable en su cargo y legitimada por la ciudadanía, que es el verdadero soberano de cada región.

## 2. EL PROGRAMA: MEDIDAS ESTRATÉGICAS

2.1. Diez medidas “esenciales”  
Prioritarias para la co-construcción  
del proceso

---

## 2.1.1. Consejo Nacional de Descentralización y Desarrollo Territorial (CNDT)

### Síntesis de la medida

El proceso de descentralización y de desarrollo humano y productivo equitativo de todos los territorios de Chile requiere de una Política de Estado y del apoyo de un organismo técnico permanente y autónomo de alto nivel. Con tal finalidad se propone crear un Consejo Nacional para la Descentralización y el Desarrollo Territorial, que en carácter de asesor del Presidente de la República esté conformado por siete expertos de alto nivel, designados a propuesta del Presidente y ratificados por el Senado, dicha instancia apoyar el efectivo avance, la calidad técnica, coherencia y transparencia de las decisiones que en materia de descentralización administrativa y fiscal y de todo el proceso deben ser abordadas de forma conjunta y colaborativa por el gobierno nacional, los gobiernos regionales y las municipalidades

### Objetivos

Instituir<sup>1</sup> en Chile un organismo técnico permanente y autónomo, conformado por expertos de alto nivel, que en carácter de asesor del Presidente de la República apoye al efectivo avance, la calidad técnica, la coherencia y la transparencia del proceso de descentralización y de desarrollo territorial iniciado en Chile, especialmente en las decisiones que en materia de descentralización administrativa, descentralización fiscal y de la necesaria coherencia y coordinación de todo el proceso deben ser abordadas de forma conjunta y colaborativa por el gobierno nacional, los gobiernos regionales y las municipalidades.

### Situación actual – Justificación

- a) El buen avance general y éxito de los procesos de descentralización y de desarrollo territorial iniciados en Chile, y en ese marco el nuevo escenario de gobernadores regionales electos y los consiguientes procesos de descentralización administrativa y fiscal, requieren que el conjunto de acciones relacionadas a dichos procesos sean asumidos con visión de Estado más allá de los respectivos ciclos electorales y de la ocurrencia de situaciones contingentes de nivel nacional, regional o local.

---

1 Deseablemente durante los primeros 100 días del nuevo gobierno.

Así se destaca en programas de gobierno y en recomendaciones de organismos internacionales (OCDE), en el Informe de la ex Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional (2014) y en el libro “El Arranque de la Descentralización (2016) de la Fundación Chile Descentralizado... Desarrollado.

- b) Dada la complejidad política y técnica de dichos procesos y los múltiples intereses en juego, su ritmo y calidad de avance así como su transparencia requieren contar con la supervisión y apoyo de una instancia permanente, autónoma, de alta calificación técnica, capaz de ponderar los antecedentes y argumentos en juego de las respectivas propuestas, solicitudes o demandas, y de encausar los aprendizajes generados por la aplicación de las mismas.
- c) El éxito del proceso requiere independizar, en el mayor grado posible, la toma de decisiones de los intereses propios y contingentes de las instituciones y actores involucrados, sean éstos de nivel nacional, regional o local.
- d) La experiencia positiva de organismos autónomos del Estado, tales como el Banco Central, el Consejo de Política Fiscal, el Consejo para la Transparencia, entre otros, recomienda aplicar un modelo análogo a los procesos de descentralización y de desarrollo territorial y, de manera de alcanzar un avance articulado y coherente de los procesos de descentralización administrativa y fiscal.

El artículo 114 de la Constitución Política de la República establece que los traspasos de competencias se realizan por Decreto Supremo del Presidente de la República, facultad que se mantiene y refuerza en la presente propuesta, dado el carácter asesor del propuesto Consejo Nacional. Otro tanto sucede con las facultades que en el actual ordenamiento institucional corresponden al Presidente de la República y al Congreso Nacional en materia de recursos financieros para los gobiernos regionales y las municipalidades.

### Descripción de la propuesta

**Funciones:** entre las funciones asesoras del CNDT se considerarán especialmente aquellas recomendaciones relacionadas a los procesos de descentralización administrativa y de descentralización fiscal, así como al avance general articulado y coherente del proceso en su conjunto.

#### **En descentralización administrativa:**

- 1) Evaluar, previo informe de la Secretaría Técnica (Subdere), todas las propuestas y solicitudes de traspaso de competencias tanto del gobierno central como de los gobiernos regionales y, sobre esa base,

- 2) Proponer, mediante informe fundado al Presidente de la República, la aceptación, modificación, postergación, rechazo o revocación de las mismas.
- 3) Evaluar el adecuado cumplimiento y desarrollo general del proceso de traspaso de competencias y recomendar los ajustes necesarios para su retroalimentación y perfeccionamiento.

**En descentralización fiscal:**

- 1) Analizar la correspondencia existente entre las competencias asignadas a las municipalidades y los gobiernos regionales, y los recursos disponibles para el adecuado cumplimiento de las mismas.
- 2) Evaluar el adecuado cumplimiento de compromisos de financiamiento establecidos y recomendar posibles perfeccionamientos del mismo.
- 3) Asesorar al Presidente de la República respecto del diseño y periódico perfeccionamiento del marco de responsabilidad fiscal regional y municipal y de las normas para las transferencias a los gobiernos subnacionales.

**En el avance general del proceso de descentralización y desarrollo territorial:**

- 1) Evaluar periódicamente el ritmo y calidad de avance general del proceso de descentralización (política, administrativa, fiscal) y de desarrollo territorial del país y recomendar los ajustes necesarios para su perfeccionamiento y retroalimentación.
- 2) Formular sugerencias para el gradual perfeccionamiento del modelo de Estado unitario-descentralizado, el fortalecimiento de la autoridad del Gobernador Regional electo y de los Consejeros Regionales y la delimitación y articulación de los roles de éstos con aquellos de los delegados presidenciales, secretarios regionales ministeriales y jefes de servicio desconcentrados.

**Composición y generación de integrantes:**

- a) Para el adecuado cumplimiento de su misión, el CNDT estará integrado por siete miembros de reconocida competencia profesional y trayectoria en procesos de descentralización y de desarrollo territorial, pertenecientes a disciplinas del conocimiento, a lo menos cuatro de los cuales deben vivir en regiones o pertenecer a instituciones de carácter regional.



- b) El Presidente de la República, mediante decreto supremo expedido por el Ministerio del Interior, propondrá al Senado los nombres para integrar el Consejo, quien los aprobará por mayoría absoluta de los senadores en ejercicio.
- c) Los Consejeros serán designados anualmente por un período de siete años. Una vez nombrados, no pueden ser removidos de su cargo, salvo por renuncia voluntaria o grave incumplimiento de sus deberes. En la instalación del primer Consejo se designan de una vez los siete miembros, cada uno por un período definido de uno a siete años. El reglamento establecerá las modalidades de inhabilidades y remoción del cargo.
- d) El Presidente de la República designará al presidente del Consejo de entre sus miembros, por un período de cuatro años. El Vicepresidente es elegido por los integrantes del Consejo, por un período de dos años o por el tiempo que le reste como Consejero.
- e) Los miembros del CNDT serán remunerados en base a una dieta por asistencia a las sesiones del Consejo.

**Dependencia:** el Consejo se relacionará con la Presidencia de la República a través del Ministro del Interior.

Secretaría técnica: en apoyo a las responsabilidades y tareas del CNDT funcionará una Secretaría Técnica, la que será ejercida por la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, Subdere, la cual elaborará los informes técnicos que se someten a la consideración del Consejo y prestará un apoyo permanente al cumplimiento de su misión.

Transparencia: las actas e informes del Consejo serán públicas. El Consejo entregará un Informe Anual al Senado, dando cuenta de sus actividades y de la marcha general del proceso de descentralización.

Procedimiento de aprobación: La ley definirá los procedimientos de aprobación de los acuerdos del CNDT así como los de su funcionamiento general.

## Co-construcción de la medida

Ministerio del Interior - Subdere: marzo-abril 2018

- Elaboración del D.S. de creación del CNDT, búsqueda, selección y propuesta de primeros integrantes al Senado.

- Organización de Secretaría Técnica

Senado: mayo 2018

- Comisión de Gobierno: audiencias con candidatos propuestos
- Sala: ratificación de primeros integrantes del CNDT

Presidencia de la República: mediados de junio 2018

- Designación de primeros integrantes del CNDT

## Referencias

- Comisión Asesora Presidencial de Descentralización y Desarrollo Regional (2014), Informe Final, *Creación de Instancias de impulso y seguimiento al proceso de descentralización*, p. 107.
- Fundación Chile Descentralizado... Desarrollado (2016), El Arranque de la Descentralización. Desatando las amarras del centralismo chileno. *Efectiva conducción y coordinación del proceso*, p. 226.



---

## 2.12. Centros de Pensamiento Estratégico territorial: sinergia cognitiva para el desarrollo

### Síntesis de la medida

1. Se propone una política nacional de fomento a la existencia y fortalecimiento de la función de pensar estratégicamente cada región desde ella misma<sup>1</sup>, para contribuir a:
  - a. generar el conocimiento regional pertinente para construir una visión consensuada y de largo plazo;
  - b. definir las necesidades de información relevantes para la toma de decisión e interactuar con los organismos pertinentes para su efectiva producción, procesamiento y difusión.
  - c. asesorar las políticas públicas regionales con el afán de hacerlas pertinentes a sus realidades;
  - d. incorporar un enfoque y principios de gobernanza territorial en la acción pública regional; y
  - e. crear y participar activamente de espacios de encuentro y cooperación entre los agentes del desarrollo territorial;
  - f. capacitar y formar los principales líderes y actores del desarrollo territorial; y
  - g. crear un clima del desarrollo regional que sirva de nuevo sustrato cultural a la cooperación territorial.
  
2. Los mecanismos de ejecución territorial de esta política de Centros de Pensamiento Estratégico Territorial (CEPET, también, en adelante) son de tres tipos:

---

<sup>1</sup> La política propuesta es una versión corregida, actualizada y sintetizada de la medida 2.2. de la *Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional* (CAP-DDR, 2014: 81-83).

- a. Programas de Centros de Estudios Regionales de las universidades chilenas;
  - b. Centros de investigación en políticas públicas regionales creados bajo el liderazgo de universidades regionales;
  - c. Instancias de coordinación y cooperación sinérgica entre dichos Programas y Centros.
3. Los instrumentos de fomento y financiamiento de esta política nacional son básicamente dos:
- a. un fondo nacional para la creación y fortalecimientos de centros de pensamiento estratégico territorial y sus instancias de coordinación; y
  - b. incentivos regionales y nacionales para que el sistema universitario estatal regional postule programas destinados a la creación y mantención de estas instituciones como parte de su función de Vinculación con el Medio.

### Objetivos

La presente política está destinada a corregir fallas de mercado de manera de proveer los bienes públicos antes mencionados (1), de una manera eficiente y sustentable y en plena concordancia con los objetivos de descentralización, desarrollo económico de las regiones y fortalecimiento de la innovación y el capital humano avanzado en las regiones de Chile. La política aspira a fortalecer al conjunto de agentes principales para pensar la región, radicando en ella dicha función en forma permanente y profesional. Sus objetivos son los siguientes:

- Estimular en las regiones de Chile el fortalecimiento de instituciones profesionalmente especializadas en interpretar los procesos de desarrollo territorial de manera de poner ese conocimiento estratégico al servicio de los procesos de mejoramiento de la política pública regional de desarrollo económico y en particular, de sus Estrategias Regionales de Desarrollo y políticas regionales.
- Incentivar la sinergia entre las instituciones regionales de pensamiento estratégico territorial, destinada a contribuir al diseño y puesta en marcha de iniciativas nacionales de desarrollo económico y al tratamiento de temas de interés inter-regional en este ámbito.
- Cooperar en el diseño y ejecución de las políticas de generación, procesamiento y difusión de información relevante para la toma de decisiones en el marco de la Estrategia Regional de Desarrollo.

## Situación actual - Justificación

El desarrollo territorial es una emergencia sistémica que emerge cuando en una determinada comunidad regional se genera “sinergia cognitiva<sup>2</sup>”, entendida esta como “*la capacidad colectiva de realizar acciones en común sobre la base de una misma interpretación de la realidad y de sus posibilidades de cambio*” (Boisier, 2004). De tal forma que la sinergia cognitiva requiere al menos tres componentes claves para emerger y precipitar el desarrollo territorial:

- a. *Evidencia* empírica sobre los procesos de desarrollo de la región (“los datos duros” actualizados y en perspectiva histórica), situados al interior de un determinado marco interpretativo.
- b. Conocimiento de las *preferencias* ciudadanas, que dan cuenta de la subjetividad y valores colectivos y que son imprescindible de conocer para otorgar viabilidad política a los procesos de intervención territorial.
- c. Un proceso de *aprendizaje colectivo* que debe ser profesionalmente generado y acompañado con los agentes del desarrollo regional.

A inicios de enero de 2017 se publica en el Diario Oficial el cambio constitucional que consagra la elección de los gobernadores regionales y durante el primer semestre del mismo año se inicia la tramitación de su LOC de regulación, junto a la Ley de transferencia de competencias que permitirá su entrada en vigencia. De acuerdo con la experiencia internacional, esta reforma de descentralización política tendrá por efecto un conjunto de sustanciales impactos sobre el sistema regional, al impulsar cambios estructurales en materia administrativa y fiscal (Faletti, 2005).

Si se entiende a la descentralización como un instrumento del desarrollo territorial que no solo es potestad del Estado y de los gobiernos nacionales sino que demanda una activa presencia y participación de las comunidades y elites regionales, se concluye que este cambio demandará de nuevas capacidades regionales tanto en el gobierno regional como en el sistema de actores del desarrollo, incluyendo el nivel nacional. La gobernanza multinivel requerida en las regiones de Chile es un nuevo sistema complejo que requiere de altos niveles de conocimiento y nuevas capacidades de gestión territorial *in situ* (Serrano, 2017). En la actualidad pocas regiones disponen de las capacidades potenciales para abordar este desafío.

---

2 Sinergia cognitiva es un concepto constructivista usado en Inteligencia Artificial y Teoría de Sistemas que posee fuertes contenidos provenientes de la lingüística y la psicología (ver Goertzel, 2009).

Cierto es que regiones como Valparaíso, Biobío, Antofagasta y Temuco poseen centros universitarios con especialistas en planificación regional. Sin embargo, los Centros de Estudios Regionales<sup>3</sup> requieren un sistema de incentivos que los vuelquen a dicha labor, ya que deben autofinanciarse en gran medida y consecuentemente asumir otras tareas. Regiones intermedias (como Coquimbo, Maule y Los Lagos) poseen centros con afinidades al tema y/o de menor masa crítica en la temática, mientras que Arica y Parinacota, Tarapacá, Atacama, O'Higgins, Los Ríos, Aysén y Magallanes no poseen en la actualidad centros de estudios regionales propiamente tales.

La próxima elección del gobernador regional requiere que las regiones de Chile estén preparadas de antemano para abordar sus desafíos en materia de políticas públicas estratégicas de calidad y con pertinencia regional, además de disponer de capacidades de contrapartes adecuadas para solicitar y recibir competencias desde el Estado Nacional.

Se trata, entonces, en primer lugar, de generar y fortalecer capacidades de gestión del conocimiento territorial que hasta ahora han sido relegadas a segundo plano por un sistema nacional de diseño y gestión de políticas altamente concentrado y estandarizado. Y, por otra parte, es indispensable poner esas capacidades técnicas y políticas al servicio de la *devolución* de competencias y recursos provenientes de la descentralización administrativa y fiscal que acompañará a la política. En efecto, el actual proyecto de Ley de transferencia de competencias establece un mecanismo de entrega de facultades (y de recursos concomitantes) a los nuevos gobiernos regionales que demanda fuertes capacidades de análisis y de propuesta territorial. La experiencia de *Tarapacá, región piloto de descentralización* en 2010-2011 muestra la complejidad de la tarea que se avecina (Vergara, 2012).

Como sostiene Serrano (2017), la OCDE ha aprendido que “*moverse hacia políticas de lugar (place-based policies) requiere de un fuerte diseño institucional en el nivel regional, gobernanza multinivel y mecanismos de coordinación, así como mecanismos de generación de capacidades y esquemas participativos que permitan aumentar la legitimidad, coherencia y efectividad de este proceso de gobernanza*”.

### Descripción de la propuesta

Los centros de pensamiento estratégico territorial (CEPET) tienen por principal misión convertirse en protagonista de un cambio sustantivo en los niveles de comprensión de los procesos de cambio económico y social del territorio (introduciendo *sinergia cognitiva* al

---

3 Se trata de centros o institutos universitarios (salvo el caso de Fundación PIENSA en Valparaíso, financiada por grupos empresariales) que producen conocimiento sobre el territorio, forman especialistas en gestión regional a nivel de diplomados y postgrado y realizan asesorías y capacitación de funcionarios gubernamentales.

sistema regional) y en una fuerza de tarea permanente de la respectiva región en materia de política pública regional para contribuir a mejorar la gobernanza del desarrollo, *sinapsis* que produce la emergencia del desarrollo territorial (Boisier, 2006).

Si bien los CEPET, ya sean Programas de los Centros de Estudios Regionales o nuevas instituciones universitarias, son iniciativas que deben surgir de la cooperación directa de las universidades regionales y los gobiernos de sus respectivas zonas, es imprescindible el rol subsidiario del Estado Nacional para ayudar a la provisión de un bien público como el conocimiento territorial que aporta al país y su productividad (Allison y Eversole, 2008). Una combinación de fuentes de financiamiento público municipal, regional y nacional contribuirá también a la sustentabilidad y mayor autonomía de estas instituciones de gestión del conocimiento, a la que es deseable incorporar además recursos privados en materias específicas.

### **Fondo nacional para la creación y fortalecimiento de Centros de Pensamiento Estratégico.**

- El fondo propuesto, proveniente del Presupuesto de la Nación, tiene por principal objetivo fomentar la existencia y fortalecimiento de dichos centros de pensamiento en las regiones de Chile (excluyendo la Región Metropolitana de Santiago) y su coordinación y trabajo en red.
- El fondo consulta dos modalidades de postulación: a) Nuevos centros de pensamiento (NCP), y b) Programas de centros de estudios regionales (PCER).
- Podrán postular a este financiamiento las universidades regionales chilenas cuya sede principal se encuentre en la región donde postula y las corporaciones o fundaciones cuyo propósito expreso sea la gestión del conocimiento para el desarrollo de una o más regiones de Chile.
- El fondo tendrá un monto asignado anualmente por el presupuesto público de 4.300 millones de pesos para un primer año y 5.700 millones para los años siguientes. Durante el tercer año de operación se revisará el resultado del Fondo Nacional y se definirá la nueva cuantía de recursos y continuidad del programa.
- El monto máximo de un proyecto de Centro presentado a este Fondo Nacional no podrá superar los 400 millones al año para la modalidad de NCP y de 300 millones de pesos para la modalidad PCER, y su duración inicial será de tres años, pudiendo renovarse por el mismo periodo, previa evaluación externa favorable.
- La asignación de los recursos del Fondo será realizada por un Jurado compuesto por 7 especialistas en desarrollo territorial, seleccionados por la SUBDERE, con a lo menos 4 miembros con residencia o actividad laboral acreditada en regiones.



- El Fondo será administrado a través de la modalidad de Convenio de Desempeño, similar al del Programa de Convenios de Desempeño en Educación Superior Regional del MINEDUC (2011-2014). Las entidades ejecutoras dispondrán de un máximo de 10% de los recursos otorgados por el Fondo Nacional para gastos de administración.
- Los proyectos presentados bajo la modalidad de Nuevos Centros de Pensamiento (NCP) por las instituciones ejecutoras deberán ser institucionalizados a más tardar a comienzos del segundo año de funcionamiento del centro, pudiendo asumir la forma de corporaciones privadas sin fines de lucro o fundaciones, las que deberán poseer directorios que integren a académicos, autoridades públicas y empresariales y representantes de la sociedad civil.

**Incentivos regionales y nacionales para que el sistema universitario estatal regional cree Centros de Pensamiento Estratégico Territorial.**

- La creación del Fondo antes descrito será complementada por un sistema de incentivos especialmente destinados a que las universidades estatales regionales cumplan con su rol de Vinculación con el Medio focalizando su accionar en la generación de estos bienes públicos regionales. Este sistema de incentivos podrá estar consagrado en la nueva ley de educación superior.
- Se trata, pues, de poner a disposición de estas entidades, mecanismos para hacer efectivo su aporte a las políticas públicas regionales y, en especial, para generar conocimiento pertinente a las vocaciones y desafíos del desarrollo de cada región, a la vez que contribuir a la formación de cuadros profesionales y líderes comprometidos con el territorio y servir de espacio de articulación de los actores del desarrollo regional.
- Los Centros de Estudios Regionales que postulen a la modalidad de programas (PCER) podrán colocar recursos de contrapartida proveniente de sus aportes basales en Vinculación con el medio. Las Corporaciones o Fundaciones de Desarrollo Regional, en cambio, no tendrán esta obligación, pudiendo opcionalmente aportar recursos de terceros (sean estos públicos o privados) o propios.
- Las instituciones postulantes podrán utilizar como aportes basales de contrapartida, recursos provenientes de los gobiernos regionales siempre y cuando no excedan el 40% del total de financiamiento anual del proyecto. Ello no considera financiamiento para proyectos específicos proveniente de fondos regionales o nacionales, los que no tendrán esa restricción.

- Las universidades matrices de los Centros de Estudios Regionales que postulen se comprometerán contractualmente a generar mecanismos que aseguren que los académicos que pasen a formar parte de estos Programas de Centros de Pensamiento no verán alterada su carrera académica, estableciéndose mecanismos alternativos de acreditación de actividades en base a los mecanismos de evaluación que serán establecidos por el mismo centro de pensamiento.

### Co-construcción de la medida

La Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE) será la institución gubernamental responsable por diseñar y poner en marcha el Fondo Nacional mientras que CONICYT (o el Ministerio de Ciencia y Tecnología) será la entidad central encargada de la asignación de recursos a los centros de pensamiento y de velar por su correcta ejecución y proyección. El financiamiento público será asignado a CONICYT.

En el diseño del Fondo Nacional SUBDERE y CONICYT consultarán la opinión de la Agrupación de Universidades Regionales, la Fundación Chile Descentralizado...Desarrollado y al menos 3 directores de centros de estudios regionales ya existentes.

### Referencias

- Allison, Janelle y Eversole, Robyn (2008): “A new direction for regional university campuses: catalyzing innovation in place” en *Innovation: The European Journal of Social Science Research* Vol. 21, Iss. 2, June 2008, 95-109.
- Boisier, Sergio (2004): “E se o desenvolvimento fosse uma emergência sistêmica?”, em *Vergara, Patricio* (Coord.): *Desenvolvimento endógeno: Um novo paradigma para a gestão local e regional*, IADH, Instituto de Assessorias para o Desenvolvimento Humano, Fortaleza, Brasil.
- Boisier, Sergio (2006): “Imágenes en el espejo: Aportes a la discusión sobre crecimiento y desarrollo territorial”, Editorial Puerto de Palos, Santiago de Chile.
- CAP-DDR (2014): “Propuesta de Política de Estado y Agenda para la Descentralización y el Desarrollo Territorial de Chile. Hacia un país desarrollado y justo”, Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional, octubre de 2014, Santiago de Chile.
- Falleti, Tulia (2005): “A Sequential Theory of Decentralization: Latin American Cases in Comparative Perspective”, *American Political Science Review*, Vol. 99, N° 3, Agosto de 2015.

- Goertzel, Ben (2009): “OpenCogPrime: A cognitive synergy based architecture for artificial general intelligence” en *Cognitive Informatics*, ICCI'09. 8th IEEE International Conference on, pag. 60-68, IEEE, 2009. Disponible en: <http://ieeexplore.ieee.org/abstract/document/5250807/?reload=true> (Consultado 15 septiembre 2017)
- Serrano, Claudia (2007): “Políticas de descentralización y desarrollo territorial recomendadas por la OCDE” en *Descentralización 2.0*, Ediciones Universidad de La Frontera, Temuco, Chile.
- Vergara, Patricio (2010): “Pensamiento estratégico territorial en Chile: Síntesis y recomendaciones de políticas” en SUBDERE: *Centros de pensamiento estratégico territorial: Instrumentos de la gobernanza regional en Chile*, SUBDERE, Santiago de Chile.
- Vergara, Patricio (2012): “Colocando en práctica un nuevo enfoque de políticas públicas territoriales” en Vergara, Patricio (Ed.): “*Descentralización desde la región: la experiencia de Tarapacá-Chile*”, CIPTAR, Iquique, Chile.

---

## 2.1.3. Rol de los trabajadores públicos: co-constructores del proceso de descentralización<sup>1</sup>

### Síntesis de la medida

La descentralización cambia de foco la tarea de los gobiernos regionales: de la ejecución territorial de una política nacional a hacerse responsables del desarrollo regional a través de traspasos de poder, competencias y recursos.

Esta misión institucional hace más exigente la labor de los trabajadores de los gobiernos regionales: por lo que es extremadamente importante lograr el alineamiento, las competencias y la motivación para alcanzar niveles de excelencia en el cumplimiento de las nuevas responsabilidades.

Lo esencial para el cumplimiento de este triple objetivo (alineamiento, competencias y motivación) es modernizar la gestión pública con niveles crecientes de profesionalización y esto exige una verdadera carrera funcionaria.

De esta manera, los trabajadores públicos en regiones se convierten en co-constructores del proceso.

### Objetivos

1. Lograr que los trabajadores públicos de los gobiernos regionales asuman un rol de co-constructores del proceso de descentralización.
2. Conseguir que los trabajadores públicos de los gobiernos regionales resulten:
  - a) alineados con la responsabilidad de participar en la construcción del desarrollo de su respectiva región.
  - b) capacitados con los niveles de competencias necesarias para cumplir con dicha misión.

---

<sup>1</sup> Esta medida “esencial” ha sido elaborada con la valiosa colaboración de los directivos de la Federación Nacional de Funcionarios de Gobiernos Regionales (FENAFGORE), Sr. Marco Mellado y la Sra. Gaby Cárcamo, y del Profesor de Derecho Administrativo de la Universidad Católica de Temuco, Sr. Eduardo Castillo.

- c) motivados para entregar lo mejor en la realización de sus tareas.
- 3. Desarrollar una fórmula que inicie un proceso de modernización del Estado como experiencia piloto atractiva para incentivar la descentralización de nuevas competencias y servicios públicos y para evaluar la factibilidad de su aplicación al sector público en general.

### **Situación actual - Justificación**

- Hay una experiencia histórica de un servicio público con más de 25 años de existencia administrando los recursos del FNDR (Fondo Nacional de Desarrollo Regional) y gestionando las tareas del gobierno regional en el territorio.
- Hay una organización: la FENAFGORE (Federación Nacional de Funcionarios de los Gobiernos Regionales), alineada con los propósitos de la descentralización que propone fórmulas para hacer viables el rol de los trabajadores públicos como co-constructores del proceso.
- No hay carrera funcionaria: el escenario actual combina lo peor de la rigidez con lo peor de la arbitrariedad, creando dos mundos paralelos en cada servicio público.
- Hay temor a la instalación de los gobernadores regionales en la medida que disponen de amplias facultades para remover al personal histórico que está a contrata o a honorarios.

### **Descripción de la propuesta**

La carrera funcionaria puede desarrollarse en dos escenarios alternativos:

- Alternativa rígida. Siguiendo al Estatuto Administrativo, incorporación de los funcionarios a la planta (cumplimiento de la norma 80/20 en que el 80% de los funcionarios está en planta), carrera a través de capacitación permanente, sistema de promociones (cuando se generen vacantes) y estímulos materiales. Ventaja: costo bajo. Desventaja: dificultad de enfrentar los problemas de desalineamientos, incompetencias duras y desmotivación que se producen en toda organización humana.
- Alternativa flexible. Reformando el sistema actual, creando un sistema de contrata estabilizado y profesionalizado, con asignaciones de responsabilidad, capacitación permanente y sistema de promociones e incluyendo un sistema de desvinculaciones acotado y reglamentado con indemnización por años de servicio en base a un presupuesto anual que puede ser usado con esos fines o alternativamente para

contrataciones o estímulos transitorios adicionales. Ventaja: Sistema con mecanismos apropiados para estimular alineamiento, competencias y motivación. Costo: Aumento presupuestario acotado para hacer frente a fondo de indemnizaciones con sus usos alternativos reglamentados.

Nuestra sugerencia como Fundación Chile Descentralizado es avanzar hacia la alternativa flexible.

### Co-construcción de la medida

El Gobierno Central: debe definir el marco legal y reglamentario en el cual se inscribe la creación de la carrera funcionaria de los funcionarios de los gobiernos regionales.

Corto plazo: instructivo Presidencial para la “Gestión de Personas en los Gobiernos Regionales” (Modelo Región del Biobío). Puesta en marcha del sistema definido en la ALTERNATIVA FLEXIBLE (en la etapa de transición se mantienen todos los derechos de los trabajadores de planta). Mediano Plazo: en el marco de una Nueva Constitución es necesario replantearse el tema con una “Ley de Plantas Regionales” que cumpla con los estándares formulados.

Gobiernos Regionales: poner en marcha el nuevo sistema de “gestión de personas” de acuerdo con la realidad de cada región buscando la participación activa de los funcionarios públicos en las tareas de la descentralización. Contribución permanente a un clima laboral favorable a la obtención de las metas del desarrollo regional.

Congreso Nacional: discusión y aprobación de reformas constitucionales y legales.

Universidades Regionales: plena incorporación a la oferta de capacitación para el desarrollo de la carrera funcionaria según las demandas formuladas por los gobiernos regionales y los funcionarios públicos.

Funcionarios Públicos: participación activa en la definición del nuevo escenario. Compromiso con la descentralización. Expresión de demandas de capacitación y participación en las iniciativas que sean útiles a esos propósitos. Sugerencias para la mejora continua de los desempeños en función de las metas de desarrollo regional.

Ciudadanos: control social de la calidad de los servicios.

### Referencias

- Federación Nacional de Funcionarios de Gobiernos Regionales (FENAFGORE). *“Trabajadores públicos del Estado como co-constructores del proceso de modernización de la institucionalidad pública descentralizada”*. Documento de trabajo (2017).

- Reunión de “mesa programática” para la construcción de propuestas de gobierno en descentralización y desarrollo territorial para el período de Gobierno 2018-2022 entre Fundación Chile Descentralizado y FENAFGORE. Encuentro realizado en la Universidad de la Frontera (UFRO) en Temuco el 22 de mayo de 2017.

---

## 2.1.4. Participación ciudadana efectiva para el Chile descentralizado: modelo mixto de democracia representativa y participativa<sup>1</sup>

### Síntesis de la medida

Esta propuesta se enmarca en un contexto de mayor demanda ciudadana por el derecho a una participación ciudadana efectiva en los asuntos públicos, así como también en la búsqueda de complementar los clásicos mecanismos de la democracia representativa con elementos de democracia directa, logrando de este modo una mayor legitimidad a la desprestigiada institucionalidad política vigente.

La medida propuesta busca desarrollar de manera integral a nivel territorial la participación ciudadana. A nivel regional se propone una política de participación vinculante que cuente con un Consejo de la Sociedad Civil (COSOC), una escuela de formación de la sociedad civil y un presupuesto participativo regional. A nivel comunal se propone reducir las “barreras de entradas” a la realización de plebiscitos comunales, así como también se propone establecer presupuestos participativos locales. En una escala de nivel regional y comunal se propone la instauración del voto programático y plan de acción, iniciativa que exige a los candidatos a cargos ejecutivos (Alcalde, Gobernador Regional y Presidente de la República) que cumplan en los respectivos programas de gobierno que inscribieron al momento de registrarse como candidatos, en la eventualidad de ser electos.

### Objetivos

- Garantizar el derecho a una participación ciudadana efectiva en los asuntos públicos. En el ámbito regional y comunal esto significa que la participación sea vinculante, de modo que tenga una real incidencia sobre las decisiones que se toman en materia de interés público.

---

<sup>1</sup> En la elaboración de esta medida estratégica el equipo de la Fundación Chile Descentralizado contó con el destacado aporte de dos profesores de la Universidad de Los Lagos: Egon Montecinos, y su Proyecto Fondecyt 1110519 titulado “Democracia y Presupuesto Participativo en América Latina. Tensiones y complementariedades con la democracia representativa. Los casos de Chile, Argentina, Uruguay, Brasil, Perú y República Dominicana”; y Gonzalo Delamaza, con su proyecto Fondecyt 1151215 “Lo que los conflictos producen: configuraciones y dinámicas de la conflictividad socio territorial en Chile y sus consecuencias sobre las políticas públicas y los territorios”.



- Fomentar la participación ciudadana para fortalecer la legitimidad política del proceso de descentralización del país, generar un sistema de contrapesos (*checks and balances*) y ejercer control democrático sobre la institucionalidad descentralizada.
- Incorporar la participación en la asignación de recursos públicos a fin de responder a las preferencias ciudadanas y reducir las prácticas clientelares.
- Fortalecer las organizaciones de la sociedad civil a escala local y regional.

### Situación actual - Justificación

- Inexistencia de mecanismos de democracia directa que complementen a los representativos ya existentes. Chile no cuenta con instituciones de democracia directa que existen en otros países de la región y del mundo: plebiscitos, iniciativa popular de ley, *referéndum* revocatorio (de autoridades y de leyes). La única excepción la constituye el plebiscito comunal sobre materias de inversión municipal, cuyas “barreras de entrada” para utilizar dicho mecanismo lo vuelve casi impracticable, existiendo solo una experiencia en la comuna de Vitacura.
- Insuficiente avance en institucionalidad participativa. A pesar que desde 2007 se registran avances normativos en materia de participación, dichos instrumentos no cuentan con suficientes mecanismos para su implementación efectiva. Por ejemplo, la Ley 20.500 no tiene un apoyo financiero suficiente, tampoco tiene sanción su incumplimiento, y carece de instrumentos sustantivos para el fortalecimiento de la sociedad civil y de sus organizaciones. Por otra parte, dicha ley tiene un marcado carácter consultivo e informativo y no es vinculante a decisiones. Todo ello desincentiva su uso tanto por parte de la ciudadanía como por las propias autoridades públicas, lo cual muestra que faltan avances efectivos en la institucionalidad participativa de Chile.
- Creciente demanda social por una participación efectiva. La democracia chilena se encuentra atravesando por múltiples problemas que van desde crecientes cuestionamientos a la élite política hasta insatisfacción con los espacios y mecanismos de participación ciudadana. Los avances contemplados en la ley 20.500, poco conocidos, han sido cuestionados por parte de la sociedad civil organizada, que demanda una participación ciudadana “efectiva”, es decir, que se note una utilidad en su participación. Por ejemplo, en la etapa de participación ciudadana del proceso constituyente, la demanda por plebiscitos, referendos y consultas ocupó el primer lugar de las preferencias ciudadanas
- Inexistentes espacios participativos a nivel regional. En los gobiernos regionales prácticamente son inexistentes los espacios de participación ciudadana. Salvo ex-

perencias aisladas, promovidas desde la SUBDERE en estos últimos cuatro años, como la instalación de los Consejos Regionales de la Sociedad Civil (COSOC) y las políticas regionales de participación ciudadana, no se vislumbran avances sustantivos en este nivel.

## Descripción de la propuesta

### Nivel regional:

Política y reglamento regional de participación vinculante. Uno de los mecanismos esenciales para avanzar en un enfoque de participación ciudadana efectiva a nivel regional es que éste sea garantizado institucionalmente en un nivel intermedio. Por lo tanto, se propone elaborar una política de participación ciudadana que se traduzca en programas y proyectos, además de instrumentos de participación, garantizando que ellos cuenten con recursos para su financiamiento y sostenibilidad en el tiempo, sin necesidad de depender de la voluntad política del gobernante. La política regional debe garantizar una participación ciudadana efectiva que considere a lo menos los siguientes mecanismos o instrumentos de participación:

- a) COSOC regional (Consejo Regional de Organizaciones de la Sociedad Civil): similar al que existe a nivel municipal, con capacidad de autoconvocatoria y presidido por un miembro electo por el propio Consejo; que cuente además con atribuciones efectivas y que su accionar goce de instancias decisorias sobre determinados proyectos, que tenga capacidad de pronunciamiento sobre proyectos estratégicos y que, por ejemplo, pueda sugerir puntos de tabla.
- b) Escuelas regionales de formación de la sociedad civil: una política regional de participación ciudadana que garantice recursos anuales para capacitar a los dirigentes sociales.
- c) Presupuesto participativo regional (experiencia FRIL participativo).

Uno de los mecanismos de participación ciudadana que más se ha utilizado en América Latina y en Chile a nivel municipal es el presupuesto participativo. Su efectividad y vinculación directa entre participación, proyectos o recursos fiscales ha hecho que tenga gran aceptación entre los dirigentes sociales. Por lo tanto, se propone a escala regional que el presupuesto participativo se utilice para decidir un porcentaje relevante de recursos de la glosa FRIL. La experiencia de la región de Los Ríos y la emergente experiencia de la región de Tarapacá, que asignaron un 30% de los recursos de la glosa para asignación participativa, dan muestra de su efectividad y gran valoración entre dirigentes sociales y actores políticos y establecen un piso para la aplicación de esta medida.

### Nivel comunal:

**Plebiscitos comunales:** los plebiscitos comunales que contempla la actual legislación tienen altas barreras de entrada para convocarlos, falta de financiamiento que no imponga carga al municipio para realizarlo y restringen su alcance solo a materias de inversión municipal. En la práctica ello significa que ni la ciudadanía ni la autoridad comunal tienen incentivos para impulsar un plebiscito. En base a lo anterior se propone:

- a) Rebaja de quorum: rebajar a 5% de los electores de la última elección municipal en la comuna el *quorum* de firmas necesarias para que el municipio deba llamar a un plebiscito.
- b) Fondo de financiamiento: establecer un fondo regional o nacional de financiamiento para los plebiscitos comunales que cumplan con determinados requisitos (por ejemplo, los que cuenten con mayor porcentaje de firmas sobre el electorado comunal), o bien como opción por una vez en cada período comunal (cumpliendo ciertos requisitos).
- c) Eliminar incompatibilidad con elección municipal: eliminar la actual incompatibilidad de realizar plebiscitos de modo simultáneo con las elecciones municipales, incorporando al conteo de votos en el de las papeletas de plebiscito durante la misma elección.
- d) Mecanismo para sancionar PLADEFECO y Plan Regulador Comunal: establecer por norma el plebiscito comunal como mecanismo de sanción de los principales instrumentos de planificación comunal.
- e) Presupuesto participativo comunal: incentivar y premiar a aquellos municipios que implementan el presupuesto participativo con la asignación directa de proyectos PMU (Programa de Mejoramiento Urbano) o PMB (Programa de Mejoramiento de Barrios) de SUBDERE siempre y cuando aquellos proyectos sean decididos y priorizados en un proceso amplio de participación ciudadana a escala comunal. Es decir, que a través de un proceso de participación ciudadana se priorice una cantidad de proyectos para que SUBDERE lo financie. Concretar esta medida requiere de decisión presidencial para que la SUBDERE vincule la asignación de recursos a una efectiva participación ciudadana.

## Nivel regional y comunal:

### Voto programático y plan de acción

A través del voto programático los electores controlan el cumplimiento del programa comprometido por el candidato electo. Esta iniciativa consiste en presentar al momento de inscripción de una candidatura un programa formal de gobierno y de desarrollo de su respectiva comuna o región que compromete realizar en el evento de resultar electo. Este mecanismo de participación permite un mayor control ciudadano de las autoridades electas, ya que, al existir un compromiso formal por parte del candidato ganador, la ciudadanía puede fiscalizar el grado de cumplimiento del programa al que la autoridad electa se comprometió cuando era candidato.

Dicho compromiso debe ser operacionalizado a través de un plan de acción concreto que sea sancionado por el Consejo respectivo (regional o municipal) al iniciar el período de gobierno de quien resulta elegido.

Para ello es necesario que la ley electoral establezca la obligatoriedad de inscribir un programa de gobierno tanto para los gobernadores como para los alcaldes.

Los planes serán sometidos a la consideración del respectivo cuerpo colegiado y toda modificación debe contar con la aceptación previa y por escrito del gobernador o alcalde, según sea el caso.

## Co-construcción de la medida

- **Municipalidades:** organizar la implementación de los plebiscitos comunales y del presupuesto participativo.
- **Gobiernos Regionales:** implementar el FRIL participativo; la política regional de participación ciudadana; dictar los reglamentos de participación; implementar los COSOC regionales.
- **Gobierno Central:** impulsar modificación de la ley 20.500; de la ley electoral; y acoger la moción parlamentaria sobre FRIL participativo presentando el proyecto de ley respectivo.
- **SUBDERE:** vincular asignación de PMU y PMB con presupuestos participativos municipales.
- **Parlamento:** modificar la ley 20.500; aprobar la Ley FRIL participativo; incorporar el voto programático a escala regional y municipal a la actual legislación.

## Referencias

- 24 horas. Proyecto de ley que introduce el voto programático en la elección del Presidente de la República, de Senadores y Diputados, y de Alcalde. Disponible en <http://www.24horas.cl/politica/article556029.ece/BINARY/Proyecto%20de%20ley%20Voto%20Program%C3%A1tico> (Consultado el 22-06-2017)
- Cámara de Diputados de Chile. (2011). Proyecto de ley Boletín N° 7716-07: “Modifica la Constitución Política de la República estableciendo el deber de rendición de cuentas de los órganos y Magistraturas Públicas, y la institución del voto programático”. Ingresado el 13 de junio de 2011, legislatura 359. Disponible en [https://www.camara.cl/pley/pley\\_detalle.aspx?prmID=8113&prmBoletin=7716-07](https://www.camara.cl/pley/pley_detalle.aspx?prmID=8113&prmBoletin=7716-07) (Consultado el 22-06-2017)
- Cámara de Diputados de Chile. (2016) Proyecto de ley N° 672: “Solicita a S.E. la Presidenta de la República el envío de un proyecto de ley que establezca la obligación de participación de los Consejos de la Sociedad Civil Regionales en la distribución de los recursos del fondo regional de iniciativa local.” Ingresado el miércoles 10 de agosto de 2016 01:08 hrs. Sesión 10/08/16. Disponible en [https://www.camara.cl/trabajamos/presolucion\\_detalle.aspx?prmID=4466](https://www.camara.cl/trabajamos/presolucion_detalle.aspx?prmID=4466) (Consultado el 22-06-2017)
- Cámara de Diputados de Chile. (2016). Proyecto de ley N°673: “Solicita a S.E. la Presidenta de la República establecer la participación obligatoria de las comunas en la priorización de proyectos del Fondo Nacional de Desarrollo Regional.” Ingresado el miércoles 10 de agosto de 2016 01:08 hrs. Sesión 10/08/16. Disponible en [https://www.camara.cl/trabajamos/presolucion\\_detalle.aspx?prmID=4467](https://www.camara.cl/trabajamos/presolucion_detalle.aspx?prmID=4467) (Consultado el 22-06-2017)
- Consejo Nacional de Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la Sociedad Civil. (2017). Estado de la participación ciudadana en Chile y propuestas de reforma a la Ley 20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública. Recuperado de <http://consejoparticipacion.cl/content/uploads/2017/01/informe-final.pdf> (Consultado el 02-06-2017)
- Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional. (2014). Participación Ciudadana y Control Democrático. En *Propuesta de Política de Estado y Agenda para la Descentralización y el Desarrollo Territorial de Chile* (1° Ed.,pp. 93-106). Recuperado de <https://prensa.presidencia.cl/lfi-content/otras/informes-comisiones/InformeDescentralizacion.pdf> (Consultado el 02-06-2017)
- Delamaza, Gonzalo. (2017). ¿Participar para descentralizar o descentralizar para participar?. En C.Vial y J.Hernández (Eds.) *¿Para qué Descentralizar? Centralismo y Políticas Públicas en Chile: Análisis y Evaluación por Sectores* (1° Eds., pp. 73-96). Santiago de Chile: Instituto Chileno de Estudios Municipales (ICHEM)

- Congreso Nacional de República Dominicana. (2007). Ley No. 17007 que instituye el Sistema de Presupuesto Participativo Municipal. Ley promulgada en Santo Domingo de Guzmán, Distrito Nacional, capital de la República Dominicana, a los trece (13) días del mes de julio del año 2007. Disponible en <http://siet.one.gob.do/modulos/recursos/pdf/Ley%20No.170-07%20Sistema%20de%20presupuesto%20participativo.pdf> (Consultado el 02-06-2017)
- Montecinos, Egon (2017). “Democracia y participación ciudadana: tipología y mecanismos para la implementación” (Documento de trabajo). Artículo enviado a Revista Reforma y Democracia del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).
- Montecinos, Egon (2017). “Descentralización y democracia. El caso de los presupuestos participativos a escala regional en Chile” (Documento de trabajo). Artículo enviado a Revista Chilena de Ciencia Política.
- Visconti, Giancarlo. (2017). Who Gets the Programs? Distributive Politics in Chile (*Work in progress*). Artículo presentado en 2da. Sesión de *Work Shop del Instituto Chileno de Estudios Municipales (ICHEM)* realizado el 5 de mayo de 2017 en Santiago de Chile.



---

## 2.1.5. Traspaso de competencias a los gobiernos regionales: construyendo un proceso gradual y responsable<sup>1</sup>

### Síntesis de la medida

Como marco de referencia para alcanzar resultados efectivos y estables, en la ejecución del traspaso de competencias desde el gobierno central a los gobiernos regionales, se deberán considerar algunos aspectos fundamentales como los siguientes:

- Se trata de uno de los componentes más complejos del proceso general de descentralización iniciado en Chile. Lo anterior, junto a las posibles deficiencias y necesidades de actualización de la ley que regula a los gobiernos regionales.<sup>2</sup>
- Exige que los traspasos se ejecuten con la debida gradualidad y responsabilidad.
- El traspaso de competencias es interdependiente con la calidad y ritmo de avance del proceso de descentralización fiscal (aún pendiente), con cuyas medidas debe lograr una adecuada coordinación de sus respectivas aplicaciones y ritmos de avance.
- Se debe considerar la heterogeneidad natural, social y productiva existente entre regiones, así como las necesidades y capacidades de gestión diferenciadas de los gobiernos regionales para hacerse cargo de las competencias a ser traspasadas. Más allá de un mínimo común, ello implica traspasos de competencias igualmente diferenciados.
- La elección de gobernadores regionales es una condición necesaria para el buen avance y éxito final de todo el proceso descentralizador, dada la voluntad y autonomía política que requiere la puesta en práctica de esta propuesta; en contraste con la precaria estabilidad, capacidad de gestión articuladora y de negociación de la debilitada autoridad de los Intendente designados.

---

1 Esta propuesta fue desarrollada con la destacada participación del abogado Guillermo Pérez Ciudad; investigador del área de descentralización de la Fundación Plensa. Profesor de la cátedra de Derecho y Descentralización (Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso); profesor y director del Departamento de Liderazgo de la Universidad Adolfo Ibáñez, sede Viña del Mar.

2 Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración regional, N°19.175.



Asumiendo el anterior marco de referencia, se proponen las siguientes tres etapas sucesivas de avance y profundización del proceso de traspaso de competencias:

1. **Fortalecimiento de capacidades de los gobiernos regionales**, incluyendo la deseable coordinación y colaboración entre gobiernos regionales, así como entre éstos y otros órganos públicos y privados, a través de instrumentos utilizados en la experiencia comparada y otros presentes en nuestra legislación, hasta ahora subutilizados.
2. **Traspaso de un mínimo común de competencias**, hasta llegar a disponer de una estructura suficientemente habilitada para hacerse cargo de determinadas competencias nuevas, funcionales a su respectiva realidad y estrategia de desarrollo.
3. **Servicios públicos o agencias dependientes del gobierno regional**, a alcanzar como meta final e ideal de todo el proceso.

A través de las experiencias que surjan en cada una y entre estas etapas, será posible adecuar y perfeccionar el avance del proceso en su conjunto.

### Objetivos

Los objetivos de la propuesta son los siguientes:

1. Ofrecer un proceso de traspaso de competencias aplicable para el escenario de gobernadores regionales electos, que promueva la gradualidad y la responsabilidad, respetando la heterogeneidad de los territorios.
2. Impulsar un proceso de traspaso de competencias que permita resolver los problemas de capacidad, colaboración y coordinación presentes actualmente en los gobiernos regionales, a través de una institucionalidad flexible y adaptable a las diversas realidades territoriales y que propicie la participación de los agentes regionales pertinentes.
3. Construir un proceso que permita sentar las bases para futuros traspasos definitivos de funciones y atribuciones, pudiendo así determinar de forma experiencial, los ámbitos de competencia de cada uno de los gobiernos regionales, sin detener el proceso de descentralización actual.

## Situación actual - Justificación

En la actualidad los gobiernos regionales no pueden cumplir con el objeto para el cual fueron creados de desarrollo social, cultural y económico de la región. Esto se debe, entre otros aspectos, a lo siguiente:

1. La ley que regula a los gobiernos regionales<sup>3</sup> es deficiente, ya que no les otorga suficientes acciones concretas para desarrollar<sup>4</sup> en el territorio.<sup>4</sup> Además, la normativa confunde ciertos conceptos relevantes en torno a las competencias,<sup>5</sup> lo que impide tener absoluta claridad sobre el tema. Esto genera consecuencias graves en términos de capacidad, tanto estructural como de acción, no existiendo en la actualidad una institucionalidad adecuada para soportar un mayor traspaso de funciones.
2. Esta misma ley tampoco distingue entre funciones exclusivas del gobierno regional y las compartidas con otros niveles de gobierno. Esta diferencia -existente a nivel municipal- ocasiona problemas en los niveles de coordinación y colaboración entre los gobiernos subnacionales y de éstos con el nivel central.
3. Varias de las herramientas establecidas en la ley -y otras en la experiencia comparada- destinadas a mejorar la capacidad, la colaboración y la coordinación no se utilizan adecuadamente, aminorando el impacto positivo que podrían tener. Por ejemplo: Convenios de programación,<sup>6</sup> agencias regionales de desarrollo productivo,<sup>7</sup> la potestad reglamentaria de los gobiernos regionales,<sup>8</sup> contratos entre la región y el gobierno central.<sup>9</sup>

Por otro lado, esta propuesta viene a ser una alternativa viable frente a lo establecido en el proyecto de fortalecimiento de la regionalización<sup>10</sup> (conocida como de traspaso de competencias) que, si bien presenta un procedimiento para transferir competencias, no soluciona las deficiencias anteriormente descritas ni se hace cargo de sus consecuencias, manteniendo el poder de decisión respecto a los posibles traspasos de competencias exclusivamente en el gobierno central.

---

3 Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional N° 19.175.

4 Hernández, 1996; SUBDERE/UNIVERSIDAD DE CHILE, 2005; Tobar, 2012.

5 Ídem; confunde ciertas funciones que son atribuciones y viceversa.

6 Para mayor información al respecto ver: Díaz y Rivera, 2014

7 Ídem.

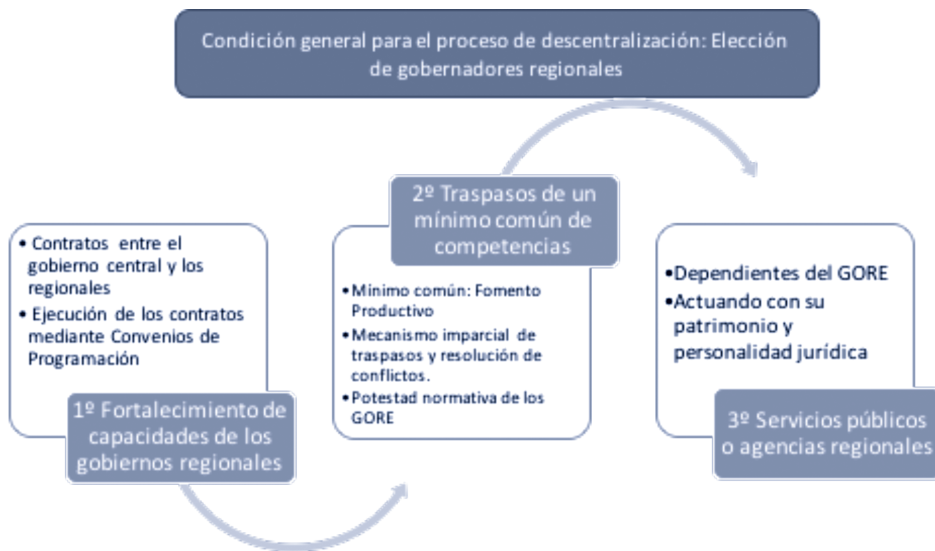
8 Ferrada, 2002.

9 RIMISP, 2015.

10 Boletín 7963-06.

## Descripción de la propuesta

El objetivo de la propuesta es presentar un proceso de descentralización administrativa en base a la experiencia comparada y la realidad jurídica y política de Chile, que sea gradualmente responsable y se haga cargo de los problemas estructurales de los gobiernos regionales. Este proceso consta de tres etapas principales, las cuales se presentan en el esquema propuesto a continuación y serán brevemente explicadas. Previo al desarrollo de cada una de las etapas es necesario señalar que, para el completo avance de cualquier proceso descentralizador, se hace absolutamente necesario contar con gobernadores regionales electos que puedan hacer el contrapeso a las autoridades centrales, disminuyendo las asimetrías en los poderes de negociación entre gobierno central y los regionales.



Elaboración propia.

### 1º Fortalecer capacidades, colaboración y coordinación

#### *Contratos entre el gobierno central y los regionales*<sup>11</sup>

El primer paso para fortalecer capacidades, colaboración y coordinación es mediante la creación de contratos estratégicos entre el Estado y los gobiernos regionales. Esto debido a que las políticas públicas regionales tienden a ser más complejas al involucrar la res-

11 Al respecto ver: OCDE, 2007; RIMISP, 2015.

ponsabilidad de las distintas unidades territoriales. Varios países de la OCDE -federales y unitarios- como Canadá, Italia, Francia, España y Alemania han optado por mecanismos contractuales como una herramienta para manejar las interdependencias, gestionar las relaciones entre territorios, clarificar responsabilidades, descubrir nuevos mecanismos de gobernanza y desarrollar conocimiento.<sup>12</sup>

### *Ejecución mediante convenios de programación*<sup>13</sup>

Nuestra normativa tiene a los convenios de programación como una alternativa para hacer que los contratos entre la región y el Estado sean ejecutables. A pesar de que los convenios de programación podrían ser una herramienta beneficiosa para el desarrollo regional, generalmente no han sido utilizados de manera adecuada, restringiéndose su uso principalmente a grandes obras de infraestructura relacionadas con el MOP, MINVU y MINSAL. Por otro lado, no existen mecanismos para materializar la obligatoriedad de estos convenios, ni tampoco se ha fomentado la participación de otras instituciones públicas o privadas regionales, locales o nacionales, como lo permite la ley.

## **2° Traspaso de un mínimo de competencias**

### *Mínimo común: Fomento productivo*

Entendiendo la presente propuesta como un proceso, resulta necesario determinar cuál debiera ser el ámbito de competencias que comprenderán, en una primera etapa, los contratos y convenios de programación. La idea es suscribir los primeros contratos y convenios en materia de fomento productivo, ámbito ya contemplado en la Constitución y la ley. Lo que ha señalado la OCDE<sup>14</sup> respecto a este punto resulta bastante decidor para aseverar que, en cuanto a los beneficios que podría reportar, debe ser este el punto de partida para un adecuado proceso de traspaso de competencias.

### *Mecanismo de traspasos justo, imparcial y heterogéneo*

Una vez cumplidos los contratos y convenios en materia de fomento productivo, debemos comenzar a realizar un traspaso definitivo de los programas y competencias que contienen los instrumentos anteriormente señalados. La idea es que, cumplido el contra-

---

12 OCDE, 2007.

13 Al respecto ver: Díaz y Rivera, 2014.

14 OCDE, 2015.

to, se conforme una comisión compuesta por tres miembros del gobierno central, tres miembros del gobierno regional y un experto designado por la Corte de Apelaciones respectiva. El objeto de esta comisión será analizar la gestión de desempeño del contrato, para así recomendar al ejecutivo -a través de un informe- el traspaso de la competencia o programa de forma definitiva y exclusiva. En caso de no ser concordante la opinión de alguna de las partes con la decisión del ejecutivo, se deberá otorgar la facultad al Tribunal Constitucional para que las cuestiones de competencias entre unidades territoriales sean resueltas por él.<sup>15</sup> Una alternativa institucional más definitiva, propuesta en el presente libro<sup>16</sup> como primera Medida “Esencial”, es la constitución, al inicio del nuevo gobierno, de un “Consejo Nacional para la Descentralización y el Desarrollo Territorial”, que actúe como un órgano asesor del Presidente de la República, de alto nivel técnico, autónomo<sup>17</sup>, cuya misión será evaluar<sup>18</sup>, precisamente, el efectivo avance y coherencia de los procesos de traspaso de competencias así como, coordinadamente, el de descentralización fiscal, recomendando los ajustes necesarios para su retroalimentación y perfeccionamiento.

### ***Potestad normativa de los gobiernos regionales<sup>19</sup>***

Los gobiernos regionales tienen potestad para crear reglamentos dentro del ámbito propio de su competencia. No existe noción sobre la importancia capital de esta potestad, en relación a los alcances de permitir que las transferencias futuras de facultades detenten una herramienta que las haga aplicables a cada realidad regional, especialmente considerando la posibilidad de que existan gobernadores regionales electos. Esta potestad resultaría especialmente útil en el caso de que se traspasen competencias y programas de forma exclusiva<sup>20</sup>, las cuales en la actualidad son más bien escasas. Así, no solo cada gobierno regional puede solicitar la competencia que más se acomode a su propia realidad, sino que también esa misma competencia puede ser adecuada a la propia necesidad y prioridad de los territorios.

---

15 Ferrada, 2002.

16 Ver Parte I, 2.1.

17 Siete miembros nombrados con ratificación del Senado

18 Previo informe técnico de la SUBDERE.

19 Ferrada, 2002.

20 Ídem.

### 3° Servicios Públicos o agencias dependientes del gobierno regional (meta ideal a alcanzar en el proceso)<sup>21</sup>

El ideal es que, a medida que se vayan traspasando competencias de forma exclusiva, se pueda dotar a los gobiernos regionales de órganos y de estructuras que permitan ejecutar tales competencias de una forma adecuada. Por eso una de las alternativas es la creación de servicios públicos regionales y otra la de agencias regionales<sup>22</sup>, los que resultan esenciales como resultado final en cualquier proceso de descentralización administrativa. La idea es que exista un servicio público o agencia de fomento productivo que dependa del gobierno regional y que actúe a través de su personalidad jurídica y patrimonio<sup>23</sup>, ejecutando integralmente ciertas competencias y programas de CORFO y SERCOTEC<sup>24</sup>, con FOSIS, INDAP, SERNATUR y otros relacionados, que se traspasen a las regiones luego de cumplidos los respectivos contratos. Luego, en base a dicha experiencia, debiéramos ir creando la respectiva institucionalidad regional adecuada en materia de desarrollo social, cultural y ordenamiento territorial para, desde allí, analizar la conveniencia de aumentar los ámbitos de acción de los gobiernos regionales establecidos en nuestra legislación.

#### Co-construcción de la medida:

Para que esta propuesta pueda tener éxito es necesario que sea adoptada como una política de Estado, impulsada transversalmente por todos los actores políticos, especialmente por:

1. **Presidente de la República y Congreso Nacional:** Presentar y aprobar los proyectos necesarios para reformar la Constitución y las leyes respectivas, en orden a hacer aplicable el proceso a la realidad chilena, haciéndose cargo además del establecimiento de mecanismos claros de resolución de conflictos entre unidades territoriales.
2. **Ministerios, SUBDERE, Gobiernos Regionales:** Preparar un abanico de programas y competencias traspasables según las necesidades propias de cada región,

---

21 Para mayor información al respecto ver: SUBDERE/UNIVERSIDAD DE CHILE, 2005; Tobar, 2012.

22 Aprovechando la exitosa experiencia de descentralización de programas de CORFO y SERCOTEC a través de los Comités de Desarrollo Productivo Regional en Antofagasta, Biobío y Los Ríos desde 2015 (referidas en el artículo de Pedro Sierra en este mismo libro), en las cuales representantes de los agentes de desarrollo regional adoptan las decisiones de inversión en fomento productivo, lo que reduce la captura sin restar eficiencia a la asignación de recursos (BID, 2017).

23 SUBDERE/UNIVERSIDAD DE CHILE, 2005.

24 La idea es que las tres regiones piloto sean las mismas donde ha existido una experiencia en la materia (Comités de desarrollo productivo regional de Antofagasta, Biobío, Los Ríos).

de acuerdo a un calendario convenido con la asesoría técnica de la SUBDERE y con consulta a cada gobierno regional, lo que facilitará la suscripción de los contratos.

3. **Consejo Nacional para la Descentralización y el Desarrollo Territorial** (una vez instituido, 1er.semestre 2018): Análisis del avance del traspaso de competencias avance, y de su correlato con el proceso de descentralización fiscal: informe de recomendaciones.

## Referencias

- BID (2017), “Evaluación temprana de los Comités de Fomento Productivo Regional de Antofagasta, Biobío y Los Ríos. Informe Final”, Banco Interamericano de Desarrollo, abril de 2017.
- Díaz, Guillermo y Rivera, Claudio (2014), “Capacidades subnacionales para el proceso de descentralización: el caso de cuatro regiones de Chile”. Revista del CLAD Reforma y Democracia, número 60, pp.161-192.
- Ferrada, Juan Carlos (2002), La Potestad Reglamentaria de los Gobiernos Regionales: Algunas Notas Preliminares. Revista de Derecho, Universidad Católica de Valparaíso, Actas de las XXXII Jornadas de Derecho Público (noviembre 2001), tomo XXIII, volumen II, pp. 295-311.
- Hernández, Luis (1996), “Los convenios administrativos de transferencias de competencias a los gobiernos regionales”. Revista Gobierno Regional y Local N°36, Editorial Jurídica Conosur, Santiago de Chile.
- OCDE (2007), “Linking regions and central governments: Contracts for regional development”, OECD publishing.
- OCDE (2015), “Mejores políticas: Chile, prioridades políticas para un crecimiento más fuerte y equitativo”, OECD Publishing.
- RIMISP (2015), “Contratos Región: Un instrumento para el desarrollo regional y la descentralización en Chile”.
- SUBDERE/UNIVERSIDAD DE CHILE (2005), Informe Final Servicios Públicos Regionales, Santiago de Chile.
- Tobar, Manuel (2012), Derecho y Administración Regional, Tratado de Derecho Administrativo Tomo 2. Editorial Abeledo Perrot, Santiago de Chile.

---

## 2.1.6. Descentralización Fiscal Responsable<sup>1</sup>

Para poner en marcha un efectivo proceso de descentralización fiscal en Chile, asumido con responsabilidad tanto por el nivel central como por los dos niveles subnacionales, las municipalidades y los gobiernos regionales, se proponen los siguientes ejes o componentes principales de implementación coetánea y articulada:

- 1) Aumento de los recursos de gestión y responsabilidad propia
- 2) Transferencias desde el nivel central

### 1. Aumento de los Recursos de Gestión y Responsabilidad Propia

#### Fundamentos:

- El mayor esfuerzo y avance de un efectivo proceso de descentralización fiscal responsable debiera centrarse en la generación de recursos de gestión y responsabilidad propia de las municipalidades y los gobiernos regionales respecto de las transferencias desde el nivel central (Ministerio de Hacienda-DIPRES).
- Ello significa instituir, dentro de ciertos rangos a definir en cada caso, impuestos propios, a la propiedad, de tipo predial-territorial. La recaudación podrá seguirse ejerciendo por el Servicio de Impuestos Internos, o ejercerse en forma diferenciada por la instancia nacional o subnacional que tuviere la mejor capacidad de recaudar.
- A modo de ejemplo, hay países de la OCDE que recaudan 5 o 6 puntos del PIB con el impuesto a la propiedad. Hay claridad en la literatura comparada que cuanto mayor sea la proporción de ingresos propios de los gobiernos subnacionales que

---

<sup>1</sup> La elaboración de esta *medida estratégica* seleccionada como *esencial* contó con los valiosos aportes de destacados expertos en procesos de Descentralización Fiscal, integrantes de una Mesa de Trabajo convocada para tal efecto por la Fundación Chile Descentralizado...Desarrollado, entre otros integrada por Leonardo Letelier, del Instituto de Asuntos Públicos, INAP, de la Universidad de Chile; e Ismael Toloza, del Instituto de Desarrollo Local y Regional, IDER, de la Universidad de La Frontera.



así financian sus gastos, éstos van a ser fiscalmente más responsables (hecho que debiera interesarle a todo Ministerio de Hacienda y DIPRES).

- Entre las virtudes de este mayor énfasis en un incremento de recursos subnacionales basados en gestión y responsabilidad propia, se pueden mencionar:
  - el costo fiscal podría ser cercano a cero, siendo el costo político principal de cargo de los gobiernos locales y regionales que recaudan (más que del gobierno central), los que, por ello, cuidarán dichos cobros y los gastos que realizarán con cargo a los mismos, incentivando en ellos una conducta fiscalmente responsable.
  - reduce los niveles de discrecionalidad de la asignación de recursos de origen central, incrementando la transparencia y la credibilidad del proceso.
  - fortalece la capacidad del gobierno central de resistir a eventuales presiones indebidas de excesivo gasto por parte de los gobiernos subnacionales; por lo mismo, es preferible que el gobierno central acceda y se anticipe a iniciar un proceso gradual, responsable y controlado de esta naturaleza, en prevención de futuras presiones desbordantes de algunos gobiernos locales o regionales electos.

Como medidas específicas para incrementar la recaudación subnacional, se proponen:

- a. Equidad en el pago de patentes comerciales entre las grandes empresas y los emprendedores locales.
- b. Impuesto a la tala de grandes empresas forestales.
- c. Fin de exención en el pago de patente de la industria extractiva.
- d. Otras alternativas para el aumento de recursos de gestión propia.

### **1.1. Equidad en el pago de patentes comerciales entre grandes empresas y emprendedores locales**

#### **Objetivo:**

Generar una distribución más equitativa de los ingresos por pago de patentes comerciales de las grandes empresas (cadenas), desde la actual concentración en municipalidades sede de sus casas matrices, hacia comunas donde se encuentran sus sucursales.

### Descripción de la situación actual:

- En la actualidad, los ingresos por pago de patentes comerciales asociados a grandes tiendas o empresas se concentra en las comunas de Las Condes, Vitacura, Huechuraba, Providencia y Santiago, en circunstancias que en las comunas donde existen sucursales de las mismas empresas los montos de las patentes pagadas con frecuencia son irrisorios, los que en algunos casos no llegan a 1/2 UTM.
- El pago de las patentes municipales se encuentra regulado en el artículo 24 del Decreto Ley de Rentas Municipales de 1979, e impone esta obligación a las actividades lucrativas, salvo las primarias o extractivas. Su pago se justifica en la retribución que debe tener la municipalidad por el uso de los bienes que la comuna pone a disposición de la empresa para su funcionamiento, como son, entre otros: tendido eléctrico, calles, seguridad, aseo y ornato.
- El sistema funciona en base al “capital propio” (activos menos pasivos exigibles) declarado por la empresa en el formulario 22 del Servicio de Impuestos Internos. Para que no se pague dos veces respecto de un mismo patrimonio, se ideó que a ese monto se descontara todo lo invertido en otros negocios o compañías que deban, a su vez, pagar patentes. Dicha resta es informada por la empresa únicamente a la municipalidad donde tiene su casa matriz, la que debe fiscalizar la entrega de los documentos respectivos.
- Sobre el monto resultante se debe cancelar el 0,5%, aunque a veces, por estar la casa matriz emplazada en zonas que al municipio le interesa potenciar, el porcentaje afecto puede ser de 0,25%. El mínimo, en todo caso, es una UTM (\$39.689 al mes de junio 2017); y el máximo, 8 mil UTM (equivalen hoy a unos \$317 millones).
- Hechos los cálculos, ese dinero se distribuye entre todas las sucursales que tenga la empresa en el país, con porcentajes que varían de acuerdo al número de trabajadores que exista en cada una. Esta información la entrega la empresa a la comuna donde está su casa matriz, la que envía el listado correspondiente a todas las municipalidades donde dicha empresa tiene locales.
- El problema es que la mayoría de los trabajadores asociados a las sucursales son subcontrataciones, es decir son trabajadores contratados por un RUT distinto al de la empresa principal, por lo que los trabajadores contratados directamente por la empresa matriz son muy pocos o ninguno, estando la mayoría de ellos concentrados en la casa matriz.

### Propuesta:

- Eliminar el tope de patentes comerciales y establecer una patente mínima de 1 U.T.M. El valor mínimo de patente se aplicará por sucursal, oficinas, establecimientos, locales u otras unidades de gestión empresarial, a objeto de eliminar la inequidad en el pago entre grandes empresas y empresas de menor tamaño.
- Poner fin a las exenciones en el pago de patentes comerciales a industrias extractivas de áridos, pesca y forestal (la minería paga patente propia).
- Verificar por parte de Impuestos Internos la declaración de capital propio, y realizar la distribución de éste (que actualmente se realiza solo en función del número de trabajadores) vía actualización del reglamento de la Ley de Rentas<sup>2</sup>, incorporando como factor adicional de distribución las ventas por sucursal y el metraje cuadrado por sucursal; además de establecer un registro del número total de trabajadores y sus sucursales, el cual, al ser único, evita problemas de oportunidad de la información para la municipalidad respectiva. Para estos efectos el SII deberá disponer de las bases de datos respectivas del año siguiente a la publicación del nuevo reglamento.

### Co-construcción de la medida:

- Asociaciones Nacionales y Regionales de Municipalidades, Servicio de Impuestos Internos; SUBDERE, Ministerio de Hacienda: instalar mesa de trabajo para:
  - actualizar el reglamento de la Ley de Rentas (última del año 2008).
  - modificar el artículo 24 del Decreto Ley de Rentas Municipales.
- Consejo Nacional para la Descentralización y el Desarrollo Territorial (una vez constituido, 1er. semestre 2018): análisis e informe fundado.
- Gobierno Central: formulación y envío a trámite de los respectivos proyectos.
- Congreso Nacional: tramitación y perfeccionamiento legislativo de ambos proyectos.

---

2 La última es del año 2008.

## Referencias:

- Informe Final, Comisión Asesora Presidencial para la Descentralización y el Desarrollo Regional (2014).

## 1.2. Impuesto a la tala de bosques de grandes empresas forestales

### Objetivo:

Fortalecer los ingresos locales (municipalidades) por la vía de un impuesto a la tala de bosques de grandes empresas forestales.

### Descripción de la situación actual:

- Tanto el usufructo de recursos naturales, como las actividades económicas generadoras de externalidades negativas, debieran contemplar compensaciones de beneficio local y territorial (ejemplo: regalías locales y regionales de explotación de recursos naturales en Colombia y Paraguay).
- En Chile actualmente la actividad forestal es una de las actividades productivas que se encuentra exenta del pago de impuesto predial, hecho que va en directo detrimento de los ingresos locales. Cabe señalar que esta actividad produce externalidades negativas que en su mayoría deben ser asumidas por las administraciones locales, como son, entre otros, el deterioro de caminos y resecamiento de las napas de agua.

### Propuesta:

Creación de un impuesto especial a la tala de bosques de las grandes empresas forestales (aquellas que tienen más de 200 hectáreas plantadas). Dichas empresas se mantendrán exentas del pago del impuesto predial, pero al cosechar pagarán a la respectiva municipalidad un impuesto de 20 UTM por hectárea cosechada<sup>3</sup> (según informe CONAF). Como alternativa, sencillamente se podría eliminar la exención del pago del impuesto predial a las empresas forestales.

---

3 Propuesta de la Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional (2014, p.61).

### Co-construcción de la medida:

Asociaciones Nacionales y Regionales de Municipalidades, CONAF y CORMA: instalación de mesa de trabajo para formulación de anteproyecto.

Consejo Nacional para la Descentralización y el Desarrollo Territorial (una vez constituido, 1er. semestre 2018): análisis e informe fundado.

Gobierno Central (SUBDERE, Ministerio de Hacienda): perfeccionamiento, formulación y envío a trámite del proyecto.

Congreso Nacional: tramitación y perfeccionamiento legislativo del proyecto.

### Referencias:

- Informe Final, Comisión Asesora Presidencial de Descentralización y Desarrollo Regional (2014).
- Disponible en <https://prensa.presidencia.cl/lfi-content/otras/informes-comisiones/InformeDescentralizacion.pdf> (Consultado el 4 de septiembre de 2017).

## 1.3. Fin de exención en el pago de patente de la industria extractiva

### Objetivos:

Fortalecer ingresos locales (municipalidades) por la vía de un aumento de sus ingresos por pago de patentes.

### Descripción de la situación actual:

El Decreto Ley N°3.063, de 1979, sobre rentas municipales, establece en su artículo 23 lo siguiente.

Artículo 23. El ejercicio de toda profesión, oficio, industria, comercio, arte o cualquiera otra actividad lucrativa secundaria o terciaria, sea cual fuere su naturaleza o denominación, está sujeta a una contribución de patente municipal, con arreglo a las disposiciones de la presente ley.

Asimismo, quedarán gravadas con esta tributación municipal las actividades primarias o extractivas en los casos de explotación en que medie algún proceso de elaboración de productos, aunque se trate de los exclusivamente provenientes del respectivo fundo rústico, tales como aserraderos de madera, labores de separación de escorias, moliendas

o concentración de minerales, y cuando los productos que se obtengan de esta clase de actividades primarias, se vendan directamente por los productores, en locales, puestos, kioskos o en cualquiera otra forma que permita su expendio también directamente al público o a cualquier comprador en general, no obstante que se realice en el mismo predio, paraje o lugar de donde se extraen, y aunque no constituyan actos de comercio los que se ejecuten para efectuar ese expendio directo.

Es en base al articulado anterior que se entienden exentas del pago de patentes las actividades de extracción de áridos y pesca artesanal, la que no se consideran industria s extractivas.

### Propuesta:

Vía la respectiva modificación legal, poner fin a las exenciones en el pago de patentes comerciales de beneficio municipal, a las industrias extractivas de áridos, y pesca<sup>4</sup>. Al respecto, en su Informe la ex Comisión Asesora Presidencia en Descentralización y Desarrollo Regional (p.61) propone “aumentar la base de cálculo de la patente minera por hectárea de explotación (ello implicaría duplicar la recaudación, básicamente en municipios menores en el norte). Esto es aplicable a las grandes propiedades mineras.”

### Co-Construcción de la medida:

Asociaciones nacionales y regionales de Municipalidades, Cámara Chilena de la Construcción, Subsecretaría de Pesca: instalación de mesa de trabajo para la formulación de anteproyecto.

Consejo Nacional para la Descentralización y el Desarrollo Territorial (una vez constituido, 1er. semestre 2018): análisis e informe fundado.

Gobierno Central: perfeccionamiento, formulación, aprobación y envío a trámite del proyecto.

Parlamento: trámite, perfeccionamiento y aprobación del proyecto.

---

4 La pesca artesanal no se considera industria, por lo cual queda exenta del pago de patente comercial.

### Referencias:

- Comisión Asesora Presidencial de Descentralización y Desarrollo Regional (2014). Informe Final.
- Decreto Ley N°3.063, de 1979, sobre Rentas Municipales.

### 1.4. Otras alternativas para el aumento de recursos de gestión propia

- Endeudamiento acotado de gobiernos regionales y locales
  - Autorizar un endeudamiento a los gobiernos regionales y las municipalidades, debidamente acotado en cuanto al porcentaje respecto del respectivo presupuesto anual<sup>5</sup>, así como al destino de dichos recursos, reservados a inversiones generadoras de nuevas oportunidades de desarrollo.
  - Entre los instrumentos a considerar se encuentra la posibilidad de emitir bonos, los cuales podrían cotizarse en Bolsa y, en tal caso, ser debidamente evaluados por clasificadoras de riesgo.
- Conversión del impuesto territorial (predial) en un impuesto municipal
  - Dotar a los municipios de la potestad de decidir respecto de la tasa y la respectiva base gravable del impuesto territorial (predial), aun cuando la Tesorería General de la República siga realizando la recaudación.
  - Considerar la posibilidad de que ese impuesto territorial pueda ser flexible respecto de cierto rango y tipo de propiedad (como funciona en el Reino Unido), lo que posibilitaría un mayor protagonismo de los municipios tanto en actividades productivas como de residencia.
- Tasa portuaria territorial: para municipalidades puerto
- Aumento del impuesto específico minero: del 3,8 al 5%
- Creación de una patente eléctrica: canon por Mega Watts
- Tasa especial para sitios eriazos.

---

5 La ex Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional (2014) propuso la posibilidad de endeudamiento de los gobiernos regionales cuyo pago anual total de deuda no supere el 7% de su respectivo presupuesto anual.

## 2. Transferencias Desde el Nivel Central

### 2.1. Fondo de Convergencia para la Equidad Interterritorial

#### Síntesis de la medida:

Focalización de fondos de característica flexible y con horizontes de ejecución de mediano plazo (4-5 años), mayores en territorios con mayor fragilidad socioeconómica y gradualmente menores en territorios con realidades convergentes a la media nacional.

#### Objetivos

Generar, como política pública diferenciadora para territorios de distintos niveles de desarrollo del país, un proceso de convergencia, cohesión social y territorial, de mayor intensidad técnica y financiera en territorios más necesitados, y menor en zonas más consolidadas social y económicamente.

#### Descripción de la situación actual:

- Una tarea de la envergadura y complejidad de hacerse cargo de las severas desigualdades territoriales en Chile, se dificulta si solo se dispone de recursos asociados a la oferta de instrumentos, planes y programas de los servicios públicos, producto de carencias normativas (poco flexibles), operativas (ejecutados vía concurso público o contra demanda) y presupuestarias (ciclos anuales).
- Generar convergencia tanto social como territorial requiere además de fondos de características flexibles y de ejecución con horizontes de mediano plazo (3 a 5 años), donde desde el punto operativo se privilegien proveedores locales.
- Refiriéndose a este tipo de fondos de convergencia, en su Informe Final la Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional (2014), señaló textualmente:

*“El Fondo de Convergencia, se enmarca en el diseño e implementación de una Política de Cohesión Social y Territorial en Chile, cuyo objetivo es contar con políticas diferenciadas hacia territorios con realidades de desarrollo y competitividad disímiles. De hecho la propuesta aborda la necesidad de nivelar a territorios rezagados en Chile como una primera fase en este proceso de convergencia de mediano y largo plazo. (Símil a la política de cohesión social europea)...”*



### Propuesta:

- Crear un Fondo de Convergencia para la Equidad Interterritorial, dirigido a reducir las desigualdades socio económicas, de competitividad y culturales entre las comunidades y territorios de Chile. Este Fondo se establece sobre la base de indicadores objetivos, cualitativos y cuantitativos establecidos sobre territorios de planificación funcionales, y cuyo foco de financiamiento significa hacerse cargo de las brechas de capital territorial asociadas a factores estructurales del desarrollo, poniendo en valor las vocaciones productivas y miradas de largo plazo, articulados en planes de desarrollo territorial. Este fondo debe ser de tal envergadura que detone efectivos cambios estructurales determinantes de un desarrollo significativo y sostenido en el respectivo territorio.
- Con tal finalidad, se debe establecer un estándar nacional (garantía estatal de desarrollo) el que deberá convertirse en piso respecto del cual deben transitar dichos territorios.
- De esta forma, el objetivo del Fondo es permitir la intervención en territorios funcionales, mediante la generación de inversiones públicas e incentivos a la inversión privada, desde una lógica de desarrollo endógeno de los territorios y de reducción de brechas socioeconómicas.
- El Fondo de Convergencia opera como *block grant* (menú flexible de proyectos y programas a cargo de cada región), de carácter plurianual y no como fondo condicionado (*categorical grant*) a gasto específico, en atención a las brechas territoriales determinadas en el marco de un plan de desarrollo territorial prospectivo.
- En síntesis, el fondo de convergencia para la equidad interterritorial se sitúa en el marco de una política pública de cohesión social y territorial en Chile, cuyo objetivo es contar con políticas e instrumentos diferenciados hacia territorios con realidades de desarrollo y competitividad disímiles. Lo que se busca es nivelar y generar convergencia económica, social y cultural de mediano y largo plazo. El diseño y ejecución de esta política se debe hacer sobre la base de la definición de territorios de planificación; estableciendo una garantía estatal de desarrollo (piso de indicadores); impulsando una gobernanza territorial a través de instancias de participación vinculante público-privada; y generando planes de desarrollo territorial, los cuales son operativizados mediante Fondos de Convergencia o estructurales, complementados con instrumentos, planes y programas de los servicios públicos pertinentes.

### Co-Construcción de la medida:

Centros de Estudio Regionales, Asociaciones Nacionales y Regionales de Municipalidades (y a futuro de Gobiernos Regionales), SUBDERE, Ministerio de Hacienda: instalar mesa de trabajo para la formulación del anteproyecto (o perfeccionamiento de proyecto disponible).

Consejo Nacional para la Descentralización y el Desarrollo Territorial (una vez constituido, 1er. semestre 2018): análisis e informe fundado.

Gobierno central: SUBDERE, Ministerio de Hacienda: formulación, aprobación y envío a trámite del proyecto.

Parlamento: tramitación, perfeccionamiento legislativo y aprobación del proyecto.

### Referencias:

- Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional (2014), Informe Final.

## 2.2. Otras transferencias a los gobiernos regionales y locales

- a) Conversión del FNDR y del FCM<sup>6</sup> en un fondo de equalización territorial (horizontal), transfiriendo provisiones a éstos y aumentando sus recursos de decisión regional y local en base al costo relativo que tiene para el Estado proveer de bienes públicos en igual cantidad y calidad independiente de la región del país.
- b) Devolución a los municipios de aquellos cánones de ingresos no percibidos, producto de decisiones de exención del pago de contribuciones, realizadas por instancias nacionales, sin consulta a los municipios y que generan un detrimento en la base de recaudación de ingresos locales. Cabe señalar, que el 80% de las viviendas, el 79% de los predios agrícolas y el 62% de los predios no agrícolas están exento del pago del impuesto territorial.
- c) Integración del arriendo de los puertos a un fondo de transferencia directa: integración del canon de arriendo<sup>7</sup> y de otros pagos que se hagan al fisco por parte de las empresas concesionarias y no concesionarias de los puertos de Chile (tanto a las

6 Fondo Nacional de Desarrollo Regional; Fondo Común Municipal.

7 50%

empresas portuarias estatales como al fisco), a un fondo de transferencia directa y no condicionada, donde el 70% de este fondo sea de beneficio directo de los municipios puerto, y un 30% se distribuya a los municipios de la provincia respectiva. Esta integración tendrá vigencia solamente hasta cuando exista la ley de tasas portuarias.

### 3. Marco de referencia para la correcta implementación

El éxito o fracaso de un proceso de descentralización fiscal no depende solamente de qué medidas la conforman, sino que del modo como éstas se implementan, condiciones que han sido enfatizadas tanto por los integrantes de la Mesa de Trabajo convocada por la Fundación Chile Descentralizado...Desarrollado para aportar a la Medida de Descentralización Fiscal Responsable, como por algunos otros expertos, contribuciones que se resumen en lo que sigue, dada su relevancia para los fines del presente libro.

#### 3.1. Condiciones para una descentralización fiscal (DF) exitosa<sup>8</sup>

La DF puede tener efectos adversos en distintas áreas de la gestión del Estado, no obstante lo cual ésta permite fortalecer la rendición de cuentas en la ejecución presupuestaria, y se inserta en el propósito general de acercar las preferencias de los residentes locales a las decisiones de gasto. En dicho espíritu, esta propuesta enumera las condiciones deseables para que la DF sea posible sin comprometer la función del Estado en beneficio de toda la nación.

- a. Idealmente, los gobiernos sub nacionales deben tener ingresos propios, los cuales pueden generarse en función de impuestos locales y/o cobros por servicios o derechos emanados del desarrollo de actividades productivas en el territorio. Si bien lo anterior no obsta para reconocer la necesidad y pertinencia de las transferencias igualadoras entre regiones con diferentes bases gravables, la capacidad de decidir sobre las bases y tasas de ciertos tributos permite una mayor rendición de cuentas frente a la comunidad, y permite que la descentralización genere responsabilidades presupuestarias que son propias de cualquier autoridad electa.
- b. La asignación de transferencias a los gobiernos subnacionales debe (idealmente) realizarse en función de una fórmula que integre “necesidades de gastos” y “capacidad de generación de ingresos propios”, lo cual permite neutralizar las presiones

---

8 Leonardo Letelier, INAP, Universidad de Chile

políticas sobre la asignación territorial de los fondos. En los casos de fondos no asignables por dicha fórmula, debe existir un comité técnico encargado, el cual debe tener autonomía y ser elegido en función de la calificación y competencia técnica de sus integrantes.

- c. La factibilidad de permitir la emisión de deuda a los gobiernos regionales (ejemplo bonos), exige dos condiciones importantes, i) dichos gobiernos regionales deben tener al menos una parte (idealmente significativa), de recursos propios entre sus ingresos; ii) los gobiernos regionales deben ser responsables de su administración presupuestaria, lo cual implica que no debe haber formas implícitas de “rescate financiero” por parte del gobierno nacional en el proyecto de ley de responsabilidad fiscal.
- d. Las responsabilidades administrativas delegadas a los gobiernos regionales, deben asignar claras responsabilidades a las regiones que las asuman. Las ambigüedades en dicho ámbito son potencialmente conducentes a malas prácticas, toda vez que generan costos de transacción entre las partes involucradas, y suelen resultar en una provisión deficientes de los servicios públicos delegados. Lo anterior tiene importantes implicancias fiscales, toda vez que la incertidumbre o poca claridad en torno a la asignación de responsabilidades, penaliza el reconocimiento de la comunidad local (regional) en torno a los logros del gobierno regional – y como consecuencia, genera un desincentivo a la asignación presupuestaria en favor de la función administrativa que ha sido entregada a la región en cuestión.

### 3.2. Claves para una descentralización efectiva y fiscalmente responsable<sup>9</sup>

Bajo este título, en el anterior libro de la Fundación Chile Descentralizado...Desarrollado, se desarrolla todo un capítulo<sup>10</sup> que identifica y describe las siguientes condiciones de éxito:

- a) Claridad en la responsabilidad de asignación de gastos e ingresos
- b) Ingresos propios: explotación de las bases tributarias subnacionales
- c) Transferencias equalizadoras y basadas en fórmulas
- d) Marcos robustos de rendiciones de cuentas
- e) Marcos de Responsabilidad Fiscal

---

<sup>9</sup> Artículo Emilio Pineda, BID.

<sup>10</sup> El Arranque de la Descentralización. Desatando las amarras del centralismo chileno, p.189-196

- f) Regulación de la deuda
- g) Asistencia técnica
- h) Gradualidad
- i) Descentralización asimétrica

Estos planteamientos se actualizan y complementan en la Parte II, 1. del presente libro.

#### 4. Más transparencia, menos discrecionalidad

Además de voluntad política y perseverancia, el éxito del proceso general de descentralización y de desarrollo local-regional, y como componente sustantivo de éste el proceso de descentralización fiscal asumido con responsabilidad, requieren de un esfuerzo igualmente sustantivo y perseverante de transparencia y probidad de parte de todos los actores y niveles intervinientes, asumido con análoga decisión y responsabilidad. En definitiva, ambos son procesos que se necesitan recíprocamente y que se deben al bienestar y progreso de la gente y de todo el país.

Junto al mayor grado posible de transparencia y probidad en el nivel local-municipal, regional y central, ello requiere de una significativa reducción de los espacios de discrecionalidad todavía observable en materia tanto de transferencias como de gastos de los recursos públicos involucrados.

Entre las acciones a considerar para dicho propósito, se mencionan<sup>11</sup>:

- **Asociar transferencias a servicios municipales garantizados:** asegurar la transparencia en el gasto de las transferencias de exenciones del impuesto territorial (municipalidades) asociando dichas transferencias a servicios municipales garantizados pactados previamente (ej. provisión de mobiliario urbano, alumbrado público, aumento de áreas verdes, ciclovías, reciclaje de residuos sólidos.)
- **Traspasar Fondo SUBDERE a Municipalidades:** previa regulación de los criterios y requisitos, traspasar a las municipalidades (y en lo que corresponda a sus asociaciones) los recursos (PFM) que en la actualidad (bajo gobiernos de diferente signo) la SUBDERE asigna, caso a caso, a diferentes proyectos menores de necesidad y beneficio municipal.<sup>12</sup>

11 Aporte de Ismael Toloza, IDER-Universidad de La Frontera.

12 Esta modalidad da lugar a un frecuente peregrinaje de los respectivos alcaldes para gestionar proyectos de la más variada índole, con costos de viaje y de tiempos de los alcaldes y del Subsecretario muchas veces desproporcionados respecto de los montos de los proyectos en consulta.

- **Presupuesto regionalizado:** desagregar la Ley de Presupuesto por regiones, facilitando el conocimiento exacto de los montos con que cuentan las regiones para el cumplimiento de sus funciones durante el respectivo año presupuestario. Ello facilitará una mejor gestión financiera de los gobiernos regionales, disminuirá la discrecionalidad de algunas asignaciones y fortalecerá el control ciudadano sobre la gestión del gasto.
- **Rendiciones de cuenta:** instituir sistemas de rendiciones de cuentas (*accountability*) y mecanismos públicos de monitoreo de gastos de nivel local y regional.

**Comisión Engel:** con igual finalidad, es oportuno mencionar aquí algunas de las recomendaciones que en su momento realizó la Comisión Asesora Presidencial contra los Conflictos de Interés, el Tráfico de Influencias y la Corrupción (2015) encabezada por el economista Eduardo Engel, como son, resumidamente<sup>13</sup>:

- Facilitar la detección de enriquecimiento ilícito: obligatoriedad de declaraciones de intereses y patrimonio de alcaldes, concejales y funcionarios jefes de unidades clave.
- Mejorar la gestión financiera: transparentar los créditos incobrables y las deudas municipales; establecer la obligatoriedad de estándares exigentes de información y gestión financiera.
- Fortalecer procedimientos de compras/licitaciones: obligatoriedad de usar el Sistema Chile-Compra, adecuándolo a la realidad heterogénea de los municipios, con capacitación del personal; auditoría de Contraloría sobre un cierto umbral; mejorar fiscalización de recursos de corporaciones y asociaciones municipales.
- Fortalecer cuadros profesionales:
  - Director de Obras Municipales designado por Alta Dirección Pública e inamovible por un período de tiempo;
  - Responsables de otras unidades clave (Asesoría Jurídica, SECPLAC, Desarrollo Comunitario, Administración, Control): Concurso público de antecedentes, controlado por Alta Dirección Pública (ADP), con aprobación previa de examen nacional de conocimientos y habilidades.
  - Cargos de nivel siguiente: similar, sin supervisión de ADP.

---

13 Síntesis de presentación de Eduardo Engel, con ocasión del VII Congreso Nacional de Concejales: *Transparencia y Probidad de la Gestión Municipal y su impacto en la opinión pública*, realizada en Puerto Varas el 16 marzo de 2016.

- Evitar destino de fondos municipales a operadores políticos y campañas electorales:
  - Limitar la contratación de personal a honorarios, prohibiéndola seis meses antes de elección.
  - Gasto en publicidad no exceda en 5% el promedio de últimos tres años.

### **Observatorio Fiscal:**

Contribuciones muy importantes para mejorar en nuestro país la transparencia y las rendiciones de cuentas en los niveles subnacionales (municipal y regional) han sido formuladas<sup>14</sup> por el Observatorio Fiscal<sup>15</sup>. Para el caso del gasto público regional esta valiosa iniciativa aporta un actualizado análisis sobre las deficiencias de las rendiciones de cuentas de los gobiernos regionales, describe cómo se formula y gestiona el gasto público en una región; destaca la importancia de su adecuada rendición de cuentas y aporta los datos de su distribución por regiones. Asimismo identifica las debilidades de la clasificación del gasto regional y muestra la evolución (2010-2015) del monto de la rendición de cuentas regional en los PROPIR, así como las disparidades y consecuencias de dichas debilidades, resaltando la importancia de ello para la propia ciudadanía.

Respecto del gasto público regional, dicho Observatorio destaca que:

- El gasto público registrado en los Programas Públicos de Inversión Regional (PROPIR) no contiene todos los subtítulos del gasto regional, y deja aspectos relevantes fuera de la rendición de cuentas, tales como el gasto en personal de los servicios regionales.
- El gasto regional se contabiliza en la plataforma ChileIndica por parte de cada servicio regional. No obstante, este registro no es obligatorio, lo que sería importante revisar para asegurar una mayor calidad de datos en el futuro.

---

14 Basados en el principio que la democracia requiere tener ciudadanos informados e interesados en cómo se gasta su dinero. Ello requiere acercar la información al interés y la fácil comprensión del ciudadano, para que así los vecinos puedan saber y efectuar consultas en forma visual, sencilla y transparente, sobre cómo se distribuyen los presupuestos municipales y regionales, de dónde provienen los ingresos, cuales son las políticas de gasto y a que se destina cada peso de origen público de la respectiva municipalidad o gobierno regional.

15 <http://observatoriofiscal.cl/Blog/2016/09/inversion-regional/>

Sobre esa base, recomienda que el gasto público de los PROPIR (ChileIndica) debería:

- abarcar todo el gasto público imputable a una región.
- conciliarse 100% con las bases de datos de las Dirección de Presupuestos (DI-PRES) y el Sistema Nacional de Inversiones (Banco Integrado de Proyectos).
- sistematizar el gasto no solamente según sector, sino también según sub-sector, tal como lo realiza el Banco Integrado de Proyectos.
- corregir cómo se muestran estadísticas de beneficiarios y cobertura de población objetiva. En la actualidad, dichos registros tienen múltiples duplicidades.
- publicarse de forma más amigable, accesible y oportuna, en formato datos abiertos.

Adicionalmente, este Observatorio Fiscal destaca valiosas miradas de redes internacionales en la temática, las que ponen de relieve que la transparencia y la rendición de cuentas son muy relevantes en todos los niveles de gobierno, y su ausencia impacta también en todos los niveles de la sociedad<sup>16</sup>, y que la poca literatura por ahora disponible sobre transparencia del gasto público a nivel subnacional se explicaría por una concentración de la atención en la transparencia del gasto público a nivel nacional.<sup>17</sup>

---

16 <https://www.opengovpartnership.org/stories/comienzo-del-programa-piloto-subnacional-en-15-pa%-C3%ADses>

17 <http://www.internationalbudget.org/opening-budgets/open-budget-initiative/subnational-work/>





---

## 2.1.7. Sistemas Regionales de Gestión de Capital Humano, Conocimiento e Innovación

### Objetivo General

Instituir en cada región de Chile un Sistema Regional de Gestión descentralizada y articuladora, integrado por dos componentes interdependientes de alto valor estratégico para el desarrollo equitativo y sustentables de sus respectivos territorios y comunidades:

1. Sistema Regional de Gestión del Capital Humano Calificado
2. Sistema Regional de Gestión del Conocimiento y la Innovación

Adecuados a la realidad de cada región y sustentados por una institucionalidad de gobernanza compartida entre destacados representantes del ámbito público, privado, académico y social.

- 1. Sistema Regional de Gestión del Capital Humano Calificado: incentivos regionales para atraer, retener y desarrollar *talentos* para el desarrollo de comunas y regiones**

### Síntesis de la propuesta

El desarrollo humano y productivo de muchas comunas y regiones de Chile y los resultados de los programas de diversas instituciones públicas y privadas con presencia en los territorios, así como el avance del proceso de descentralización y desarrollo territorial iniciado en Chile, están severamente limitados por la disponibilidad de una masa crítica de Capital Humano calificado y motivado para participar en dichas iniciativas. Los últimos dos programas de gobierno (Piñera, 2009; Bachelet, 2013) así como diversos estudios y propuestas, basados en la experiencia internacional comparada y la realidad del país, comprometieron poner en marcha una política pública focalizada en incentivos

para atraer y retener técnicos, profesionales y postgraduados en programas, comunas y regiones carenciales.

Lamentablemente, aún no ha existido la suficiente voluntad política y capacidad técnica para iniciar acciones concretas al respecto, por lo que hemos seleccionado nuevamente esta medida estratégica como una de las 10 “esenciales” para el período 2018-2022. En lo principal, la presente medida constituye una síntesis de los antecedentes de justificación, operación, costos estimados y puesta en marcha (en base a regiones piloto) propuestos en el Informe de Asesoría a Subdere (2015) “Sistemas Regionales de Gestión de Capital Humano Calificado. Más Talentos para el Desarrollo de las Comunas y Regiones de Chile”.

Entiende como *incentivo*, un estímulo adicional, que a modo de “empujón” contribuya a la decisión, según corresponda, de un técnico, profesional o posgraduado y de su grupo familiar, de trasladarse e insertarse laboralmente en una determinada iniciativa de desarrollo local o regional. Dichos incentivos podrán crearse según las necesidades específicas, ya sea de instituciones públicas, privadas, académicas o sociales de determinadas comunas y regiones, o bien insertarse como estímulo complementario en instituciones e instrumentos ya existentes, de los cuales se identifican diversos ejemplos.

Como apoyo a la intermediación laboral y oportuna difusión se propone implementar el portal “Vitrina de las Regiones” y una campaña “Se vive mejor en Regiones”. Para su financiamiento compartido se proponen diversas instituciones públicas y privadas de nivel local, regional y nacional. Para su gobierno y administración se propone crear una institucionalidad descentralizada denominada “Sistemas Regionales de Gestión de Capital Humano, Conocimiento e Innovación”, articuladora e integradora de esos dos componentes o “subsistemas”, con una gobernanza interinstitucional compartida entre destacados representantes del ámbito público, privado, académico y social de la respectiva región e institucionalmente conectado con el Gobierno Regional a través de la División de Planificación y Desarrollo.

### Objetivo

Poner en marcha una política pública permanente e institucionalidad regional descentralizada dirigidas a promover la inserción de postgraduados, profesionales y técnicos talentosos y, motivados, en comunas y regiones de baja densidad de Capital Humano Calificado y reducir la fuga de talentos a la capital y al extranjero, asumidas como dimensiones estratégicas esenciales para alcanzar en sus territorios un desarrollo humano y productivo equitativo, sustentable y competitivo.

## Situación actual – Justificación

### Capital Humano Calificado: dimensión determinante para el desarrollo local y regional

La formación y disponibilidad de Capital Humano Calificado cobra cada vez mayor relevancia en un mundo caracterizado por las constantes transformaciones económicas, tecnológicas y culturales propias de la sociedad del conocimiento. El Informe Final de la ex Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional (2014, p.12 y 72) destaca que en Chile el Capital Humano constituye el principal factor de diferenciación entre regiones ricas y pobres, siendo la región Metropolitana la que concentra el mayor stock de Capital Humano Calificado<sup>1</sup>, causado principalmente por la naturaleza centrípeta del capital, especialmente del Capital Humano, dado que las personas altamente calificadas buscan empleos bien remunerados y un ambiente estimulante, que se encuentra más fácilmente en territorios con alta densidad de interacciones y de Capital Humano Calificado. Según el mismo informe, la escasez de Capital Humano Calificado genera diferentes efectos sobre el desarrollo a nivel local y regional, como son:

- En el desarrollo económico territorial: baja productividad laboral en aquellos territorios con escaso KHC, segmentando especialmente el país entre territorios productivos, dinámicos y ricos, respecto de otros rezagados y pobres.
- En la capacidad de innovación: altamente concentrada en la Región Metropolitana (según el Índice de Competitividad Regional uno de los factores fundamentales para la competitividad son las persona), en el que la Región Metropolitana presenta los mejores puntajes, razón por la cual la Agenda Nacional de Innovación y Competitividad 2010-2020, plantea la imperiosa necesidad de “fortalecer las capacidades técnicas y profesionales a nivel regional mediante la implementación de un programa que considere tanto la atracción de talento, como el fortalecimiento de competencias técnicas.”
- En los servicios públicos: el informe de la OCDE (2009) plantea que los equipos de los gobiernos locales y regionales tienen menos capacitación formal que los funcionarios del nivel central, debido a presupuestos y salarios más limitados, por lo que algunos críticos afirman que las unidades subnacionales no tendrían la capacidad de asumir mayores responsabilidades, generándose así un círculo vicioso: en la medida que las unidades de gobierno local cuentan con escaso KHC, su gestión es débil, lo

---

1 Capital Humano Calificado (KHC), referido a técnicos, profesionales, investigadores y posgraduados.

que a su vez constituye un argumento para no otorgarle nuevas atribuciones, herramientas y recursos.

- En la dinámica del poder: la Región Metropolitana concentra no solo la mayor cantidad de habitantes y ciudadanos votantes del país, sino que aquellos con mayor influencia pública y poder, en contraste con una clase política regional muy debilitada, con escasa emergencia de nuevos liderazgos.
- En la dinámica demográfica: ya que los stocks de capital humano, dinámica económica local y dinámica demográfica están estrechamente relacionadas.

Cada año se produce un importante drenaje (fuga) de talentos, desde comunas periféricas a capitales regionales, a Santiago y al extranjero<sup>2</sup>, sin que hasta ahora las autoridades nacionales y regionales de turno hayan tomado conciencia de esa grave pérdida, hayan puesto en marcha una política pública capaz de poner atajo y de revertir el deterioro del principal factor de desarrollo de sus territorios: el Capital Humano Calificado.

**La experiencia internacional comparada:** nos enseña desde hace años, a nivel global existe una verdadera “guerra por los talentos”. Entre los países y Estados que han desarrollado políticas públicas para atraer y retener talentos calificados países como Canadá, Francia, Dinamarca, Países Bajos, España, Portugal, Escocia, Israel, Ohio, Milwaukee, Argentina, Ecuador, Honduras, los que han adoptado medidas que:

- Difunden y promueven sus territorios
- Facilitan la conexión entre empresas y profesionales altamente calificados (nacionales o extranjeros), generando redes asociativas.
- Subvencionan (con diferentes tipos de incentivos) la contratación de profesionales talentosos en territorios con bajo stock de Capital Humano Calificado.
- Generan una cultura local atractiva para profesionales calificados y sus grupos familiares.

Una encuesta realizada el año 2011 por IDER-UFRO y el Instituto de Sociología de la PUC,<sup>3</sup> a cuatro grupos de profesionales egresados de programas muy diferentes, pero todos de alta selección y motivación (ex Servicio País; Becas Chile, Becas Conicyt, Jóvenes al Servicio de Chile) demostró que entre los residentes en Santiago un 73 a 91% está muy o algo interesado en insertarse en regiones (demuestra que hay alto interés, faltan las oportunidades y los estímulos), mientras que entre aquellos residentes en regiones un

---

2 Estudio IDER-UFRO-SUBDERE (2012) *Más Talentos para el Desarrollo Regional*.

3 En estudio SUBDERE-UFRO-IDER (2011), *Más Talentos para el Desarrollo Regional*.

59 a 75% se mostró poco a nada interesado para irse a Santiago. Un interés análogo e incluso mayor, mostraron profesionales chilenos residentes en diferentes países del extranjero para retornar a Chile e insertarse laboralmente en regiones (Hasbún, 2014). Estos estudios como algunas tesis de Magister (Charles, 2012; Saravia, 2012; Hasbún, 2014) han reforzado la necesidad de construir una política pública en esta temática y han aportado orientaciones sobre la naturaleza y contenido de las medidas apropiadas para su puesta en práctica.

**Compromisos presidenciales incumplidos:** no obstante haberse comprometido a la creación de incentivos regionales para atraer y retener talentos calificados en regiones, dicha política pública aún no se ha puesto en práctica (Piñera, 2009): “Generaremos incentivos para atraer, retener y desarrollar Capital Humano Calificado en las regiones, sean profesionales o técnicos”. Bachelet (2013): “Crearemos estímulos para atraer y retener personas calificadas, como también para incentivar la migración a regiones desde Santiago e incluso desde el extranjero, tanto en el ámbito laboral como académico”.

**Comisión presidencial: alta prioridad.** En su Informe Final la ex Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional (2014) propone la creación de *Sistemas Regionales de Gestión de Capital Humano Calificado*, medida que seleccionó como una de las 10 “Esenciales”, destacando que, junto a la elección democrática de los intendentes, también fue la medida demandada con mayor frecuencia en los “Diálogos Regionales” realizados por la Comisión.

**Coincidencia empresarial:** una de las medidas estratégicas fundada en los resultados de una encuesta, aplicada a empresarios de todas las regiones de Chile (Cámara Chilena de la Construcción, 2014, *Propuestas para un Chile Descentralizado 2030, por un Chile con más desarrollo económico, social y territorial*), es el *Fortalecimiento de la Calidad del Recurso Humano* (p.68) y a la *Retención del Talento y Profesional Joven* (p.69).

**Asesoría a Subdere:** la Subdere contrata una asesoría que actualiza, complementa y profundiza las propuestas anteriores y propone su puesta en práctica, a través de un Plan Trienal a ser iniciado el año 2016 vía regiones seleccionadas, en base a un conjunto de criterios y un compromiso formal de interés de sus principales actores del desarrollo (Subdere, 2015, *Sistemas Regionales de Gestión del Capital Humano Calificado. Más Talentos para el Desarrollo de las comunas y regiones de Chile*).<sup>4</sup>

**Falta visión estratégica y voluntad:** no obstante, todas las evidencias internacionales, los reiterados compromisos presidenciales, frecuencia de demandas regionales, estudios y

---

4 Dicho estudio constituye la principal base de antecedentes de la presente Medida Estratégica “Esencial”.

propuestas generadas, en Chile aún no se ha contado con la voluntad política y la capacidad técnica necesarias para lograr el financiamiento y la puesta en práctica de una primera etapa de este tan deseable proceso.

### Propuesta

**Incentivos regionales, “empujones” para atraer y retener talentos calificados:** para los fines de la presente propuesta, se entiende como *incentivo*, un estímulo adicional, que a modo de “empujón” contribuya a la decisión, según corresponda, de un técnico, profesional o posgraduado, y de su grupo familiar, de trasladarse e insertarse laboralmente en una determinada iniciativa de desarrollo local o regional. Con dicho propósito, esos incentivos podrán:

- Adecuarse para responder específicamente a las brechas y necesidades que se identifiquen en las respectivas comunas y regiones.
- Ser de variada naturaleza: complemento de remuneración (fija, variable, contingente a resultados), subsidios o incremento de los mismos, beneficios sociales, acceso preferencial a servicios, bonos para diferentes usos (Por ejemplo, actividades culturales locales, entre otras)
- Conformarse y combinarse en base a conjuntos variables de alternativas.
- Tener valores diferenciados, según se trate de técnicos, profesionales o postgraduados.
- Ajustarse<sup>5</sup> a las fuentes de financiamiento efectivamente disponibles y al marco presupuestario disponible para las respectivas experiencias de implementación de los respectivos sistemas regionales.
- Actualizarse periódicamente de acuerdo a su factibilidad de implementación en el corto y mediano plazo (entre 3 y 5 años).

**Perfil de beneficiarios y tipo de incentivos:** por ahora se identifican cuatro poblaciones de potenciales destinatarios de los incentivos que ofrecerán los sistemas regionales:

- a) Estudiantes destacados de pre-grado (principal semillero de talentos): incentivos (becas) para formación complementaria (contenidos con pertinencia local y regional), tesis y proyectos de título de especial interés para una empresa, organización local, comuna o región.

---

<sup>5</sup> Se propone un modelo flexible de asignación presupuestaria y de adjudicación de incentivos a los postulantes, ajustable a fuentes y montos de recursos efectivamente disponibles.

- b) Titulados y postgraduados: incentivos para atraer y retener *talentos* potencialmente interesados en:
- una determinada oportunidad laboral o iniciativa de desarrollo disponible en un territorio.
  - instalarse en un determinado territorio con un emprendimiento de su elección.
- c) Profesionales ya insertos laboralmente en terreno: incentivos de capacitación pertinentes a los requerimientos específicos del entorno natural, social y productivo<sup>6</sup>.
- d) Profesionales residentes en el extranjero, sean chilenos o extranjeros: incentivos para atraer y retener, con instrumentos adicionales adecuados para su retorno o emigración a Chile y para insertarse laboralmente en una determinada iniciativa de desarrollo local o regional.

**Creación de nuevos incentivos:** lo más importante es que por interés e iniciativa de instituciones públicas, privadas, académicas y sociales a nivel de comunas y regiones se puedan crear distintos tipos de “incentivos” dirigidos, según corresponda, a atraer, retener, desarrollar o reconvertir a aquel tipo de técnicos, profesionales o postgraduados que sean necesarios para sumarse y potenciar a sus respectivas actividades y emprendimientos.

**Instituciones e instrumentos susceptibles de insertar incentivos:** sin perjuicio de lo anterior, en la actualidad existen en el país diversas instituciones e instrumentos a cuyo interior se podrían insertar “incentivos” para hacerlos más atractivos en su capacidad de promover la inserción de profesionales talentosos en comunas y regiones especialmente carenciales. En entrevistas con directivos de la mayoría de estos programas se ha podido comprobar que una de las carencias que más limita el desarrollo e impacto de los mismos es, precisamente, la disponibilidad de Capital Humano Calificado, expresando un decidido interés por el inicio de primeras experiencias dirigidas a la superación de dicha carencia. En lo que sigue identifican algunas de ellas<sup>7</sup>, a modo de ejemplo, con el solo propósito de demostrar que, habiendo voluntad, hay suficientes espacios institucionales que permiten tomar iniciativa y sin que esta enumeración signifique un listado exhaustivo completo y actualizado de las mismas.

---

6 En casos determinados, podrá ser necesario además disponer de algún incentivo para retener y atender una eventual situación laboral o de escasez, y para renovar y reconvertir, por alguna condición etárea o laboral.

7 Su detalle y descripción se encuentra en la asesoría a Subdere (2015) “Sistemas Regionales de Gestión de Capital Humano Calificado. Más talentos para el Desarrollo de las comunas y regiones de Chile (principal antecedente base de la presente propuesta).



a) **CONICYT: Sistema de atracción e inserción de Capital Humano Avanzado, con instrumentos:**

- para la contratación de nuevos investigadores en la academia y centros de investigación.
- para apoyo al retorno de investigadores del extranjero.
- para inserción en la industria del sector productivo nacional y centros tecnológicos (incluye tesis de doctorado, sin una discriminación positiva para aquellos tesis que decidan hacer su tesis ligados a una empresa de regiones (si las tesis son de interés prioritario para una, se pueden solicitar incentivos complementarios del FIC de la región correspondiente).

b) **CONICYT: flexibilización de Becas Chile.**

- A través de alternativas como la realización de investigaciones asociadas a problemas y oportunidades del desarrollo local y regional desde los núcleos de investigación en los cuales se encuentran insertos los becarios en el extranjero. En el caso de que el retorno implique residencia en regiones, se hace necesario complementar y reforzar esta exigencia con propuestas motivadoras que los convoquen a quedarse, con contratos estables, remuneraciones mayores e, idealmente, formando parte de un proyecto de desarrollo local o regional que incremente el estímulo a insertarse y permanecer en regiones.
- Complemento a Becas Chile para estudios de postgrado, con foco y vinculación regional (Magister y Doctorado, realizados en Chile o en el extranjero).
- Contratación de investigadores jóvenes en universidades: proyecto piloto nuevo que en este primer año (2017) beneficiará a 12 investigadores de todas las áreas del conocimiento. Permite que binomios de un investigador y una universidad opten a un monto de hasta \$182 millones por proyecto, por tres años, dirigidos a financiar el salario del investigador, igualando su renta a la de un profesor asociado (parte de los recursos podrán destinarse a infraestructura para que desarrolle sus funciones y a gastos administrativos de la universidad).

c) **MINEDUC: Ley 20.330 de complemento a descuento o reembolso del crédito solidario (que durante años ha sido muy escasamente utilizada, debido a su defectuosa difusión).**

d) **SALUD: diferentes instrumentos para la inserción en comunas y regiones de profesionales de la salud provenientes de la Región Metropolitana o del extranjero.**

- e) **VIVIENDA:** para la adquisición y el mejoramiento de viviendas, con acceso preferencial a los subsidios vigentes, disponibles para sectores emergentes y medios, con la condición que el beneficiario asegure su ejercicio durante una determinada cantidad de años en comunas priorizadas por la respectiva región<sup>8</sup>.
- f) **CORFO y SERCOTEC:** en instrumentos de capital de riesgo y de emprendimientos de medianas y pequeñas empresas, particularmente en el contexto de en las tres regiones piloto de descentralización de desarrollo productivo (por ahora Antofagasta, Biobío, Los Ríos).
- g) **Programa de Gestión Territorial de Zonas Rezagadas,** con presencia y excelentes resultados en comunidades locales de diferentes regiones del país sobre la base de la participación protagónica y articuladora de sus propios dirigentes.
- h) **Programa Servicio País** (Fundación para la Superación de la Pobreza), cuyos importantes programas en comunas vulnerables podrían ser fortalecidos con una ampliación y retención de profesionales en terreno. Otro tanto podría lograrse con apoyos de complemento a sus programas de prácticas y tesis.
- i) **Otras instituciones e instrumentos vigentes,** susceptibles de incorporar incentivos para promover el interés de jóvenes profesionales talentosos para sumarse a sus actividades, según corresponda al análisis, prioridades y posibles iniciativas de desarrollo y capacidades del respectivo territorio y región.

**Vitrina de las regiones: información e intermediación laboral:** portal web común y disponible para todas las regiones que se van sumando al sistema, dirigido a poner en valor las principales oportunidades y atractivos de cada comuna y de la respectiva región, con información relevante estructurada en diferentes categorías (vivir, trabajar, invertir, estudiar, innovar, otras), a ser generada en forma creativa y competitiva desde cada comuna, con apoyo de los respectivos gobiernos regionales y de la Subdere (experiencias precursoras realizadas participativamente en comunas de Chiloé y La Araucanía demuestran la factibilidad y atractivo de este instrumento comunicacional). A medida que las regiones empiecen a estructurar y hacer disponibles ciertos tipos de incentivos, vinculados a determinados programas, instituciones y localidades, estos también serán anunciados y promovidos en esta “vitrina”.

**Campaña “se vive mejor en regiones”:** con el fin de promover el interés de potenciales profesionales talentosos de acceder a la “vitrina” y de motivarlos junto a sus grupos fa-

---

8 Es importante destacar que este es el tipo de incentivo regional por el cual coincidentemente expresaron mayor interés tanto los profesionales chilenos encuestados que viven en Chile (capital, regiones) como aquellos residentes en el extranjero.

miliares para trasladarse e insertarse laboralmente en algún programa o emprendimiento local o regional, se propone realizar activa y sostenida campaña publicitaria, apoyada con instrumentos y en espacios de alta visibilidad e impacto comunicacional.

**Institucionalidad y gobernanza:** descentralizada, articuladora y con una gobernanza compartida entre dos subsistemas altamente interdependientes entre sí:

- El Sistema Regional de Gestión de Capital Humano”, integrado con el
- Sistema Regional de Gestión del Conocimiento y la Innovación”

La gobernanza de ambos sistemas será interinstitucional y compartida, integrando en un mismo órgano directivo (Consejo) a destacados representantes del ámbito público, privado, académico y social de la respectiva región, institucionalmente conectado con el gobierno regional a través de la División de Planificación y Desarrollo Regional.

Nota: instituir la gobernanza de ambos sistemas en el mismo órgano de gobernanza significa aprovechar mejor las capacidades institucionales y personales disponibles en cada región, y fortalecer la capacidad de reflexión, sinergia y decisión de dos dimensiones tan directamente relacionados e interdependientes entre sí como son el Capital Humano Calificado y el Conocimiento e Innovación.

**Administración:** Sistema de Gestión de Capital Humano de la respectiva región, como parte del “Sistema Regional de Gestión de Capital Humano, Conocimiento e Innovación”

**Financiamiento de incentivos:** compartido entre:

- Nivel regional y local: gobiernos regionales (glosas); municipios; servicios, empresas e instituciones participantes.
- Nivel central: Subdere, Dipres, ministerios sectoriales participantes.

### Co-construcción de la medida

- **Creación e instalación institucional (Consejo):** gobiernos regionales, intendente (futuros gobernadores regionales), consejos regionales.
- **Designación de representantes destacados:** principales instituciones públicas, privadas, académicas y sociales de cada región, vinculadas a la gestión del Capital Humano Calificado.
- **Apoyo a implementación y co-financiamiento:** Subdere, Ministerio de Educación, Conicyt (futuro Ministerio de Ciencia y Tecnología), Ministerios sectoriales relacionados a los incentivos para atraer y retener.

- **Análisis y evaluación del proceso** (informe de recomendaciones para su perfeccionamiento): Consejo Nacional para la Descentralización y el Desarrollo Territorial (a partir de su creación en 2018).

### Vitrina de las regiones

- Subdere: diseño, puesta en marcha, operación general y mantención del portal nacional.
- Gores: implementación regional.
- Municipios y organizaciones locales: levantamiento y actualización de información.

### Implementación: gradual y regionalmente diferenciada

Regiones piloto: progresión de cuatro regiones por año: 2018: 4; 2019: 4; 2020: 4; 2021: 4; total 16.

#### Criterios para seleccionar regiones:

1. Principal: declaración de interés y compromiso formal de GORE e instituciones inicialmente participantes.
2. Distribución geográfica en territorio nacional.
3. Potenciación sinérgica de programas en terreno: Zonas Rezagadas, Descentralización de Fomento Productivo (Corfo, Sercotec, Indap, Fosis); municipalidades (y sus asociaciones); Servicio País; Conicyt, universidades-IP-CFT; empresas (y sus asociaciones); otros.

### Referencias

- Cámara Chilena de la Construcción (2014). Propuestas para un Chile Descentralizado 2030, por un Chile con más desarrollo económico, social y territorial.
- Comisión Asesora Presidencial de Descentralización y Desarrollo Regional (2014), Informe Final.
- Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (2012). Más Talentos para el Desarrollo Regional. Estudio realizado por el Instituto de Desarrollo Local y Regional de la Universidad de La Frontera.

- Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (2015), Informe Final de Asesoría “Sistema Regional de Gestión de Capital Humano Calificado. Más Talentos para el desarrollo de comunas y regiones de Chile.

## **2. Sistema Regional de Gestión del Conocimiento y la Innovación<sup>9</sup>**

### **Síntesis de la propuesta**

Se propone crear en cada región de Chile una institucionalidad regional descentralizada de gestión, de alto nivel político-técnico, capaz de articular, integrar y potenciar las visiones y capacidades de las principales organizaciones públicas, privadas, académicas y sociales de la región, con el fin de fortalecer la capacidad regional de generar y aplicar conocimiento e innovación de calidad pertinentes a la realidad y al futuro de la respectiva región; de gestionar, articular y potenciar recursos de origen regional, nacional e internacional, públicos y privados, dirigidos a fortalecer la capacidad autónoma de la región de generar, difundir y aplicar conocimiento propio; y de coordinar y promover la colaboración y sinergias requeridas entre las instituciones, instrumentos y personas comprometidas con el desarrollo científico-tecnológico y la innovación regional. Para ello, se propone que cada gobierno regional, comenzando por algunas regiones piloto, instalen un organismo (Consejo), compartido con el Subsistema Regional de Gestión de Capital Humano Calificado, igualmente integrado por calificados representantes de las principales instituciones públicas, privadas y sociales de la región directamente relacionadas a las tareas de la producción, innovación y aplicación de conocimiento científico, tecnológico dirigidos a orientar y fortalecer los procesos de desarrollo de la respectiva región, en interacción colaborativa con las instancias afines de otras regiones y del nivel central.

### **Objetivo**

Dotar a cada región de Chile de la capacidad autónoma necesaria para generar y aplicar conocimiento e innovación de calidad, pertinentes a sus respectivas realidades y potenciales, asumidas como dimensiones estratégicas esenciales para contribuir en sus respectivas comunidades y territorios a un desarrollo humano y productivo equitativo, sustentable y competitivo, y al efectivo avance del proceso de descentralización y de desarrollo territorial iniciado en el país, en interacción colaborativa con las instancias nacionales de innovación científica, tecnológica y productiva.

---

<sup>9</sup> Esta propuesta ha sido elaborada con destacada colaboración de Fabiola Vásquez Mirada y Claudia Silva Ariz, miembros del directorio de la Red de Gestores Tecnológicos de Chile.

## Situación actual – Justificación

- Durante las últimas décadas, la sociedad global, Chile y las regiones, han experimentado vertiginosos cambios fundamentales y complejos, y seguirán cambiando. Estamos presenciando una verdadera revolución que incide en cada ámbito de nuestra sociedad y vida cotidiana: es la sociedad del conocimiento, de la innovación y la información. El país y la región que no genera conocimiento y no es capaz de innovar, en todos los planos de su quehacer, perpetúa su pobreza y su dependencia del dominio, y los intereses de otros.
- Desde hace muchas décadas, con algunas y solo muy parciales excepciones, la capacidad de producción e innovación científica, tecnológica y productiva, está asociada a instituciones, equipos, personas, recursos e intereses situados en la Región Metropolitana, saturada, congestionada y con grados crecientes de deterioro de su calidad de vida.
- En contraste con ello, y a lo largo de todo su territorio, Chile dispone de una gran variedad y riqueza de potenciales de desarrollo, hasta ahora notoriamente subutilizados, algunos de ellos laboratorios naturales únicos, potencial que está a la espera de ser desarrollado en plenitud. Sin embargo, el desarrollo pleno de esos potenciales será alcanzable solo con la activa incorporación y un permanente esfuerzo en cada región, impulsado como política de Estado, de una mayor capacidad propia para producir conocimiento científico y tecnológico e innovación productiva y social, vinculadas a sus respectivas realidades naturales, productivas y sociales.
- En todas las regiones del país se observa, en mayor o menor grado, una cierta carencia de masa crítica de instituciones y personas calificadas y motivadas para asumir con eficacia las tareas y desafíos del conocimiento y la innovación.
- Dicha carencia se hace aún más crítica dada la predominante dispersión y falta de coordinación observable entre los actores públicos, privados, académicos y sociales del desarrollo, incluidos aquellos directamente relacionados al desarrollo científico, tecnológico y productivo.
- A las anteriores carencias se suman las desventajas de las instituciones y equipos de regiones para acceder a recursos de inversión y operación para sostener e incrementar las iniciativas existentes y nuevas de desarrollo científico, tecnológico y productivo.
- Entre las recomendaciones planteadas en el informe de la Comisión Presidencial de Ciencia para el Desarrollo (2015), se propone: “1. Fortalecer las capacidades del aparato público regional y sus estrategias de desarrollo en CCT, aprovechando el

proceso de descentralización en curso; así como 2. Fortalecer las capacidades de CTI en universidades y centros regionales de investigación y empresas, considerando las condiciones necesarias de cada región o territorio (multirregional), aprovechando, articulando y potenciando las capacidades instaladas”. Entre las acciones propuestas para contribuir a dicho objetivo, destaca: “Fortalecer el desarrollo de ecosistemas regionales de innovación y emprendimiento, conectados con redes nacionales e internacionales, en particular a través de la I+D que realizan universidades, centros regionales y empresas, alineados a las estrategias regionales de innovación definidas por los gobiernos regionales (GORE) y con los programas estratégicos de desarrollo regional y multirregional. Sin embargo, más allá de esa declaración, no propone ninguna forma organizacional que permita materializar dicho buen propósito.

- Por su parte, en el recientemente publicado (2017) informe del Consejo Nacional de Innovación para el Desarrollo, CNID, se señala explícitamente: *“Las reformas institucionales en curso orientadas al fortalecimiento de las regiones, deben ayudar a construir instancias regionales de decisión en la asignación de recursos, junto a la instalación y fortalecimiento de las capacidades de quienes tienen la responsabilidad de aprobar iniciativas y velar por el cumplimiento de los objetivos y metas establecidos”,* y destaca *“(…) más allá del diseño administrativo específico, se requiere de espacios permanentes de atracción y articulación de los diferentes actores, de forma que puedan generar, con autonomía, conocimiento de excelencia y pertinencia. Esta dinámica requiere del fortalecimiento de capacidades locales en la materia, tanto en el sector público, privado y académico, así como de un modelo de gobernanza innovador que considere una dinámica participativa y colaborativa con el nivel central. Esto último debe generar espacios e incentivos para el desarrollo de estrategias regionales autónomas, pero en diálogo con la política nacional de ciencia, tecnología e innovación.”*
- En el mismo informe, Gonzalo Herrera, Vicerrector de Investigación y Transferencia Tecnológica de la Universidad de Talca, señala *“Uno de los grandes desafíos que enfrentamos es, entonces, cómo agregar inteligencia, y por lo tanto valor, a aquello que extraemos de nuestras tierras y de nuestros mares. Y la ciencia y la tecnología necesarias para aquello deberán ser generadas principalmente en los propios territorios, porque se trata de desafíos locales. La nueva institucionalidad que se cree para hacerse cargo de la dimensión pública de la ciencia, la tecnología y la innovación deberá necesariamente tomar en cuenta la realidad anterior. Un ministerio que se limite a formular políticas públicas nacionales en esta materia, sin hacerse cargo de las especificidades territoriales de las mismas, será un escaso aporte al fortalecimiento productivo y social de los diferentes territorios de nuestro país. Debemos acostumbrarnos a dejar de pensar a Chile como la suma de Santiago y sus regiones tributarias, sino más bien como un amplio territorio humano, rico y complejo”.*

- En el proyecto del nuevo Ministerio de Ciencia y Tecnología, más allá de la creación de algunas seremías por macrozonas del país, por ahora tampoco se observa una respuesta adecuada de gobernanza central-regional para un futuro sistema efectivamente nacional de ciencia, tecnología e innovación. En consecuencia, sin ser la única, la solución más directamente al alcance de las mismas regiones y de sus respectivos actores e instancias de decisión, es la de tomar iniciativa para darse a la brevedad una organización propia y permanente, capaz de articular, potenciar y proyectar mejor las capacidades institucionales y personales existentes pero por ahora dispersas y descoordinadas, a través de una instancia permanente con puentes facilitadores para construir una visión compartida y lograr una fecunda colaboración de esfuerzos y beneficios compartidos entre las partes y para el desarrollo de la región en su conjunto.

## Propuesta

Crear en cada región de Chile una institucionalidad regional descentralizada de gestión, de alto nivel político-técnico, capaz de articular, integrar y potenciar las visiones y capacidades de las principales organizaciones públicas, privadas, académicas y sociales de la región, relacionadas con la ciencia, la tecnología y la innovación, generando con mirada prospectiva y esfuerzo colectivo, un ecosistema y una cultura regional de conocimiento e innovación, dirigidos a fortalecer, desde y para cada región, su capacidad de:

- coordinar y promover la colaboración, el diálogo y la capacidad de producir sinergias y acuerdos entre las instituciones, instrumentos y personas comprometidas con el desarrollo científico-tecnológico y la innovación regional;
- promover la generación y aplicación de conocimiento e innovación de calidad pertinentes a la realidad y al futuro de la respectiva región;
- impulsar iniciativas de desarrollo tecnológico y de innovación social, y productiva relevantes para el desarrollo regional; como por ejemplo, incentivar la participación de empresas regionales (PYMES) en actividades de innovación;
- impulsar iniciativas multidisciplinarias que tengan como objetivo la inclusión y utilización de tecnologías, entre otros para la tercera edad, siendo alternativas para dar oportunidad a que sigan siendo activos, desde el punto de vista del sector productivo;
- gestionar, articular y potenciar recursos de origen regional, nacional e internacional, públicos y privados, dirigidos a fortalecer la capacidad autónoma de la región de generar, difundir y aplicar conocimiento propio;



- evaluar y observar el seguimiento, retroalimentación y proyección de las iniciativas de I+D+i de la respectiva región;
- difundir los procesos de funcionamiento de las instituciones de investigación y desarrollo e innovación entre el sector productivo, facilitando la vinculación y la transferencia de conocimiento y de tecnologías.
- coordinar las políticas, instancias de decisión y acciones de la región con aquellas de otras regiones y del nivel central, especialmente con las del nuevo Ministerio de Ciencia y Tecnología y sus seremías macrozonales, promoviendo conjuntamente el desarrollo descentralizado de Chile.

**Institucionalidad, Gobernanza y Administración:** descentralizada y articuladora como “Subsistema Regional de Gestión del Conocimiento y la Innovación” compartidos con el “Subsistema Regional de Gestión de Capital Humano” con el mismo órgano directivo (Consejo) integrado por calificados representantes del ámbito pública, privado, académico y social de la respectiva región.

### Co-Construcción de la medida

(Análoga, coetánea y diferenciada del Sistema Regional de Capital Humano Calificado).

- **Creación e instalación institucional** (Consejo): gobiernos regionales, intendente (futuros gobernadores regionales), consejos regionales.
- **Designación de representantes destacados:** principales instituciones públicas, privadas, académicas y sociales de cada región, vinculadas a la gestión del capital humano calificado.
- **Apoyo a implementación y co-financiamiento:** Subdere, Ministerio de Educación, Conicyt (futuro Ministerio de Ciencia y Tecnología).
- **Análisis y evaluación del proceso** (informe de recomendaciones para su perfeccionamiento): Consejo Nacional para la Descentralización y el Desarrollo Territorial (a partir de su creación en 2018).

**Implementación a partir de regiones piloto:** dada la propuesta institucionalidad, gobernanza y administración compartidas entre los dos sistemas regionales de gestión propuestos (Capital Humano Calificado; Conocimiento e Innovación), la instalación de los mismos puede ejecutarse en una progresión de regiones piloto, análoga o diferenciada entre los dos subsistemas.

## Referencias

- Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional (2014), Informe Final.
- Comisión Presidencial Ciencia para el Desarrollo (2015). Un sueño compartido para el futuro de Chile. Informe a la Presidenta de la República, Michelle Bachelet.
- Consejo Nacional de Innovación para el Desarrollo, CNID (2017), Ciencias, Tecnologías e Innovación para un nuevo pacto de Desarrollo Sostenible e Inclusivo. Orientaciones estratégicas de cara al 2030 tras diez años.
- Nicolás Eyzaguirre, Ministro Secretario General de la Presidencia; Mario Hamuy, Asesor Científico de la Presidencia de la República (2017); Proyecto de Ley que crea el Ministerio de Ciencia y Tecnología.



---

## 2.1.8. Fortalecimiento del Sistema Educativo a partir de sus capacidades locales<sup>1, 2</sup>

### A) Medidas para la educación en comunidades locales vulnerables

#### Síntesis de la medida

Se propone fortalecer las capacidades de las comunidades escolares, a nivel local, especialmente aquellas que están en contextos de mayor vulnerabilidad.

Para ello, es fundamental implementar políticas públicas que permitan atraer, seleccionar, formar y acompañar a profesionales de la más alta calidad, que trabajen en estas comunidades, dado que el componente humano es el factor fundamental para el desarrollo de las mismas.

Lo anterior implica dar mayor autonomía y el respectivo “*accountability*” en caso de que haya evidencia de la capacidad correspondiente a nivel local.

Hay un sector educativo en nuestro país que necesita con urgencia ser mejor atendido: las escuelas y liceos de sectores vulnerables en regiones. En efecto, si bien desde hace décadas ha habido políticas públicas para estos sectores, también es cierto que, a juzgar por las mediciones de aprendizaje, estas políticas no han tenido el efecto esperado y los niños más pobres de nuestro país siguen recibiendo mala educación, hipotecando su futuro.

En consecuencia, el desafío fundamental es cómo implementar las políticas en cada escuela y liceo, luego la capacidad de los equipos directivos, como del personal docente, es fundamental, especialmente en ámbitos de pobreza.

---

1 Esta propuesta se elaboró gracias al valioso aporte de Pedro Hepp K., Presidente de la Fundación Educacional AraucaníAprende, y de Tomás Recart, Director Ejecutivo de Enseña Chile.

2 La presente propuesta sintetiza tres medidas seleccionadas que impactan al 20% de los estudiantes más vulnerables, que es el sector atermás abandonado y menos visible de la educación chilena. Por décadas, estos niños han estado educativamente sub-servidos, sin haber mayor conciencia del daño humano que implica el darles una mala educación. Si se lograra que estas tres medidas sean tomadas con alguna seriedad, sería un gran paso.

## Objetivos

1. Construir y Publicar un Mapa de la Educación en Contextos Vulnerables: El objetivo del Mapa es visibilizar en cada región al conjunto de escuelas y liceos que atienden al 20% de los niños más vulnerables en escuelas y liceos, comenzando por hacer público cuantos son, donde están, a qué escuelas/liceos asisten y en especial, qué y cuanto aprenden y donde dichos alumnos continúan y terminan sus estudios.
2. Potenciar a los Equipos Directivos Escolares con Foco en Pobreza: Establecer equipos directivos con los recursos, capacidad y responsabilidad (*accountability*) suficiente para atraer, seleccionar y desarrollar a su equipo docente, y contextualizar la educación de sus estudiantes, a partir de estándares mínimos nacionales.
3. Leer como derecho fundamental: Replicar estrategias efectivas que aseguren que en tres años ningún niño en Chile egresa de educación básica sin lograr un nivel lector efectivo de acuerdo a estándares del MINEDUC.

Estas tres medidas buscan:

- 1) Crear conciencia nacional del grave atraso de los aprendizajes de los niños en sectores más vulnerables (construcción y difusión del mapa);
- 2) Establecer las condiciones para comenzar a dar autonomía a equipos directivos con capacidad (potenciar equipos);

Emprender de manera urgente medidas de corto plazo para abordar el déficit más grande en contextos de pobreza (Lectura).

## Situación actual – Justificación

### En referencia al objetivo 1: construir y publicar el Mapa de la Educación en contextos vulnerables

Actualmente no se sabe con precisión la cantidad, situación y calidad de los aprendizajes de los niños más vulnerables, el nivel de gestión de los directivos y la formación de los docentes, en especial los que asisten a sectores más vulnerables y más gravemente, a escuelas rurales con baja matrícula. Es necesario monitorear en forma permanente, con mayor precisión a la actual, de modo de focalizar recursos. Esta información debe ser ampliamente difundida.

### **En referencia al objetivo 2: centros de liderazgo con orientación en pobreza**

En un colegio, como en cualquier otra organización, lo más importante son las personas. Pueden tener los últimos computadores, infraestructura, textos y/o varias recetas, pero finalmente si no se tiene a un director o directora con un equipo de profesores con el rigor y cariño necesario, es poco viable generar un cambio. Hoy, independiente de la capacidad de los equipos directivos, estos no cuentan con la autoridad para seleccionar y desarrollar a su cuerpo docente. El centralismo en temas educacionales se ha ido incrementando con los nuevos proyectos de ley de Carrera Docente y Fortalecimiento de la Educación Pública. Se requiere poner incentivos para atraer a nuevos talentos a estos puestos, cruciales para el buen desempeño y desarrollo. En especial esto se debe implementar con foco en el 20% más pobre del país. Hoy, en la educación pública, ¿Quién es realmente responsable? ¿Son los municipios? ¿Quién en los municipios? ¿El alcalde, el Director de Educación, Los directores, los profesores? ¿Es el nivel central? ¿Quién en el nivel central? ¿Es una mezcla de todo? ¿Alguien se hace cargo? ¿Si hay un problema, quién responde? ¿A quién debemos celebrar y felicitar si hay mejoras? Creemos que estas son preguntas difíciles de responder, incluso por la misma gente que está trabajando en los colegios mientras existan políticas que se definen desde el centro sin otorgar autonomías a los colegios. Esta ambigüedad y falta de simpleza produce, en la práctica, que nadie es responsable. He aquí el principal problema. Los resultados de aprendizaje demuestran que el centralismo ha sido incompetente para resolverlo desde que se hacen mediciones de aprendizaje –los niños más pobres siguen esperando–, es hora de que la responsabilidad recaiga en las propias comunidades.

### **En referencia al objetivo 3: leer como derecho fundamental**

Los resultados de aprendizaje y la evidencia de quienes operan en terreno indica que en los sectores más vulnerables, más del 50% de los niños no alcanzan un nivel lector mínimo, con lo cual el estado vulnera un derecho básico de estos niños. El mapa de la educación en pobreza tiene entre sus objetivos que el país se entere de esta vulneración sistemática de los derechos de los niños más pobres y se toman medidas urgentes para terminar con esta vergüenza nacional.

## Descripción de la propuesta

### **En referencia al objetivo 1: construir y publicar un mapa de la educación en contextos vulnerables**

Designar un organismo público (como la Agencia de Calidad de la Educación) que acopie la información de los niños de Chile, construya, publique y actualice anualmente el mapa para registrar el historial educacional. De esta forma, se entenderá mejor la magnitud del problema en las escuelas y liceos que atienden al 20% de los niños más vulnerables en escuelas y liceos, y en especial el monitoreo del futuro de estos estudiantes. Sin entender el futuro de los estudiantes, es difícil mejorar lo que se está haciendo en el día a día en los colegios en los cuales ellos asisten.

### **En referencia al objetivo 2: potenciar a los equipos directivos escolares con foco en pobreza**

Si se establecen estándares nacionales mínimos, lo siguiente es tener una estructura simple, con capacidad a nivel local, con responsabilidades claras con respecto a lo que pasa dentro del colegio y las salas de clase. Para ello, lo fundamental es la figura del director, con la capacidad y responsabilidad (*accountability*) suficiente para atraer, seleccionar y desarrollar a su equipo docente, y contextualizar la educación de sus estudiantes.

### **En referencia al objetivo 3: leer como derecho fundamental**

Replicar estrategias efectivas que aseguren que en tres años, ningún niño egresa de educación básica sin lograr un nivel lector efectivo de acuerdo a estándares del MINEDUC.

## Co-construcción de la medida

### **En referencia al objetivo 1: construir y publicar un mapa de la educación en contextos vulnerables**

Designar un organismo público (como la Agencia de Calidad de la Educación) que acopie la información de los niños de Chile, construya, publique y actualice anualmente el mapa para registrar el historial educacional. De esta forma, se entenderá mejor la magnitud del problema en las escuelas y liceos que atienden al 20% de los niños más vulnerables en escuelas y liceos, y en especial el monitoreo del futuro de estos estudiantes. Sin entender el futuro de los estudiantes, es difícil mejorar lo que se está haciendo en el día a día en los colegios en los cuales ellos asisten.

**En referencia al objetivo 2: Potenciar a los Equipos Directivos Escolares con Foco en Pobreza**

Si se establecen estándares nacionales mínimos, lo siguiente es tener una estructura simple, con capacidad a nivel local, con responsabilidades claras con respecto a lo que pasa dentro del colegio y las salas de clase. Para ello, lo fundamental es la figura del director, con la capacidad y responsabilidad (*accountability*) suficiente para atraer, seleccionar y desarrollar a su equipo docente, y contextualizar la educación de sus estudiantes

**En referencia al objetivo 3: leer como derecho fundamental**

Replicar estrategias efectivas que aseguren que en tres años, ningún niño egresa de educación básica sin lograr un nivel lector efectivo de acuerdo a estándares del MINEDUC.

**Referencias**

- Bellei, C.; Morawietz, L.; Valenzuela, J. P.; Vanni, X. (2015). *Nadie dijo que era fácil. Escuelas efectivas en sectores de pobreza, diez años después.* LOM.
- Universidad Alberto Hurtado, Escuela de Periodismo (2012). *Otra Cosa Es Con Pizarra.* Enseña Chile ISBN: 978-956-9239-00-7
- Childress, S.; Elmore, R. F.; Grossman, A., & Johnson, S. M. (2007). *Managing School Districts for High Performance: Cases in Public Education Leadership.* Harvard Education Press. 8 Story Street First Floor, Cambridge, MA 02138. Experiencia de Unncommon Schools y Kipp Schools.



## B) Fortalecimiento de las Universidades Regionales en su misión de aportar al desarrollo descentralizado de las regiones<sup>3</sup>

### Síntesis de la medida

Las universidades regionales junto con la sociedad civil, el sector empresarial y los organismos públicos, son agentes principales de desarrollo de sus comunidades y territorios, constituyendo parte de su patrimonio institucional y uno de los elementos de su identidad local.

Las tres reformas que se tramitan en el Congreso Nacional -de Educación Superior (ES), de Gobiernos Regionales y del Ministerio de Ciencia y Tecnología (CyT)- ofrecen la inédita oportunidad de reconocer el aporte de estas universidades y, especialmente, de hacer los ajustes legales, administrativos y financieros que les permitan fortalecer su institucionalidad y la gobernanza de su vinculación con su respectivo entorno regional, y con ello su aporte al desarrollo social y territorial equitativo y sustentable del país.

Por lo anterior, el desafío es incorporar en esas reformas –particularmente las de educación superior y la de ciencia y tecnología- diversas medidas para fortalecer las capacidades de las universidades regionales de contribuir desde el conocimiento al desarrollo de sus respectivas regiones, en ámbitos tales como:

1. Participación de actores regiones en la gobernanza nacional del sistema de ES y de CyT;
2. Políticas nacionales de ES y CyT con desagregación territorial y armonizadas con los planes estratégicos de los gobiernos regionales y de las propias universidades;
3. Normas y recursos nacionales y regionales que potencien la capacidad de generar conocimiento y desarrollo con esfuerzos y beneficios compartidos entre las universidades regionales y los principales actores públicos, privados y sociales de sus respectivas regiones.
4. Criterios y estándares de evaluación de calidad que reconozcan los diferentes contextos.

---

3 Esta medida estratégica ha sido elaborada con la valiosa colaboración del Geógrafo José Abalos König, Secretario Ejecutivo de la Agrupación de Universidades Regionales de Chile, AUR.

5. Financiamiento que compense el mayor costo de vida en regiones, menores economías de escala e incorpore recursos para atraer y retener estudiantes y académicos calificados.

## Objetivos

1. Incorporar la dimensión territorial y actores representativos de las regiones en la gobernanza nacional del sistema de educación superior y de ciencia y tecnología.
2. Desagregar territorialmente las políticas nacionales de ES y de CyT y armonizarlas con las políticas de los gobiernos regionales y los planes estratégicos de las propias universidades.
3. Institucionalizar la Vinculación con el Medio como la tercera misión esencial de la educación superior de regiones.
4. Asegurar que los criterios y estándares midan calidad pertinente al contexto regional y asuman las diferencias en las condiciones objetivas en que se desenvuelven las distintas instituciones.
5. Compensar económicamente el mayor costo de vida en regiones y, las menores economías de escala, e incorporar recursos para atraer y retener estudiantes y académicos calificados.

## Descripción de la situación actual

### **En referencia al objetivo 1: incorporar la dimensión territorial y actores representativos de regiones en la gobernanza nacional del sistema de educación superior y de ciencia y tecnología**

La naturaleza centralista del sistema político administrativo se expresa en todos los ámbitos del quehacer nacional. Uno de los factores de esto es la ausencia de representantes de regiones en las instancias de **decisión asesora y consultiva** que se constituyen en cada sector.

Esto ocurre con igual crudeza en el ámbito de la educación superior, de la ciencia y tecnología, el arte y la cultura –directamente relacionados a la misión de las universidades. Así ocurrió en el pasado, y se reeditó recientemente en instancias nacionales creadas –como la Comisión Asesora Presidencial en Ciencia y Tecnología, el Consejo Asesor para la Formación Técnica Profesional, entre otros-, lo que una vez más evidencian la escasa o nula preocupación por contar en esas instancias nacionales con representantes del Chile de las regiones.

Ese hecho desconoce notoriamente que las regiones constituyen más del 90% del territorio nacional, que en ellas vive el 60% de la población chilena, y que entre otros poseen las riquezas de sus recursos naturales, paisajes y nichos culturales, que fundamentan el desarrollo histórico y actual del país.

### **En referencia al objetivo 2: desagregar territorialmente las políticas nacionales de ES y de CyT y armonizarlas con las políticas de los Gobiernos Regionales y los planes estratégicos de las propias universidades**

La mirada centralista en la formulación de políticas públicas se expresa en al menos tres ámbitos relacionados: a). quienes las formulan técnicamente y los directivos políticos que las aprueban en su gran mayoría son personas con formaciones y trayectorias del nivel central; b). las políticas tienden a ser genéricas y homogéneas en sus contenidos y orientaciones; y c). si bien se consideran “políticas nacionales”, sus contenidos normalmente derivan de diagnósticos y enfoques basados en la realidad de Santiago o de unas pocas ciudades o regiones.

Por lo tanto son políticas públicas que no recogen las particularidades específicas de los distintos territorios –sus realidades, desafíos y oportunidades-, por lo que terminan forzando a los actores concernidos a adecuarse a esquemas que les son ajenos o bien terminan marginados por la dificultad de aplicarlas. Por ejemplo, en las instituciones están compelidas de asegurar el mismo periodo de duración nominal de la carrera, so pena de asumir consecuencias económicas. Esto ignora la diversidad de contextos socioeconómicos, de formación escolar y, entre otros, de la aplicación de políticas de inclusión. Así, se da la paradoja que instituciones que asumen las desigualdades del proceso de desarrollo en zonas complejas, son castigadas por operar en tales contextos.

### **En referencia al objetivo 3: institucionalizar la Vinculación con el Medio como tercera misión esencial de la educación superior de regiones**

- Las reformas de la educación superior en actual trámite legislativo establecen un mandato explícito a las universidades de contribuir al desarrollo económico, social y cultural de sus respectivas regiones, debiendo el sistema fomentar la vinculación de sus integrantes con la sociedad<sup>4</sup>.
- Un mandato similar se encuentra en los estatutos de las universidades regionales, así como en sus respectivas declaraciones de misión y políticas, así como en sus periódicos planes de desarrollo y procesos de acreditación.

---

4 Indicación Sustitutiva al Proyecto de Ley de Educación Superior, Boletín 10.783.04, del 7 de abril 2017.

- Sin embargo, dichos mandatos por ahora son meramente declarativos, dado que a diferencia de las funciones tradicionales de docencia e investigación, no cuentan con una política pública explícita ni con los correspondientes recursos, instrumentos de financiamiento e incentivos de gestión, que les aseguren el respaldo político-normativo y material necesario para poder cumplir adecuadamente dicha misión.
- Lo anterior tiene como consecuencia, además, que en muchas instituciones todavía predomina una oferta de actividades de vinculación en su mayoría dispersa y desarticulada, carente de una gobernanza capaz de generar zonas de intersección y sinergias internas, ni espacios institucionales permanentes de interacción, con esfuerzos y beneficios compartidos, con los actores públicos, privados y sociales del respectivo entorno regional.

**En referencia al objetivo 4: asegurar que los criterios y estándares midan calidad pertinente al contexto y asuman las diferencias en las condiciones objetivas en que se desenvuelven las distintas instituciones**

La lógica impuesta desde 1981 plantea la competencia más que la cooperación como el elemento dinamizador del sistema, lo que supuestamente daría un mejor resultado y desarrollo global. Sin embargo, en muchos ámbitos la competencia no existe por la desigualdad de recursos y condiciones con que se iniciaron muchas instituciones –perjudicando a las universidades regionales derivadas- o por operar en condiciones de trabajo más complejas que otras –zonas de mayor vulnerabilidad, menor escolaridad o zonas extremas-. Esto da lugar a círculos viciosos difíciles de alterar.

No obstante esta obviedad, el sistema de acreditación de la calidad supone igualdad de condiciones en el trabajo de las instituciones, lo que beneficia a aquellas con mayores recursos que agregan el prestigio de estar mejor evaluadas. Eso estimula la concentración institucional y territorial de los factores de éxito.

**En referencia al objetivo 5: compensar económicamente el mayor costo de vida en regiones, las menores economías de escala, e incorporar recursos para atraer y retener estudiantes y académicos calificados**

El anómalo desarrollo territorial de Chile complejiza la dimensión económica de las universidades regionales. Primero, debido a las diferencias de tamaño de los mercados, hecho que influye en el valor relativo de bienes y servicios. A esto se agregan fenómenos como la economía minera que caracteriza a varias regiones de la zona norte, lo que explica diferencias en los costos de vida entre las regiones lo que tiende a ser mayor hacia las extremas.

Segundo, el menor tamaño demográfico de muchas regiones incide directamente en las economías de escala que logran las instituciones –volumen de matrícula, comunidad académica, entre otros-. Tercero, atraer y retener académicos, personal técnico y estudiantes talentosos implica un costo que en varias regiones e instituciones significa incrementos en más de un 50% comparado con los territorios centrales. En efecto, además de las remuneraciones hay que considerar recursos para desplazamientos y viáticos que les permitan participar en redes y circuitos de su disciplina. También inciden los mayores costos de cubrir necesidades familiares, como salud, que sólo encuentran respuesta satisfactoria en regiones centrales. Formar buenos equipos académicos es más caro en regiones que en la capital.

## Descripción de la propuesta

### **En referencia al objetivo 1: incorporar la dimensión territorial y actores representativos de regiones en la gobernanza nacional del sistema de educación superior y de ciencia y tecnología**

El sistema a nivel central debe contar con una instancia asesora y representativa de la diversidad de instituciones y regiones. Esto implica considerar en primera instancia al Consejo de Rectores (CRUCH) y valorar así una tradición y un patrimonio de calidad, ecuanimidad y solvencia técnica en el ámbito de la educación superior. Además ella permite la expresión de la diversidad institucional y regional de las universidades. En la eventualidad que se cree otra instancia, esta debe considerar al menos un 50% de representantes de regiones. Asimismo, la Subsecretaría debe incluir una unidad de coordinación territorial y las respectivas 15 direcciones regionales.

### **En referencia al objetivo 2: desagregar territorialmente las políticas nacionales de ES y de CyT y armonizarlas con las políticas de los Gobiernos Regionales y los planes estratégicos de las propias universidades**

El sistema universitario debe contar con políticas que abarquen de manera integral los diversos ámbitos en que cumple sus misiones básicas. Es decir para los procesos formativos de pre y postgrado, en el desarrollo de la ciencia, tecnología e innovación, promoción el arte y cultura, y aquellas que apoyan sus esfuerzos de vinculación con las comunidades donde se inserta.

Tales políticas deben ser elaboradas de manera articulada y no como capítulos separados; y tener una perspectiva de mediano y largo plazo -10 a 20 años- y el adecuado soporte presupuestario. Ellas deben tener la necesaria perspectiva territorial que recoja la diversidad del país. Para asegurar lo anterior, ellas deben articularse con las iniciativas que formulan los gobiernos regionales e incluir también las de otros actores relevantes en cada territorio –corporaciones de desarrollo, empresas, entre otras-.

Todos los elementos anteriores deben ser insumos para la definición de planes estratégicos de parte de las universidades. Y también la conformación de Consejos Regionales para la Educación Superior y la Ciencia y la Tecnología.

**En referencia al objetivo 3: institucionalizar a la Vinculación con el Medio como la tercera misión esencial de la Educación Superior de regiones**

- a) Incluir en la nueva legislación sobre universidades el marco de políticas, legal y reglamentario necesario para instituir a la Vinculación con el Medio como la tercera misión esencial de la educación superior de Chile, con particular énfasis en las instituciones de ubicación y vocación regional.
- b) Instituir instrumentos y recursos financieros que permitan el desarrollo y fomento de actividades de Vinculación con el Medio de calidad, evaluables, verificables y pertinentes a las realidades del respectivo entorno regional, especialmente aquellas de alto interés y beneficio público.
- c) Crear incentivos tributarios que promuevan la participación de empresas en actividades relevantes de Vinculación con el Medio, y apoyar la aprobación y puesta en práctica de las mismas por parte de las instituciones públicas nacionales y regionales pertinentes.
- d) Crear en las instituciones de educación superior de regiones espacios institucionales permanentes de gobernanza, capaces, por una parte, de orientar, articular y generar sinergias entre las diferentes actividades de Vinculación con el Medio dependientes de distintas unidades académicas, y, sobre esa base, con los principales actores públicos, privados y sociales de la región, para así potenciar la capacidad de ambas partes de construcción compartida de conocimiento y desarrollo, generado desde y para las respectivas instituciones y regiones.

**En referencia al objetivo 4: asegurar que los criterios y estándares midan calidad pertinente al contexto regional y asuman las diferencias en las condiciones objetivas en que se desenvuelven las distintas instituciones**

- a) Introducir la experiencia y perspectiva regional en los sistemas de evaluación requiere, en primer lugar, que las instancias directivas nacionales –Comisión Nacional de Acreditación<sup>5</sup>- y asesoras deben incluir una participación de a lo menos un 50% de representantes de regiones. Igual exigencia debe plantearse respecto de los pares evaluadores. Estos deben tener una efectiva experiencia en instituciones de educa-

---

5 O el futuro Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (SACES).

ción superior de regiones. Es decir, al menos de jornada completa y a lo menos de cinco años en instituciones de educación superior regionales.

- b) Los procesos de acreditación deben desarrollar y aplicar instrumentos diferenciados –criterios y, especialmente, estándares- que permitan medir calidad considerando el contexto en que ella se verifica.
- c) Los esfuerzos de mejoramiento de la calidad deben priorizar instituciones con casas centrales de zonas extremas o que se desenvuelven en contextos de mayor vulnerabilidad social y complejidad territorial. Esto evitaría que el sistema tenga una oferta discriminatoria de calidad -en este caso a las comunidades académicas y estudiantiles- según el lugar de residencia.

**En referencia al objetivo 5: compensar económicamente el mayor costo de vida en regiones, las menores economías de escala e incorporar recursos para retener y atraer estudiantes y académicos calificados**

Por las razones indicadas previamente –tamaño de mercado, costos relativos, economías de escala-el financiamiento debe compensar y fortalecer instituciones que son pilares del desarrollo e identidad regional y agentes de descentralización.

Esto implica:

- a) apoyar a las universidades que contribuyen efectivamente a los procesos de desarrollo territorial, es decir, las que desarrollan en forma integrada y articulada sus actividades de docencia, investigación y vinculación con el medio.
- b) el aporte estatal a la docencia debe asignarse por regiones y universidades. Asimismo, debe asumir una cuestión elemental: la formación de estudiantes provenientes de contextos vulnerables, con menor escolaridad y en zonas extremas, tiene un mayor costo.
- c) promover la ciencia y tecnología, artes y cultura en las distintas regiones es clave para el desarrollo de Chile. Esto requiere transitar desde el financiamiento a la demanda y fondos concursables –con círculos viciosos negativos para las regiones-, a otro que de aportes basales a las instituciones. Esto implica que al menos el 50% de los fondos, programas y becas sea para regiones.
- d) descentralizar el capital humano calificado en Chile demanda una política explícita, una variedad de incentivos, así como oportuna información sobre las oportunidades de desarrollo profesional y familiar en comunas y regiones, dirigido a la atracción y retención dirigida a los estudiantes y académicos talentosos. Esto implica estímulos económicos –emulando la asignación de zona para empleados fiscales-, prioridad para acceder a becas y cursos de especialización, entre otros.

### Co-construcción de la medida

**En referencia al objetivo 1: incorporar la dimensión territorial y actores representativos de regiones en la gobernanza nacional del sistema de educación superior y de ciencia y tecnología**

Esto debe incluirse en las leyes de Educación Superior y de Ministerio de Ciencia y Tecnología que se tramitan en el Congreso Nacional.

Asimismo, los Gobiernos Regionales deben demandar su participación en las instancias de gobernanza nacional de estos sistemas.

Lo mismo deben hacer instituciones de la sociedad civil –fundaciones y corporaciones– vinculadas la descentralización y al desarrollo regional.

**En referencia al objetivo 2: desagregar territorialmente las políticas nacionales de ES y de CyT y armonizarlas con las políticas de los Gobiernos Regionales y los planes estratégicos de las propias universidades**

Debe ser impulsado por el M. de Educación a través de la nueva Subsecretaría de Educación Superior.

Se requiere construir instancias regulares de coordinación con otros ministerios con temas vinculados directamente al quehacer universitario: innovación, arte y cultura, entre otros.

Los gobiernos regionales deben generar instancias locales que convoquen regularmente a todos los actores –Comités Regionales de Educación Superior y Ciencia y Tecnología– que les ayuden a formular sus políticas y también a la articulación con las iniciativas nacionales.

**En referencia al objetivo 3: Institucionalizar a la Vinculación con el Medio como la tercera misión esencial de la Educación Superior de regiones**

Propuestas a, b, y c: Introducir las normas requeridas para el reconocimiento, evaluación, acreditación y financiamiento de la Vinculación con el Medio como la tercera misión esencial de la Educación Superior de regiones:

- Ministerios de Educación y Hacienda
- Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (SACES)
- Agrupación de Universidades Regionales, AUR.



- Consejo Nacional para la Descentralización y el Desarrollo Regional (creación propuesta para primeros 100 días del nuevo gobierno).

Propuesta d): Creación de gobernanza institucional permanente articuladora entre actividades internas y principales actores del desarrollo regional

- Instituciones de Educación Superior de regiones
- Gobiernos Regionales; Asociaciones Regionales de Municipalidades
- Organizaciones empresariales y de la sociedad civil de las regiones

**En referencia al objetivo 4: cautelar que los criterios y estándares midan calidad pertinente al contexto regional y asuman las diferencias en las condiciones objetivas en que se desenvuelven las distintas instituciones**

Esto debe incluirse en las leyes de Educación Superior y de Ministerio de Ciencia y Tecnología que se tramitan en el Parlamento.

Las instancias del Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad deben ajustar sus esquemas de trabajo y reglamentos avanzando hacia un sistema que mida calidad en el contexto.

También corresponde al CRUCH y a AUR hacer aportes –estudios y propuestas- que permitan avanzar a un sistema de evaluación más pertinente a la realidad diversa de las instituciones.

**En referencia al objetivo 5: compensar económicamente el mayor costo de vida en regiones, las menores economías de escala e incorporar recursos para retener y atraer estudiantes y académicos calificados**

El Ministerio de Educación con apoyo del CRUCH debe proponer una estrategia que permita transitar desde el financiamiento a la demanda hacia otro de fondos basales.

Los Ministerios de Educación y de Hacienda deben establecer instrumentos que permitan corregir las diferencias interregionales de IPC y de los mayores costos que implica retener y atraer capital humano calificado a sus regiones.

Los Gobiernos Regionales deben reorientar sus políticas de inversión, reducir el subsidio a los presupuestos sectoriales –vialidad, desarrollo urbano, etc.- y redestinarlos a la formación de capital humano y generación y difusión de conocimiento pertinente a sus realidades.

## Referencias

- Agrupación de Universidades Regionales “Reflexiones y Propuestas Periodo 2014-2018”
- Comisión Asesora Presidencial para la Descentralización y el Desarrollo Regional.  
- Informe Final. Octubre 2014.
- Agrupación de Universidades Regionales: “Reforma a la Educación Superior: Perspectivas y Aportes de las Universidades Regionales” Informe, Junio 2015.
- Agrupación de Universidades Regionales. Presentación a la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados “Universidades, Desarrollo Regional y Descentralización”. 26 de septiembre de 2016.
- Agrupación de Universidades Regionales. Presentación a Comisión de Desafíos del Futuro, Ciencia, Tecnología e Innovación: “Nuevo Ministerio Ciencia y Tecnología”, 10 de abril de 2017.
- Agrupación de Universidades Regionales. Presentación a la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados “Reforma a la Educación Superiora Desafíos para Promover el Desarrollo de Chile... de Todo Chile” 3 de mayo de 2017.
- Consejo Nacional de Acreditación, CNA (2010), Hacia la Institucionalización de la Vinculación con el Medio como función esencial de la Educación Superior de Chile. Informe Final del Comité Técnico de Vinculación con el Medio.



---

## 2.1.9. Infraestructura para el desarrollo territorial equitativo y sustentable<sup>1</sup>

### Síntesis de la medida

Existe una estrecha relación entre el desarrollo del país y la infraestructura que este va elaborando en función de apoyar las diferentes actividades que en él se desenvuelven. En este sentido, el desarrollo de la infraestructura en las últimas décadas ha acompañado el crecimiento de diversos territorios, en un contexto histórico en que las necesidades eran muy latentes y claras, las brechas fácilmente reconocibles y las necesidades de infraestructura que apoyaran la matriz productiva era evidentes. Así, las principales inversiones en infraestructura para apoyar lo previamente descrito ya han sido, en su gran mayoría, realizadas.

En el contexto actual, la globalización y el cambio climático nos llevan a la necesidad de generar un giro en cómo entendemos el desarrollo de la infraestructura. Para poder responder a un set más complejo de necesidades, la puesta en marcha de la infraestructura debe responder a necesidades más sociales, de la misma manera que requeriremos proyectos de menor escala y más localizados, así como debemos virar hacia la dimensión espacial –por sobre la sectorial- e integrar elementos transversales como el cambio climático, la sustentabilidad y consideraciones sobre la resiliencia.

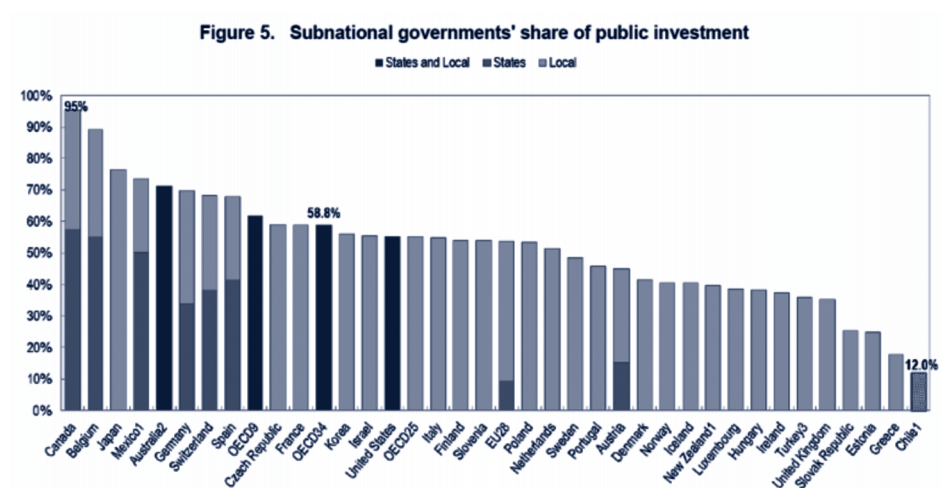
Es decir, en la medida que Chile avanza en su estado de desarrollo, las necesidades sobre el tipo de infraestructura comienzan a cambiar. Esto requerirá cambios en cómo la infraestructura es planificada y gobernada, dado que debemos mejorar nuestra habilidad para identificar y responder a las necesidades a nivel local. Este tipo de infraestructura de menor escala responde a necesidades locales, y por lo tanto, debe ser planificada y gestionada a nivel local.

Por otro lado, Chile es el país con mayor nivel de centralización fiscal de la OCDE. Los gobiernos subnacionales tienen ingresos muy reducidos (salvo excepciones puntuales). Con reducidas capacidades para incidir en los proyectos que se encuentran desarrollando

---

1 Esta medida estratégica se elaboró con la destacada participación del Geógrafo Ignacio Araya, profesional de la Dirección de Planeamiento del Ministerio de Obras Públicas.

los diversos sectores presentes en el territorio, a menos que se encuentren participando en algún convenio de cooperación (convenios de programación o FNDR). Lo que es evidentemente grave, dado que solo el 12% de las inversiones es conducido a nivel local.



Fuente: “Revisión de brechas y estándares de gobernanza de la infraestructura pública en Chile”. OCDE, 2017.

En este sentido, la propuesta se compone de tres dimensiones, las cuales, en orden de funcionar en integridad debemos reconocer la necesaria interrelación entre estas. Todo ello a desarrollarse en un contexto más amplio de descentralización, involucrando un fuerte traspaso de recursos fiscales. Al fin y al cabo, disminuir el alto grado de centralización fiscal es el primer paso a dar.

## Objetivos

1. Institucionalizar la coordinación horizontal en las regiones
2. Aumentar la dotación/capacidad de las oficinas regionales
3. Sustentabilidad y resiliencia: participación ciudadana y control democrático

## Situación actual -Justificación

La heterogeneidad geográfica, social, cultural y económica de Chile requiere respuestas políticas construidas a nivel local. La infraestructura necesaria en el norte del país es diferente de la requerida en el centro, sur y austral de Chile, y debe ser revisada en un análisis multiescalar de manera coordinada. Esto se ha vuelto cada vez más notorio y latente en la medida que nuestros territorios avanzan. No es solo el trabajo centralizado, sino que también fragmentado (sectorializado), el que resta poder de decisión a la población local, e incluso a los mismos funcionarios de Estado que viven/trabajan en y para sus territorios: así de crudo.

Actualmente tenemos la obligación de acudir a un cambio de paradigma en la forma de desarrollar nuestra infraestructura: debemos mirar y anclarnos en el futuro. Las obras del futuro son obras del diálogo. Las obras sin conversación se caen, las obras sin participación colapsan. No es solo la calidad del acero, es la calidad del diálogo, la calidad de la participación y la calidad de la convocatoria lo que asegura la calidad de la obra.

Este paradigma debe ser desarrollado en el territorio, no puede ser centralizado, no puede ser alejado de la realidad. El territorio es un espacio vivo, y aquella vida se la dan las personas que lo habitan. El diálogo y los acuerdos le dan vida a las obras del futuro, avanzar en descentralización es avanzar hacia el futuro. Creando herramientas suficientes de coordinación que aseguren la elaboración de acuerdos territoriales permite dar poder de decisión sobre contrapuntos externos<sup>2</sup> al territorio. Un territorio que está de acuerdo es un territorio empoderado.

Nos referimos a la necesidad de mejorar la coordinación de los diversos sectores a nivel regional, dado que la sinergia de trabajo permite una labor mucho más eficiente por parte del Estado. Destacamos además, que esto no solo se debe dar a nivel de apalancamiento de recursos, sino que también debe estar profundamente enraizado en los sistemas de planificación<sup>3</sup> que se desarrollen en el marco de una creciente descentralización.

En este sentido, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE, 2017) declara que Las inversiones en infraestructura física deberán ir acompañadas de instituciones sólidas, integradas en marcos de gobernanza más amplios y mejores sistemas

---

2 Imaginemos que en un futuro no muy lejano, tenemos un gran estado de descentralización: las regiones están dotadas de recursos capitales y humanos suficientes para llevar a cabo su infraestructura. Sin embargo, si ese territorio no se coordina y planifica, de manera natural seguirá las políticas creadas en el nivel central (la experiencia internacional está llena de estos casos), porque el nivel central nunca dejará de existir.

3 En términos generales, cada uno de los elementos mencionados debe ir acompañado de un fuerte proceso de planificación territorial liderado por el GORE pero en común acuerdo con la presencia de los sectores en el territorio y de los municipios. En este sentido, el fortalecimiento de la planificación es un elemento clave para que lo propuesto llegue a buen puerto – los PROT jugarán un rol fundamental-. Significando crear instrumentos de planificación normativos, fortaleciendo las capacidades de la oficina de planificación, la recopilación y procesamiento de la información y una relación directa con las universidades.

de información, a fin de guiar eficazmente la adopción de decisiones a todos los niveles. Además, la baja autonomía financiera del gobierno subnacional disminuye la capacidad de toma de decisiones para las inversiones en infraestructura a nivel local.

*“Los gobiernos subnacionales en Chile tienen una capacidad reducida para generar ingresos y responsabilidades limitadas de gasto, las que son sustancialmente más bajas que en otros países unitarios de la OCDE. En el 2013, los ingresos propios subnacionales representaron el 3,2% del PIB en Chile, frente al 16% en promedio en los países de la OCDE. Mientras que los impuestos constituyen una proporción mayor al promedio de los ingresos municipales en Chile, las municipalidades ejercen autoridad limitada sobre estos ingresos. Las municipalidades tuvieron discreción total sobre las tasas de solo el 17% de ingresos por impuestos en el 2011. El impuesto sobre el patrimonio, que constituyó aproximadamente el 43% de los ingresos fiscales locales en el 2011, está fuertemente controlado por el gobierno central, el cual establece la base, la tasa, la frecuencia de los ajustes y las excepciones (OCDE, 2013a). El desarrollo de la recaudación de ingresos subnacional es importante no solo para financiar inversiones, sino también para reforzar la financiación de operaciones a largo plazo y el mantenimiento y para permitir una plena participación en acuerdos de cofinanciación (OCDE, 2015a). Los gobiernos subnacionales también tienen responsabilidades limitadas de gasto, que representan el 3% del PIB en Chile frente al 13,3% en promedio en los países unitarios de la OCDE. La autonomía del gasto está limitada por las restricciones en sus fuentes de ingresos, y la mayor parte se destina a gastos de educación y salud”. (OCDE, 2017)*

Por otro lado, con el incremento en los procesos de participación ciudadana hemos podido corroborar como los diversos intereses de la población buscan innovación, respeto con el medio ambiente y la cultura, mayor productividad, y por sobre todo, mayor participación, es ahí donde sienten que se manifiesta el ejercicio democrático.

En este sentido, facilitar la participación ciudadana es un elemento fundamental como ejercicio de descentralización; ingrediente fundamental que ha estado bastante ausente en el quehacer político de nuestro país. Al desarrollar las etapas de planificación y diseño desde las regiones, facilitamos la participación de los actores locales, asegurando así también no dejar de lado factores locales que podrían afectar la sostenibilidad de la infraestructura.

## Propuestas

**En relación al objetivo 1: institucionalizar la coordinación horizontal en las regiones**

### ***1.1. Desarrollar estrategias regionales basadas en el territorio***

Para abordar la heterogeneidad territorial y las desigualdades y aumentar la productividad en todas las regiones, debemos desarrollar un enfoque basado en el territorio (dejar el paradigma sectorial) y con elaboración local para las inversiones en infraestructura. Todo ello articulado con una estra-

tegia nacional, asegurando así una buena coordinación vertical. Identificando objetivos de desarrollo a largo plazo y una visión de país; Fortaleciendo al mismo tiempo el papel de las Estrategias Regionales de Desarrollo (ERD) y el rol de los GORE's en las políticas ministeriales.<sup>4</sup>

### ***1.2. Usar herramientas específicas para mejorar la coordinación vertical***

Mejorar el papel de los gobiernos regionales como intermediarios es clave para fomentar la coordinación vertical y mejorar la coordinación de las inversiones, sirviendo así de contrapunto de la planificación sectorial para balancear las externalidades positivas y negativas de la inversión en infraestructura y sus efectos en el sistema territorial. Para ello, la condición operativa de los gobiernos regionales es fundamental, y esto debiera alojarse y trabajar con un buen esquema de planificación a nivel local. De esta manera, la planificación de las inversiones se realiza estrechamente coordinada con los gobiernos regionales.

### ***1.3. Los gobiernos sub-nacionales deben cooperar entre diferentes jurisdicciones***

Alentar aún más las asociaciones de gobiernos sub-nacionales (Asociaciones Municipales, acuerdos de macrorregiones y esquemas de gobernabilidad metropolitana) a desarrollar proyectos de infraestructura. Para fomentar las inversiones conjuntas, es necesario crear incentivos de financiación a través del FNDR u otros fondos dedicados exclusivamente a proyectos conjuntos, o mediante contratos territoriales especiales en los que las asociaciones están llamadas a cofinanciar conjuntamente proyectos de infraestructuras. Estrategias como acuerdos de FNDR entre diversas regiones, permite poner en valor las condiciones territoriales específicas de los territorios bajo principios de acuerdo.

Promoviendo esto, es esperable un gran potencial a desarrollar en diversas escalas y con un fuerte dinamismo: Municipio-Municipio; Municipio-GORE; GORE-GORE; Municipio-GORE-Sector; Municipio(s)-GORE(s)-Sector(es). En este sentido, no solo es necesario hablar de financiamiento de la infraestructura, sino que también de diversas fases de esta. Mientras estas asociaciones permiten planificar y diseñar la infraestructura, también permiten asegurar y clarificar quién se hace cargo de esta una vez ha sido entregada, es decir, de la operación de la infraestructura.

De la misma manera, podemos realizar esfuerzos similares con “convenios de programación”, ya que representan herramientas que tienen plazos temporales que superan la inversión anual, por lo que los puntos de acuerdo a alcanzar sirven de gran contrapunto a fuerzas exógenas al territorio.

---

4 Los ministerios ya no pueden invertir más sin seguir los lineamientos de la ERD.



#### **1.4. Crear nuevos fondos de cooperación intersectorial-interterritorial**

En la medida que la agenda de descentralización avanza, el fortalecimiento de las herramientas de cooperación debe incrementar. De la misma manera, la creación de nuevos fondos que permitan incrementar la incidencia de la región en el proceso de inversión de infraestructura. Estos fondos deben cumplir con condiciones básicas de acuerdo intersectorial y entre diversos niveles de gobierno.

#### **1.5. Crear una oficina de trabajo colaborativo**

La única manera de que estas coordinaciones previamente mencionadas se puedan desarrollar de manera correcta y sean sustentables, es por medio de *la institucionalización de formas de coordinación*. En este sentido, la creación de una oficina de *trabajo colaborativo*<sup>5</sup> al interior de los gobiernos regionales se prospecta como una buena herramienta que da vida a las coordinaciones requeridas. Toda vez que la esencia del trabajo colaborativo es explotar las sinergias que se puedan llevar a cabo al reconocer opciones de trabajo conjunto.

Esta institucionalización requerirá de espacios físicos y funcionarios de varios sectores con horas dedicadas exclusivamente a labores de coordinación intersectorial a nivel regional. Estos funcionarios deben formar partes de las respectivas oficinas de planificación de sus ministerios y la oficina debe estar alojada en las “Divisiones de Planificación y Desarrollo Regional” de los GORE’s. Para el éxito de esto, debemos asegurar que el trabajo de los sectores en el territorio regional no sea fragmentado en sí mismo.

**En relación al objetivo 2: aumentar la dotación/ capacidad de las oficinas regionales.**

#### **2.1. Fortalecer las oficinas regionales en todos los sectores del Estado**

Derivar mayores responsabilidades del Nivel Central de los ministerios hacia sus oficinas regionales requerirá de esfuerzos concretos de mejorar su dotación regional, tanto en calidad como en cantidad. Esto no necesariamente debe significar hacer crecer el Estado, sino que más bien con una buena reasignación de recursos, este elemento puede ser cubierto en la medida que vaya acompañado con un buen plan de acción (E): equiparar

---

5 El Co-work ha sido creado como una herramienta que permite reconocer las sinergias posibles en el trabajo colaborativo y relacional. Normalmente ocurre en un mismo ambiente que permite y facilita el diálogo y compartir el trabajo que se está realizando en diferentes sectores y niveles. A diferencia de una oficina común, el ecosistema de este espacio está compuesto con funcionarios que no pertenecen a la misma institución pero sí comparten objetivos comunes.

cupos de contrataciones regiones/nivel central, así como los sueldos; permite disminuir las inequidades desde el Estado).

### **2.2. Fortalecer las capacidades sub nacionales**

En el país, la brecha de capacidades varía significativamente entre los diferentes niveles de gobierno. En cuanto a infraestructura, tenemos ciertas instituciones que presentan algún grado de macrocefalia en lo que respecta su relación con el trabajo regional, presentando oficinas regionales muy disminuidas, transformándose tanto el nivel central como la oficina regional, en el cuello de botella del desarrollo de la infraestructura (doble cuello de botella). Este es un aspecto que debe ser resuelto bajo cualquier circunstancia en orden de avanzar con la agenda de descentralización, toda vez que la brecha de capacidades ha sido uno de los principales argumentos para detenerla.

Esto se puede realizar de manera paulatina, reconociendo con el equipo local cuales son las principales competencias que deberían existir en la región para afrontar sus realidades territoriales. Así, de a poco se puede ir desarrollando un plan de capacitaciones y/o contrataciones hasta alcanzar las aptitudes previamente estipuladas. Mejorar las capacidades debe completarse con competencias adecuadas y rigurosas y evaluar el rendimiento de la brecha de capacidad a nivel local. También podría implicar el establecimiento de calificaciones aceptables y la definición de estándares de desempeño para las diferentes profesiones de la administración pública (OCDE, 2017).

En las diversas etapas del desarrollo de la infraestructura, establecer sistemas coordinados con los gobiernos subnacionales en la planificación es fundamental para asegurar que los servicios de infraestructura se desarrollen de forma armoniosa. En este sentido, esto debe ir acompañado con modelos de traspaso de la infraestructura para su operación a nivel local.

### **2.3. Generar herramientas homologadas a la realidad territorial**

Nuestro Estado está dotado de una serie de herramientas estandarizadas para todo el territorio nacional. En general estas herramientas, además de estar desactualizadas, en muchas ocasiones dejan sin opción a territorios que no cumplen con las condiciones necesarias estandarizadas para todo el país, obviando la obligatoriedad de la presencia del estado en todo el territorio nacional.

Un gran ejemplo es nuestra evaluación social de proyectos, que en muchas ocasiones no entrega rentabilidad social a las obras por los aspectos previamente mencionados (en general, depende de cuantos beneficiarios tendrá un proyecto en términos brutos). La crea-

ción de programas especiales como los “Planes de Territorios Rezagados” elaborados por SUBDERE y ejecutados por los servicios son un esfuerzo para “*bypasear*” la metodología.

En este sentido, la metodología debe vivir un proceso de ajuste a la diversidad territorial nacional, de la misma manera que otras herramientas.<sup>6</sup>

Un punto medio para esto, sería el ajuste de la metodología por macrozonas. Hemos constatado que existe una serie de factores comunes en 4 macrozonas de nuestro país, por lo que el avance del ajuste de las diversas herramientas estandarizadas puede realizarse de manera escalada, partiendo por las 4 macrozonas y así definir una hoja de ruta con objetivos a diferentes plazos. Entendiendo además que el carácter de estas herramientas debe ser siempre dinámico, y deben vivir procesos de revisión cada cortos periodos de tiempo (5 años).

### **En relación al objetivo 3: sustentabilidad y resiliencia: participación ciudadana y control democrático.**

#### **3.1. *Incorporar la participación ciudadana en diversas dimensiones del desarrollo de la infraestructura***

Nos hemos referido a diferentes dimensiones para concertar que no solo en el desarrollo de la infraestructura propiamente tal -la obra- se debe llevar a cabo procesos de participación ciudadana de manera temprana. Sino que también en las etapas de planificación de la inversión a mediano y largo plazo se deben llevar a cabo fuertes procesos de participación, a diversas escalas y en distintos formatos. De esta manera, debemos realizar levantamiento de información en las regiones, integrarnos con otras políticas y planes sectoriales y concordarlo de manera colegiada, establecer visiones de desarrollo, y acordar objetivos acorde a los horizontes de planificación. Para ello este proceso indudablemente debe ser liderado por profesionales del servicio que esté planificando, sin embargo debe estar fuertemente acompañado con participación ciudadana de calidad.

#### **3.2. *Evaluación ex ante y seguimiento***

Es necesario realizar evaluaciones sobre la infraestructura planificada. De la misma manera, se vuelve necesario realizar un acompañamiento a los procesos trazados para cumplir con los objetivos previamente definidos. Es decir, debemos establecer monitoreo en las diversas etapas: planificación, diseño, construcción y operación.

---

<sup>6</sup> El caso del manual de carreteras es otro gran ejemplo. Si bien se plantea como una herramienta indicativa, es muy común ver los mismos paraderos en Arica y Punta Arenas.

### 3.3. Establecer líneas de acción conjunta con los centros de conocimiento local

Gestión del conocimiento con base local. A lo menos la presencia de las universidades públicas en las diversas regiones del país las mandata a aportar al desarrollo territorial de su región. En este sentido, se pueden buscar muchos puntos de acuerdo sobre líneas de acción para trabajar de manera conjunta.

Por otro lado, en diferentes aspectos existe una serie de entidades privadas de investigación, núcleo de innovación, Organizaciones no Gubernamentales que siempre pueden estar dispuestas a realizar trabajo colaborativo con oficinas del Estado.

En este sentido, la relación de nuestras entidades con entidades de investigación se vuelve fundamental para definir una curva de acción, en donde el Estado va evolucionando a los ritmos actuales, promoviendo alcanzar la *resiliencia institucional*.<sup>7</sup>

#### Co-construcción de la medida

- **Gobiernos regionales:** cada una de estas medidas requiere de unos gobiernos regionales bastante fortalecidos. Las líneas de traspaso de competencias y aumento de capacidad en las regiones se vuelven fundamentales, por lo que avanzar en la agenda de descentralización es indispensable. Aun así, si se decide solo desconcentrar las dotaciones regionales de los gobiernos centrales, éstos seguirán requiriendo de fuertes instrumentos de colaboración, lo que en el panorama actual y proyectado, solo puede ser llevado a cabo por los gobiernos regionales.
- **Gobierno central:** en términos generales, los factores y las capacidades de incidencia de los gobiernos centrales nunca dejarán de existir bajo nuestra Constitución, y su capacidad de influencia siempre será alta. Avanzar sobre herramientas de coordinación es el camino para consolidar las líneas de acuerdo.
- **Municipios, gobiernos regionales y Subdere:** están asociados a posibles modificaciones legales producto de las necesidades de cambiar los modelos de financiamiento subnacionales, lo cual involucraría a los municipios y sus asociaciones, gobiernos centrales y desconcentrados, y sobre todo los gobiernos regionales y la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (Subdere).

---

7 Si se desea profundizar más en este concepto, puede consultar: “La arquitectura de la cooperación. Una propuesta teórica sobre la resiliencia institucional”. [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1665-20372015000200001](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-20372015000200001)

## **Referencias**

- OCDE, 2017. Análisis de brechas y estándares de gobernanza de la Infraestructura Pública en Chile
- OCDE, 2017. Revisión de Gobernanza Multinivel en Chile: Modernización del Sistema Municipal.

---

## 2.1.10. Gobernanza de Áreas Metropolitanas las necesarias adecuaciones institucionales, competenciales y financieras<sup>1</sup>

### Síntesis de la medida

El bosquejo de país descentralizado que se analiza en el proyecto que en la actualidad se tramita en el Congreso Nacional adolece de ser más un estertor del sistema híbrido que conocemos hasta este momento, que la génesis de un sistema descentralizado en el marco de un país todavía fuertemente unitario.

Desde esa perspectiva la propuesta de gobernanza de las Áreas Metropolitanas que se encuentra en el Congreso, sigue el mismo derrotero, ya que si bien las modificaciones presentadas le otorgan reconocimiento legal-institucional, le atribuyen algunas funciones destacadas y anuncian un fondo para financiar ciertas tareas, no logran evitar que como resultado el real gobierno y administración de las Áreas Metropolitanas siga en manos sectoriales.

Por ello, esta proposición se obliga a no ser un ejercicio aislado, sino ser parte de un modelo mayor, que entienda que la generación popular de autoridades regionales obliga a un reordenamiento competencial de marca mayor, y a un esfuerzo de imaginación respecto a mecanismos de financiamiento de creciente autonomía.

En ese contexto, las Áreas Metropolitanas se instalan en los gobiernos regionales que vía el tativo reconocimiento de un conjunto de materias compartidas, ostentan una clara delimitación de funciones y atribuciones propias, que grosso modo se orientan hacia el diseño de políticas regionales en todo los campos: la planificación de sus iniciativas, la priorización de las acciones sectoriales y la asignación de sus recursos. Sobre esa base, aquí se propone una ampliación de competencias, una adecuación institucional y un programa de inversiones metropolitanos transfiriendo recursos desde el FNDR tradicionalmente manejado por el nivel central.

---

1 Esta medida estratégica se elaboró con la destacada participación del Señor Luis Angulo Rantul, Licenciado en Educación en Historia, asesor del Intendente de la Región Metropolitana de Santiago.

## Objetivo

Generar un modelo de gobernanza metropolitana que sea compatible con el proceso de descentralización que se requiere desarrollar en el país en el mediano plazo y proponer un cronograma de medidas a través de un proceso consensuado entre los Ministerios, Servicios Públicos y Municipios involucrados, y los Gobiernos Regionales de carácter metropolitano.

## Situación actual - Justificación

- a) Inexistencia de un modelo institucional diferenciado que reconozca que los fenómenos metropolitanos no son un mero incremento en el volumen de los problemas de gestión pública de cualquier ciudad, si no la generación de un conjunto de nuevas situaciones de conflictividad territorial que requieren adecuaciones normativas, institucionales, competenciales y financieras.
- b) Agudo desorden competencial en razón de la multiplicidad de instituciones con diversas funciones y atribuciones actuando inconexas sobre las materias claves del fenómeno metropolitano: infraestructura, transporte, seguridad ciudadana, etc.
- c) Incomprensible disociación entre un conjunto de autoridades políticas territoriales (Intendente, consejeros, alcaldes y concejales) responsables públicos de la actividad de la ciudad ante la comunidad regional y una serie de autoridades administrativas sectoriales (ministros, subsecretarios y directores de servicios) que las más de las veces son los reales decisores y gestores de la infraestructura y servicios que marcan el funcionamiento de la metrópoli.
- d) Insuficiente ajuste entre los diversos instrumentos de planificación urbana que dificultan que se enlacen de manera armónica los niveles metropolitano y comunal, descuiden la articulación funcional con sus entornos rurales y se muestren rígidos respecto al dinamismo de las actividades económicas.
- e) Debilidad normativa del accionar público en relación a la potencia del mercado, al propiciar la carencia de la planificación social de la ciudad, permitiendo la segregación habitacional y el detrimento de la disponibilidad de infraestructura básica asociada.
- f) Incapacidad para la coordinación inteligente de las diversas intervenciones sobre infraestructura urbana mayor y menor, de las distintas instituciones públicas sectoriales y territoriales entre sí, y de todas ellas en relación a las empresas privadas de servicios.

- g) Ausencia de una autoridad metropolitana de transporte que logre coordinar o subordinar los distintos actores que norman, planifican, gestionan, construyen y evalúan los diversos medios de transporte públicos y privados, lo cual no permite la existencia de UN sistema de transporte en el área metropolitana, ni tampoco con sus territorios funcionales aledaños.
- h) Diferenciados esquemas de recolección, transporte, disposición y tratamiento de residuos de todo tipo, basado en la fragmentación de su gestión por ser de competencia municipal aun cuando su impacto es evidentemente supracomunal.
- i) Desidia política para reconocer que el acceso a la prestación de ciertos servicios públicos (residuos domiciliarios, transporte público) o la generación de algunas externalidades negativas a la hora de vivir en grandes ciudades (contaminación, congestión) requieren de la necesaria convicción y voluntad política para transparentar y recaudar de la ciudadanía el costo total o parcial de su gestión.
- j) Precaria conciencia del alto impacto del fenómeno urbano sobre los factores que inciden en el desarrollo del cambio climático, en términos de contaminación atmosférica, deforestación acelerada, uso inadecuado del agua, etc.
- k) Desconsideración normativa del aporte que el Ejecutivo y el GORE en su conjunto hace sobre las políticas de prevención del delito, a través del financiamiento sostenido de infraestructura, vehículos, equipamiento y programas de intervención sobre esta materia.
- l) Injustificada ausencia de la figura del Ejecutivo del GORE en los procesos de prevención y gestión de desastres naturales, a pesar de ser el responsable político ante la comunidad regional, lo que propicia la aparición de figuras administrativas centrales interventoras que colocan en interdicción su autoridad.

## Descripción de la propuesta

- 1) Reconocimiento conceptual y legal de las Áreas Metropolitanas como fenómenos urbanos dados por la conurbación densificada y continua de más de dos comunas que resulten en aglomeraciones de más de 500.000 habitantes; evitando que la meras situaciones de conurbaciones precarias de dos comunas con población menores a esa cifra adopten tal reconocimiento y sus implicancias.
- 2) Denominación de “Región Metropolitana de...” “de aquellas que contengan en su territorio de al menos un Área Metropolitana en los términos señalados en el punto anterior; lo cual por definición le genera una adecuación de su institucionalidad,



una ampliación de su espacio competencial y el acceso a un nuevo mecanismo de financiamiento denominado “programa de inversión metropolitano”.

- 3) Adecuación institucional que se traduce en la generación de una División Metropolitana en el Gobierno Regional, encargada de gestionar el conjunto de nuevas competencias metropolitanas, conformada nuclearmente por los profesionales transferidos desde las instituciones cuyas funciones se ven absorbidas por esta nueva orgánica, sobre todo los que se relacionan con la función de planificación y diseño (p.ej. SECTRA, DDU, etc.)
- 4) Traslado de dependencia de un conjunto de instituciones y programas que no ven alteradas sus condiciones contractuales, pero sí la definición de su trabajo, ya que las decisiones provendrán desde el Ejecutivo del Gobierno Regional, sobre todo las que se relacionan con la función de gestión y ejecución (p.ej. SERVIU).

A modo de ejemplo, y en concordancia con cambios institucionales comunes a todos los Gobiernos Regionales, donde se prevé la creación de la División de Transportes e Infraestructura, su Jefe ejercerá como Secretario General de la Autoridad Metropolitana del Transporte, cuyo titular será el Gobernador Regional.

- 5) Integración de los municipios metropolitanos, en forma de una coordinación articuladora y virtuosa (no obstructiva), más aún en un esquema donde los signos políticos de las autoridades de los tres niveles (local, regional, nacional) todavía será una incógnita. Entonces la creación de un Consejo Consultivo Metropolitano integrado por todos los alcaldes del Área Metropolitana y presidido por el Gobernador Regional, se jugará en la capacidad de validación de los instrumentos elaborados por el GORE en materias de transporte, medio ambiente y ordenamiento territorial, en la fórmula para lograr la coparticipación de los Alcaldes en la asignación de todo o parte del “Programa de Inversión Metropolitana” y, consecuentemente, en la delicadeza con la que se evite menoscabar el papel de los Consejeros Regionales.
- 6) Integración de los municipios metropolitanos, en forma de una coordinación articuladora y virtuosa (no obstructiva), más aún en un esquema donde los signos políticos de las autoridades de los tres niveles (local, regional, nacional) todavía será una incógnita. Entonces la creación de un Consejo Consultivo Metropolitano integrado por todos los alcaldes del Área Metropolitana y presidido por el Gobernador Regional, se jugará en la capacidad de validación de los instrumentos elaborados por el GORE en materias de transporte, medio ambiente y ordenamiento territorial, en la fórmula para lograr la coparticipación de los Alcaldes en la asignación de todo o parte del “Programa de Inversión Metropolitana” y, consecuentemente, en la delicadeza con la que se evite menoscabar el papel de los Consejeros Regionales.

- 7) Ampliación competencial, que se traduce en las siguientes funciones y atribuciones:
- a) elaborar los Planes Reguladores Metropolitanos para revisión de la SEREMía MINVU, identificando “zonas de interés metropolitano”, donde norme condiciones de habitabilidad y tipo de equipamiento, pudiendo ocupar hasta el 10% del territorio comunal.
  - b) coordinar la gestión de los bienes nacionales de uso público en el área, en especial parques, cerros islas y cauces de ríos.
  - c) conocer, definir y proponer los trazados de todo sistema de ductos y de transmisión y almacenamiento de energía y combustibles; así como de transmisión de todo tipo de telecomunicaciones.
  - d) contratar y gestionar los contratos de licitación del sistema de transporte público en el AM y coordinarlos con la operación de las empresas públicas de transporte que operen al interior de su jurisdicción (metro, ferrocarriles);
  - e) elaborar e implementar políticas regionales específicas sobre los diversos medios de transporte que integran el sistema de transporte público, incluidos taxis y colectivos, en cuanto a subsidios, precios, recorridos y terminales;
  - f) contratar y gestionar los contratos de licitación del sistema de transporte público en el AM y coordinarlos con la operación de las empresas públicas de transporte que operen al interior de su jurisdicción (metro, ferrocarriles);
  - g) elaborar e implementar políticas regionales específicas sobre los diversos medios de transporte que integran el sistema de transporte público, incluidos taxis y colectivos, en cuanto a subsidios, precios, recorridos y terminales;
  - h) coordinar el sistema de recolección, transporte y disposición de las empresas y municipalidades que recolectan los residuos sólidos municipales;
  - i) estudiar, construir y gestionar plantas de tratamiento de residuos sólidos municipales, ya sea bajo la figura de asociación público-privada o de empresas publicas regionales;
  - j) elaborar, financiar y gestionar un plan de infraestructura menor permanente, de apoyo a la prevención del delito, en base a la recuperación y habilitación de espacios públicos, tales como sitios públicos eriazos, microbasurales y similares.
- 8) Nuevo mecanismo de financiamiento: es el “Programa de Inversión Metropolitana” que recibe los fondos transferidos desde la provisión de eficiencia que se extingue definitivamente (esto último se entiende en un proceso mayor de redefinición del

FNDR enmarcado en un nuevo sistema de financiamiento regional, que incluya la extinción de las provisiones y traspaso al FNDR, coparticipación tributaria, aumento del patrimonio de los GOREs por diversos mecanismos, entre otras medidas)

### Co-construcción de la medida

Las iniciativas señaladas precedentemente forman parte de una propuesta de descentralización de mayor profundidad y alcance, lo que explica algunas referencias a otras medidas, en otras materias. Es en ese contexto que debe entenderse la propuesta y las responsabilidades que afectan a su puesta en práctica:

- 1) **Ejecutivo y Congreso Nacional: Proyecto de Ley sustitutivo.** Al desaparecer la urgencia por lograr la elección este año, se genera el espacio para NO insistir en sumar y discutir indicaciones a un proyecto “de transferencia de competencias” que respondía a reformar un esquema institucional largamente superado por la Reforma Constitucional. En consecuencia, parece prudente elaborar e ingresar un texto sustitutivo completo que realmente represente un modelo descentralizador que integre:
  - a) la existencia de autoridades elegidas, con una clara diferenciación de las líneas de gobierno interior y gobierno territorial,
  - b) un relevante sistema de competencias ya reconocidas (el procedimiento de transferencias debe ser residual en esta etapa),
  - c) importantes modificaciones al patrimonio de los GOREs,
  - d) disminución del aparato desconcentrado,
  - e) un mecanismo de resolución de conflictos competenciales,
  - f) y un claro cronograma transicional para adecuar gradualmente la administración de la región –vía convenios administrativos- hasta el momento de la asunción del primer Gobernador Regional en marzo del 2021.

Ideal sería apurar ese proceso para terminar en enero del 2018 con los dos proyectos aprobados: el de traspaso de competencias y la ley orgánica que regula la elección de los gobernadores regionales.

- 2) **Burocracia sectorial:** en el sentido de entender que el proceso descentralizador requerirá generosidad y confianza para apoyar, ya sea la transferencia de conocimientos hacia los GOREs, o la aceptación de cambiar de dirección, entendiéndose que no serán afectados sus ambientes laborales.

- 3) Gobiernos Regionales: esta nueva etapa exigirá a la institución un *up-grade* en múltiples dimensiones y sus funcionarios, directivos y autoridades deberán entender la inmensa responsabilidad que les cabe. Desde ya deberían analizar la pertinencia de sus recursos, las necesidades de capacitación, etc.
- 4) Actores regionales: las comunidades regionales deben ser parte activa, tanto de la discusión que se prevé, a través de propuestas mediadas por sus organizaciones (universidades, centros de estudios, partidos políticos, gremios, etc), como del proceso de implementación de las transformaciones que resulten, independiente de la profundidad de las mismas. La sola elección futura del gobernador regional, cambiará el paisaje regional de forma permanente.
- 5) Parlamentarios: aunque no se vislumbre del todo, será fundamental que en régimen, los parlamentarios dejen adecuar su rol, abandonando rápidamente su fuerte papel como “gestores territoriales” e incluso directamente como grandes electores de la burocracia regional, para reconcentrarse en su rol esencial que es el de legislar para el país aportando desde su perspectiva personal, partidista y territorial; pero entendiendo que la primera autoridad política y administrativa será el nuevo Gobernador Regional.

En síntesis, focalizados específicamente en la gobernanza de las Áreas Metropolitanas, las responsabilidades se centran tanto en el Ejecutivo como en el Congreso Nacional en relación al diseño, la discusión y la tramitación del modelo “metropolitano” que resulte. También será vital la reacción de la burocracia sectorial frente a este debate y la presión de los actores regionales que pudiera compensar las resistencias de ministerios y Servicios Públicos. Si los logros son de relevancia, en la fase de implementación será fundamental la vocación que muestre el propio Gobierno Regional y la colaboración del aparato desconcentrado. Pero a ellos se unirá un actor primordial que se estima tendrá una mirada atenta y vigilante, y es una fuerza clave en la fase de consolidación del modelo metropolitano, cualesquiera sean sus características: los municipios metropolitanos. Así será fundamental que desde el inicio sean incorporados al análisis para convencerles que el proceso de reasignación competencial que está en la base de las modificaciones legales, no es en contra de la autonomía municipal, aun cuando le afecte marginalmente en materias de planificación (PRC), transporte (flujo de calles) y residuos municipales (coordinación de la extracción, transporte y disposición), al final debe pesar que la creación de una gobernanza metropolitana, necesariamente terminará redundando en una optimización de la gestión de todos los niveles involucrados.

## Notas

### **Uso eficiente de tiempos políticos:**

Para mejor comprender la presente propuesta, se requiere remarcar que los tiempos políticos deben ser usados de manera eficiente. Una estimación favorable parte de la base que si se ordena la agenda legislativa, se puede suponer la elección de Gobernadores Regionales para el año 2020 y discutir profunda pero rápidamente una renovada Ley Regional para aprobarla durante el año 2018. El lapso de tres años entre la vigencia de la nueva ley y la asunción de las nuevas autoridades regionales electas, deben ser el periodo de transición, para que vía Convenios Administrativos se generen procesos de colaboración entre los Ministerios y sus Servicios, para convenir con los Gobiernos Regionales el ejercicio conjunto de las funciones reconocidas en estos últimos, pudiendo incluso, según sea su complejidad, tomarse más de ese plazo. Lo importante es que la transición sirva para traspasar recursos, funcionarios, conocimientos y líneas de mando, dependiendo de la materia, y se pueda evaluar el ejercicio de las tareas. Bajo tal supuesto, al final del primer mandato de los Gobernadores Regionales, el año 2025, el nuevo modelo de gobernanza y administración debería estar en pleno funcionamiento.



## 2.2. Medidas potenciadoras del avance general del proceso

---

## 2.2.1. Alianzas Estratégicas Interterritoriales<sup>1</sup>

### Síntesis de la medida

Con el fin de fortalecer el desarrollo de las comunas y regiones de Chile a partir de sus propias potencialidades, se propone impulsar un conjunto de alianzas estratégicas interterritoriales, con horizonte de mediano a largo plazo, en base a las oportunidades de desarrollo, identidades, vocaciones y problemas comunes -entre comunas y sus municipalidades, regiones y sus gobiernos regionales-, así como entre organizaciones de la sociedad civil, académicas y sociales, más allá de los respectivos límites administrativos, distancias geográficas, diferencias políticas o de otra naturaleza. Una dimensión muy importante de esas alianzas y redes está dada por las estrategias e instrumentos de la “Cooperación Internacional Descentralizada” entre organizaciones territoriales subnacionales (institución-institución; municipios y sus asociaciones; región-región) de preferencia con países limítrofes, impulsadas por la Agencia de Cooperación Internacional (AGCI), facilitadoras de un conocimiento y apoyo mutuo, la que entre otras medidas requiere del fortalecimiento de las respectivas unidades de gestión de los gobiernos regionales. Con la finalidad de fortalecer estas alianzas interterritoriales de diversa naturaleza, tanto aquellas existentes, como muchas nuevas y diferentes, se identifican, a modo de ejemplo, distintos ámbitos susceptibles de ser explorados y potenciados así como algunas opciones para la gobernanza de las mismas. Con igual finalidad se propone una actualización de la ley 20.527 a partir de la experiencia experimentada desde su aprobación (2011) por las asociaciones de municipalidades, así como la pronta creación de una Asociación de Gobiernos Regionales, una vez instalados (marzo 2018) los nuevos intendentes regionales designados, como medida preparatoria para fortalecer la capacidad de liderazgo y gestión del desarrollo de los futuros gobernadores regionales electos.

---

<sup>1</sup> El componente de alianzas de cooperación internacional descentralizada ha sido elaborado gracias a las valiosas contribuciones aportados por Patricia González G., de la Agencia de Cooperación Internacional de Chile, AGCI.



## Objetivos

- 1) Promover a lo largo del país alianzas estratégicas de gestión autónoma, entre comunas, regiones e instituciones de la sociedad civil, en base a sus respectivas oportunidades de desarrollo, vocaciones productivas, identidades, problemas y desafíos comunes, más allá de sus límites administrativos y de sus diferencias políticas.
- 2) Impulsar alianzas de cooperación internacional descentralizada con comunas, provincias, regiones e instituciones de otros países, especialmente limítrofes.

## Situación actual

### **Referida al objetivo 1: promover alianzas entre comunas, regiones e instituciones, en base a sus intereses y desafíos comunes**

- Con frecuencia, tanto los límites administrativos entre comunas y regiones, como las diferencias político-partidistas, sumados a ciclos electorales y los consiguientes cambios de los equipos a nivel comunal, regional y nacional, más que facilitar y promover nuevas oportunidades de desarrollo, las dificultan, obstaculizan, demoran o diluyen.
- Junto al avance efectivo, gradual y sostenido de los procesos de descentralización política, administrativa y fiscal desde la organización central de Estado, según corresponda, a los municipios y gobiernos regionales, es necesario generar en éstos, así como en las instituciones de la sociedad civil, de nivel comunal y regional, una mayor capacidad autónoma y directa para abrir más mejores oportunidades de desarrollo a sus respectivas comunidades y territorios, tanto al interior de las mismas, como con sus respectivas pares, en base a sus respectivos intereses y desafíos comunes.
- Durante las primeras dos décadas del Siglo XXI, en el mundo se han venido instalando culturas y prácticas asociativas de co-construcción, alianzas y redes colaborativas entre los diferentes actores del desarrollo (públicos, privados, académicos y sociales), entre industrias de diferente naturaleza y las comunidades locales y territorios en los que están instaladas, sobre la base de esfuerzos, aportes y beneficios compartidos.
- De un modo creciente y promisorio esa lógica también se ha venido instalando entre municipalidades de intereses afines o territorialmente contiguas, principalmente a través de asociaciones nacionales y regionales de municipalidades de diversa naturaleza, sin duda con muchos espacios y oportunidades susceptibles de ser ampliadas y potenciadas.

- Aún más precario es el actual estado de efectiva asociatividad entre gobiernos regionales, cuya autoridad sigue siendo designada y altamente dependiente (y con frecuencia obsecuente) del gobierno central, por lo mismo sin capacidad de impulsar e institucionalizar iniciativas autónomas y estables de iniciativas asociativas de diversa naturaleza con otros gobiernos regionales, con un horizonte que trascienda los respectivos ciclos electorales de nivel local, regional y nacional. Si bien en lo principal dicha situación no va variar hasta que no se ponga en práctica la elección democrática de los gobernadores regionales, ya aprobada en la reforma constitucional de diciembre 2016, es preciso que en el intertanto cada una de las regiones se prepare desde ya para ese nuevo escenario, incluyendo la identificación y gestión anticipada de áreas de interés común con otras regiones.

**Referida a objetivo 2: impulsar alianzas de cooperación internacional descentralizada con comunas, provincias, regiones e instituciones de otros países, especialmente limítrofes**

- La gestión de la cooperación internacional en Chile ha focalizado su trabajo en temas definidos principalmente desde el nivel central y/o sectorial, donde los niveles territoriales sub-nacionales (regional, local) participan solo en la medida que la organización sectorial los involucra.
- La cooperación internacional descentralizada, entendida en principio como aquella que realizan los gobiernos “regionales y locales” para contribuir de manera más activa en la promoción de su propio desarrollo, es una modalidad que está presente en los territorios de maneras muy diversas, con múltiples actores, pero en general aún muy incipiente.
- La estructura actual de los gobiernos regionales para gestionar sus vínculos internacionales es muy heterogénea, con una institucionalización débil, atribuciones difusas, falta de recursos técnicos y financieros.
- La Agencia de Cooperación Internacional de Chile (AGCI) estableció el año 2014 un programa de “Cooperación Internacional Descentralizada”, capacitando y acompañando la gestión de los gobiernos regionales. Es así como el año 2015 se inició una convocatoria para el desarrollo de iniciativas entre regiones chilenas y provincias argentinas. También cabe destacar el trabajo realizado por la Subsecretaría de Desarrollo Regional (Subdere) a través del Programa de Apoyo a la Descentralización, que ha promovido iniciativas de fortalecimiento institucional y recursos a las regiones.

## Propuestas

### Referidas al objetivo 1: promover alianzas entre comunas, regiones e instituciones en base a sus intereses y desafíos comunes

**Oportunidades de alianzas interterritoriales:** según corresponda, una o más municipalidades, o gobiernos regionales, sean o no de ubicación contigua, sin consideración a sus límites administrativos o a sus eventuales diferencias políticas, podrá identificar, evaluar y priorizar aquellos ámbitos en los que:

- le resulte conveniente y factible agregar valor, generar economías de escala, potenciar su respectiva capacidad de gestión y de prestaciones de servicios;
- se supere su respectivo alcance, capacidad de acción o de financiamiento.

Identificando e institucionalizando relaciones de colaboración de diversa naturaleza con instituciones pares de intereses comunes. Estas alianzas podrán generar esfuerzos, costos y beneficios compartidos y desarrollarse en forma de zonas y redes de colaboración o de otras dinámicas asociativas de variada naturaleza.

A modo de ejemplo, en lo que sigue se identifican algunas oportunidades de dichas alianzas interterritoriales, extraídas tanto de la experiencia internacional comparada<sup>2</sup> como de diversos estudios, propuestas y compromisos de programa generados en Chile durante los últimos años, algunos de los cuales se reiteran y actualizan en el presente libro:

- Centros, programas y estrategias de pensamiento de desarrollo estratégico interterritorial.
- Descentralización de fomento productivo de Corfo y Sercotec (micro y medianas empresas).
- Gestión de Capital Humano Calificado: incentivos para atraer, retener y formar técnicos, profesionales y postgraduados; con apoyo de una “Vitrina de las Regiones” (instrumento de promoción e intermediación laboral, construido a partir de la gestión de oportunidades y necesidades de las comunas).
- Gestión local de salud: intercambio de especialistas; complementariedad de infraestructura y equipamiento especializado.
- Redes de colaboración en sistema de enseñanza (básica, media, superior); formación ciudadana; intercambio de estudiantes y docentes formación; otros.

---

2 - Asociaciones de Municipalidades de México, Colombia, Bolivia, Perú.  
- *Regional Districts, British Columbia, Canadá.*

- Turismo: circuitos integrados; complementariedad de recursos; promoción compartida; turismo de intereses especiales.
- Actividades deportivas, culturales y recreativas
- Planificación territorial: cuencas, bordes costeros
- Gestión de parques y áreas naturales protegidas
- Gestión de residuos sólidos
- Gestión de infraestructura
- Prevención y manejo de catástrofes y emergencias
- Gestión de migraciones
- Gestión energética: generación, transmisión, eficiencia energética
- Gestión de recursos acuíferos
- Servicios municipales compartidos
- Desarrollo rural integrado
- Negociación colectiva de créditos para iniciativas de inversión de beneficio compartido.
- Otros, a ser identificados en base a oportunidades de desarrollo y problemas comunes.

**Elección del nivel territorial (local, regional, compartida) funcional a una determinada alianza:** la decisión de cuáles son las áreas temáticas susceptibles de ser potenciadas como consecuencia de una alianza interterritorial, dependerá de las objetivas afinidades existentes entre uno o más territorios, así como de la visión, iniciativa y efectiva voluntad de sus respectivas autoridades ejecutivas y colegiadas. Además, estará enmarcada por la normativa que afecta a las municipalidades y a los gobiernos regionales al momento de generarse la iniciativa de instituir alguna nueva alianza interterritorial, para decidir que competencia o función corresponde exclusivamente a las municipalidades o a los gobiernos regionales, o cuales son compartidas.

Un criterio seguido por diversos países hoy descentralizados y desarrollados, no solamente en materia de alianzas de esta naturaleza sino como principio de ética pública para la organización territorial del Estado, es el principio de subsidiariedad territorial o de doble subsidiariedad (vertical, ascendente) inspirado en tres encíclicas de la Iglesia

Católica. Su puesta en práctica significa que todo aquello que hace igual o mejor el nivel micro-local-municipal (en función de sus roles y mayor cercanía con la comunidad), importa fortalecer las condiciones para que lo ejecute dicho nivel. A su vez, todo aquello que realiza igual o mejor el nivel territorial intermedio, meso-regional, deben fortalecerse las capacidades para que pueda responder adecuadamente a dichas responsabilidades. En consecuencia, solo aquellas funciones que los dos niveles anteriores (local, regional) no pueden realizar igual o mejor, debieran mantenerse como responsabilidad del Estado central.

Es en esa lógica que la gestación de alianzas interterritoriales bien seleccionadas, diseñadas y realizadas, ciertamente puede constituirse en una importante dimensión potenciadora de la capacidad de gestión y resultados de las municipalidades y los gobiernos regionales.

**Alternativas de Gobernanza:** la gobernanza más adecuada para cada modalidad de alianza interterritorial deberá adecuarse y responder funcionalmente en cada caso a los respectivos objetivos, ámbitos de acción, escalas de operación, cobertura geográfica, instituciones participantes u otras características de las mismas. En cada caso, se definirán las instituciones, sectores y actores del desarrollo que participen como integrantes de la respectiva alianza, así como los deberes y derechos de los mismos. Por ahora, a modo de ejemplo, se pueden distinguir:

- a) **Asociaciones de municipalidades:** sea aquellas ya creadas en virtud de la ley 20.527 (06.09.2011<sup>3</sup>), así como, muy deseablemente, otras nuevas, extendidas a diversos otros ámbitos geográficos y de intereses comunes a ser desarrollados asociativamente.

---

3 Artículo 137.- Dos o más municipalidades, pertenezcan o no a una misma provincia o región, podrán constituir asociaciones municipales, para los efectos de facilitar la solución de problemas que les sean comunes, o lograr el mejor aprovechamiento de los recursos disponibles, pudiendo dichas asociaciones gozar de personalidad jurídica de derecho privado. Las asociaciones podrán tener por objeto: a) La atención de servicios comunes. b) La ejecución de obras de desarrollo local. c) El fortalecimiento de los instrumentos de gestión. d) La realización de programas vinculados a la protección del medio ambiente, al turismo, a la salud o a otros fines que les sean propios. e) La capacitación y el perfeccionamiento del personal municipal, como también de alcaldes y concejales. f) La coordinación con instituciones nacionales e internacionales, a fin de perfeccionar el régimen municipal.

Artículo 138.- Del mismo modo, las municipalidades podrán celebrar convenios para asociarse entre ellas sin requerir personalidad jurídica.

Artículo 145.- Las asociaciones municipales constituidas dispondrán de patrimonio propio, que será gestionado de acuerdo a la voluntad mayoritaria de sus socios, y que estará formado por las cuotas de incorporación, cuotas ordinarias y cuotas extraordinarias, determinadas con arreglo a los estatutos; por donaciones; por el producto de bienes y servicios; por la venta de activos y por erogaciones, subvenciones y aportes provenientes de personas naturales o jurídicas, de las municipalidades, o entidades públicas, nacionales o internacionales; y, demás bienes que adquieran a su nombre.

- b) **Asociaciones de gobiernos regionales:** una vez instalada la última generación de intendentes designados (marzo 2018) deberá avanzarse decididamente en la creación de diversos tipos de alianzas entre gobiernos regionales, en base a sus respectivos intereses, problemas y desafíos comunes. Estas iniciativas, bien diseñadas<sup>4</sup> y puestas en práctica sin duda contribuirán a fortalecer sus respectivas capacidades y la resultante eficiencia y eficacia de su gestión. Pero sobre todo preparará el terreno y generará oportunos aprendizajes y perfeccionamientos previos para el momento que se produzca en Chile la histórica primera elección democrática de gobernadores regionales.
- c) **Otras,** de carácter público, privado, académico o social, a definir y estructurar en la forma más flexible y liviana posible, según sean los objetivos, áreas de colaboración e instituciones convocadas a sumar sus esfuerzos en la respectiva alianza.

**Referidas a objetivo 2: impulsar alianzas de cooperación internacional descentralizada con comunas, provincias, regiones e instituciones de otros países, especialmente limítrofes**

**Marco normativo y estructura:** instituir en los gobiernos regionales y en las municipalidades (que lo requieran) el marco normativo y la estructura funcional necesaria para realizar actividades de cooperación internacional descentralizada funcional a sus respectivos objetivos y estrategias de desarrollo.

**Experiencias piloto y aprendizajes compartidos:** promover en ámbitos temáticos de interés compartido la realización de experiencias piloto de cooperación internacional descentralizada susceptibles de compartir y extender sus respectivas iniciativas y aprendizajes.

**Intercambios:** de alumnos y profesores (enseñanza media y superior), estudiantes en práctica; investigadores; dirigentes y profesionales de instituciones públicas, privadas y sociales, dirigidos a la institucionalización de redes estables de colaboración y de formación y capacitación en las oportunidades e instrumentos de la cooperación internacional descentralizada y otras iniciativas que respondan al interés compartido de las partes.

**Estudios colaborativos:** promover en las instituciones académicas de uno o más países (especialmente vecinos) la realización de estudios, proyectos de título y tesis (pre y post-grado) dirigidos a identificar áreas y actores potenciales vía la cooperación internacional descentralizada.

---

4 Su diseño podrá actualizar y proyectar a la dimensión regional la normativa vigente de las Asociaciones de Municipalidades.

**Articulación multinivel:** generar una coordinación funcional entre las instancias del gobierno central y de los niveles subnacionales (regional, local) dirigidos a fortalecer las capacidades de estos últimos para impulsar actividades de cooperación internacional descentralizada en beneficio de sus propias iniciativas y dinámicas de desarrollo.

## Co-Construcción de la medida

### **Referida al objetivo 1: promover alianzas entre comunas, regiones e instituciones en base a sus intereses y desafíos comunes**

Gobiernos regionales:

- promover e institucionalizar alianzas interterritoriales con pares de otras regiones y países
- diseñar anteproyecto y gestionar el trámite y aprobación de un proyecto de ley de creación de Asociaciones de gobiernos regionales.

Municipalidades:

- fortalecer y consolidar las alianzas existentes, evaluando sus resultados y aprendizajes con el fin de retroalimentar y enriquecer el proceso y replicarlo a otras instituciones afines.
- explorar y formalizar nuevas alianzas con municipalidades e instituciones públicas, privadas, académicas y sociales con vocaciones, oportunidades y problemas comunes.
- Identificar y formular eventuales ajustes y perfeccionamientos a la ley 20.527 que regula las asociaciones de municipalidades, incorporando algunas experiencias de organizaciones afines de otros países susceptibles de potenciar las alianzas interterritoriales en Chile.

Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo y Ministerio del Interior:

- facilitar, promover e incentivar con recursos el fortalecimiento de las asociaciones y otras alianzas existentes y la creación de alianzas interterritoriales nuevas.
- diseñar, promover, fijar urgencias y gestionar la aprobación del proyecto de ley de creación de asociaciones de gobiernos regionales.

Congreso Nacional: tramitar y aprobar el proyecto de ley de creación de asociaciones de gobiernos regionales y el perfeccionamiento de la ley 20.527 de Asociaciones de Municipalidades.

**Referida a objetivo 2: impulsar alianzas de cooperación internacional descentralizada con comunas, provincias, regiones e instituciones de otros países, especialmente limítrofes**

- Gobiernos regionales (intendentes -futuros gobernadores regionales- y consejos regionales): fortalecer las Unidades Regionales de Asuntos Internacionales (URAI) con personal, atribuciones y apoyar sus actividades con la provisión de recursos para su adecuado funcionamiento.
- Consejos regionales: apoyar el quehacer de las URAI y proveer recursos en caso que se requiera.
- Subsecretaría de Desarrollo Regional: seguir apoyando a través del Programa de Apoyo a la Descentralización y favorecer la coordinación con los municipios. Generar programas de capacitación, en conjunto con AGCI y otros actores.
- Agencia de Cooperación Internacional: fortalecer el programa actual e involucrar a otros actores territoriales.

## Referencias

**Referidas al objetivo 1: promover alianzas entre comunas, regiones e instituciones, en base a sus intereses y desafíos comunes.**

- Ley 20.527 de Asociaciones de Municipalidades Asociaciones de Municipios de Chile (06.09.2011).
- Asociaciones de Municipios de México, Colombia, Bolivia, Perú.
- *Regional Districts, British Colombia, Canada.*

**Referidas a objetivo 2: impulsar alianzas de cooperación internacional descentralizada entre comunas, provincias, regiones e instituciones de otros países, especialmente limítrofes**

- Agencia de Cooperación Internacional 2016. Informe final del Seminario Internacional “La cooperación internacional descentralizada: aprendizajes y desafíos”. Matriz de resultados.
- Agencia de Cooperación Internacional 2014. Programa de Apoyo a la Cooperación Descentralizada.





---

## 2.2.2. Voto Programático para la Elección de Gobernadores Regionales y Alcaldes: más control democrático para la ciudadanía en sus espacios territoriales

### Síntesis de la medida

Esta iniciativa consiste en que los candidatos a cargos ejecutivos (alcaldes y gobernadores regionales) presenten al momento de inscripción de su candidatura un programa formal de gobierno y de desarrollo de su respectiva comuna o región que compromete a realizar en el evento de resultar electo. Este mecanismo de participación permite un mayor control ciudadano a las autoridades electas, ya que, al existir un compromiso formal por parte del candidato ganador, los respectivos consejos municipales regionales y municipales, así como la ciudadanía, puede fiscalizar el grado de cumplimiento del programa al que la autoridad electa se comprometió cuando era candidato. En efecto, esta medida busca aumentar la rendición de cuentas (*accountability*) que permita mejorar el control ciudadano sobre las autoridades políticas ejecutivas electas democráticamente.

### Objetivos

El objetivo de esta medida es lograr un mayor control democrático de la ciudadanía sobre las autoridades políticas que elige democráticamente y ocupan cargos ejecutivos: alcaldes, y próximamente gobernadores regionales.

Además, con esta medida los candidatos se verán en la necesidad de elaborar programas de gobierno para presentar a las comunas o regiones que pretendan gobernar, lo cual será una oportunidad para debatir las ideas sobre los planes de desarrollo futuro que se planteen para estos territorios.

Por lo tanto, se busca lograr una mayor rendición de cuentas (*accountability*) por parte de estas autoridades políticas ejecutivas para que así la ciudadanía pueda garantizar que las promesas electorales sean cumplidas por parte de los candidatos ganadores, exigiendo asimismo una buena gestión que se condiga con las propuestas comprometidas.

Finalmente, se busca disminuir el desprestigio que la clase política tiene en Chile, buscando reconstruir confianzas en la base de un mayor compromiso de las autoridades políticas ejecutivas, quienes adhieren a un plan de desarrollo territorial ante las leyes electorales, el cual además se valida por la ciudadanía cuando elige democráticamente a un candidato, y se vigila durante su gestión.

## Situación actual - Justificación

- Actualmente en nuestro país los candidatos a cargos ejecutivos de representación popular territorial no tienen la obligación de definir, comprometer y difundir formalmente su respectivo programa. Tras su elección, no existe la obligación para los candidatos electo de traducir sus promesas de campaña en acciones concretas insertas en programas y planes de desarrollo, ni sanciones en caso de manifiesto incumplimiento de los mismos.
- En la mayoría de los casos, las candidaturas son carentes de propuestas y compromisos programáticos, con una oferta electoral limitada únicamente a slogans y fotos de los candidatos, apoyados de un despliegue y gasto publicitario.
- Las últimas elecciones municipales de octubre de 2016 y el primer proceso de elección directa de los Consejeros Regionales en 2013 se caracterizaron por altos niveles de abstención. Si bien existen múltiples factores que determinaron una baja participación, es evidente que uno de estos es la carencia de propuestas programáticas de los candidatos a cargos de representación popular y, en el caso de existir esta, de una baja conexión con las aspiraciones, demandas y propuestas de la ciudadanía, traducidas en definiciones y compromisos programáticos previos.
- Por otro lado, una vez asumidos como autoridades electas, no existe control ciudadano eficaz sobre el cumplimiento efectivo de las promesas de campaña de los candidatos. Ello disminuye la motivación y participación ciudadana y debilita la democracia local, particularmente durante periodos no eleccionarios.

Finalmente, existen altos niveles de desconfianza ciudadana hacia sus representantes en la gestión pública, tanto a nivel municipal y regional como nacional, lo que ha significado una disminución del capital social necesario para la implementación, eficaz y eficiente, de políticas de interés público.

## Descripción de la propuesta

La medida consiste en que los candidatos a alcaldes y gobernadores regionales una vez que inscriben sus candidaturas ante el Servicio Electoral (SERVEL)<sup>1</sup> presenten un programa de gobierno que detalle sus propuestas en distintos ámbitos de interés público, de

---

1 Una experiencia de esto tipo ocurrió en la inscripción para las elecciones primarias presidenciales de 2017, donde los candidatos participantes del Frente Amplio y Chile Vamos debieron presentar un programa de gobierno cuando inscribieron sus candidaturas en el SERVEL.

acuerdo a sus facultades y la unidad territorial donde se presente el candidato (comuna o región). Para ello, estas propuestas se deben enmarcar en las facultades legales que tienen las municipalidades y los gobiernos regionales. Por ejemplo, para el caso de las municipalidades, estas tienen como facultad privativa el aseo y ornato, pero tienen como facultad compartida con otros organismos temáticos de educación y salud.

De acuerdo a lo sugerido por la Comisión Asesora Presidencial en Descentralización<sup>2</sup>, el documento programático que entreguen los candidatos detallando sus propuestas no debe tener menos de 10 medidas ni más de 50, además debe establecer los plazos de concreción de estas mismas.

Al igual que en el punto anterior que se basa en la propuesta de “voto programático” de la Comisión Asesora Presidencial en Descentralización, se sugiere que como rendición de cuentas concreta sobre los programas presentados en sus respectivas inscripciones, el Gobernador Regional realice una cuenta pública cada año ante el CORE (Consejo Regional) y la Asamblea de la Sociedad Civil Regional. La misma idea se propone para el caso de los alcaldes, quienes deberán hacer una cuenta pública frente al Concejo Municipal y el COSOC (Consejos Comunales de Organizaciones de la Sociedad Civil) de la respectiva comuna.

### Co-construcción de la medida

- **Servicio Electoral (SERVEL):** el Servicio Electoral tendrá como tarea principal hacer valer la exigencia de que los candidatos a Alcalde y Gobernadores Regionales junto con inscribir sus candidaturas, presenten un documento programático a ejecutar en la eventualidad de ser electos. También tendrá un rol informativo a la ciudadanía al divulgar estas propuestas en su sitio web para el acceso público hacia la ciudadanía sobre la propuesta de los candidatos.
- **Ministerio de Educación y universidades:** tendrán un rol formativo en el marco de la promoción de cursos de educación cívica a estudiantes por parte del MINEDUC; mientras que, por parte de las universidades, estas tendrán un rol educativo y asesor a los candidatos que necesiten construir sus propuestas.
- **Gobiernos regionales y municipalidades:** velarán por medio de sus entidades fiscalizadoras (consejos) por el buen avance y cumplimiento de las propuestas pro-

---

2 La propuesta de “voto programático” contenida la página 98 del Informe de la Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Territorial se encuentra disponible en el link <https://prensa.presidencia.cl/lfi-content/otras/informes-comisiones/InformeDescentralizacion.pdf> (Consultado el 18 de julio del 2017)

gramáticas que han hecho los candidatos electos en sus campañas y que debiesen cumplir una vez que asumen sus respectivos cargos.

- **Partidos y movimientos políticos:** deberán incentivar y asesorar a sus candidatos para que desarrollen propuestas programáticas de calidad, y pertinentes a las regiones y comunas que pretendan gobernar. Además, también deberán velar porque las promesas hechas en estos programas se cumplan, ya sea para autoridades electas de sus filas o si son opositoras u aliados, de manera constructiva y con miras de una buena gobernanza territorial.

## Referencias

- 24 horas. Proyecto de ley que introduce el voto programático en la elección del Presidente de la República, de Senadores y Diputados, y de Alcalde. Disponible en <http://www.24horas.cl/politica/articulo556029.ece/BINARY/Proyecto%20de%20ley%20Voto%20Program%C3%A1tico> (Consultado el 18.07.2017)
- Base de Datos Políticos de las Américas. Colombia: Ley 131, del 09 de mayo de 1994, por la cual se reglamenta el voto programático. Disponible en <http://pdba.georgetown.edu/Electoral/Colombia/ley131-94.html> (Consultado 18.07.2017)
- Cámara de Diputados. Proyectos de ley. Disponible en [https://www.camara.cl/pley/pley\\_detalle.aspx?prmID=8113&prmBoletin=7716-07](https://www.camara.cl/pley/pley_detalle.aspx?prmID=8113&prmBoletin=7716-07) (Consultado el 18.07.2017).
- Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Territorial (2014). *Propuesta de Política de Estado y Agenda para la Descentralización y el Desarrollo Territorial de Chile*. Documento disponible en <https://prensa.presidencia.cl/lfi-content/otras/informes-comisiones/InformeDescentralizacion.pdf> (Consultado 18.07.2017)
- Consejo Asesor Presidencial contra los Conflictos de Interés, el Tráfico de Influencias y la Corrupción (2015). *Informe Final*. Disponible en [http://consejoanticorrupcion.cl/wp-content/uploads/2015/04/Consejo\\_Anticorrupcion\\_Informe\\_Final.pdf](http://consejoanticorrupcion.cl/wp-content/uploads/2015/04/Consejo_Anticorrupcion_Informe_Final.pdf) (Consultado 18.07.2017)
- Ramírez, Alfredo. Aproximación a la regulación constitucional de la Democracia participativa en Colombia y España. Estudio comparado. *Civilizar* 15 (28): 21-36, enero-junio de 2015. Disponible en <http://www.scielo.org.co/pdf/ccso/v15n28/v15n28a03.pdf> (Consultado 26.01.2016)

---

## 2.2.3. Formación ciudadana para el desarrollo descentralizado y la innovación territorial<sup>1</sup>

### Síntesis de la medida

Como país que forma parte de América Latina, Chile enfrenta grandes desafíos democráticos, culturales, sociales, políticos, científicos y tecnológicos. Asimismo, tiene el gran desafío de integración y cohesión social interna, la que, paradójicamente solo puede resolverse adecuadamente al descentralizarse territorialmente en todas las dimensiones de la vida en sociedad. Una barrera actual que debe ser superada es la compleja y a veces escasa conciencia y ejercicio de la responsabilidad ciudadana de los individuos, los colectivos y la sociedad en su conjunto. Esta carencia se manifiesta en la falta de formación para el ejercicio público-participativo responsable de derechos y obligaciones, más aún en el nuevo escenario del proceso de descentralización iniciado en el país. Como respuesta se propone fortalecer en todos los niveles del sistema educacional y en todas las modalidades de educación permanente, una formación ciudadana general que a su vez contenga una dimensión regional de desarrollo descentralizado. En consecuencia, sin formación ciudadana orientada a esta escala del Estado, del territorio y de la vida personal y social, el buen avance del proceso de descentralización se enfrentará a permanentes y severas dificultades.

### Objetivos

1. Asegurar el cumplimiento de la Ley 20.911<sup>2</sup> en todo el sistema de educación parvularia, básica, media, de educación de jóvenes y adultos, superior técnica y universitaria, así como su posible extensión a otras modalidades de educación permanente que la sociedad civil o el Estado lleven a cabo.
2. Incluir en toda actividad educativa permanente, escolarizada y no escolarizada un componente de derechos, obligaciones y responsabilidades ciudadanas respecto del desarro-

---

1 Esta medida estratégica se elaboró con la destacada participación del Dr. Guillermo Williamson Castro, Profesor Asociado del Departamento de Educación y Director del Magíster en Desarrollo Humano Local y Regional de la Universidad de La Frontera

2 Ley 20.911. “Crea El Plan De Formación Ciudadana Para Los Establecimientos Educativos Reconocidos Por El Estado”. Consultado en <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1088963> (Consultado el 29 de agosto de 2017)

lo participativo y descentralizado del territorio local y regional, en sus dimensiones culturales (producción humana del mundo) y natural (producción de la naturaleza del mundo).

3. Incorporar en la educación ciudadana un componente de educación cívica que eduque en el ejercicio de los derechos, obligaciones y responsabilidades de una ciudadanía política de carácter local, regional y nacional.

### Situación actual - Justificación

- Chile enfrenta una serie de desafíos de desarrollo, uno de los cuales es profundizar la descentralización y la regionalización. Este desafío requiere de la incorporación de nuevos conceptos, comprensiones y competencias ciudadanas que integren esta escala y dimensión del desarrollo en el quehacer cotidiano de los(as) ciudadanos(as). Así podrán ejercer sus derechos, responsabilidades y obligaciones desde y para el territorio más próximo a su vida, como lo es el espacio local, para desde allí asumir la dimensión más distante como lo es el nivel nacional y global.
- La evidencia de los últimos años<sup>34</sup> nos muestra una baja en la participación de las personas en la vida política y social, tanto a escala local (en las comunidades próximas y municipios), y regional (territorio regionalizado) como en el país, producto de la construcción de sujetos consumidores en detrimento del sujeto social y político. A lo anterior se suma que al menos una generación se formó en periodo de dictadura, durante el cual se produjeron graves violaciones a los derechos humanos y entre otros se suprimió la educación cívica, la que a su vez no se privilegió en el proceso de transición democrática como condición de su éxito.
- La formación ciudadana en general, en el país y sus regiones, es débil en relación a los cambios sociales que suponen participación consciente, activa, movilizadora y social, tanto en los medios de comunicación, las modalidades de educación permanente como en el sistema de educación formal.
- Chile vive escenarios de reorganización del Estado, de la sociedad civil, la cultura, participación y educación, de la relación entre las personas y la naturaleza: todo ello requiere ciudadanos(as) constructores de dichos cambios.

---

3 Para mayor información al respecto véase el estudio del PNUD “Participación electoral: Chile en perspectiva comparada 1990 – 2016”. Disponible en <http://accionag.cl/wp-content/uploads/2016/11/PNUD-Minuta-Participaci%C3%B3n-electoral.pdf> (Consultado el 29 de agosto de 2017)

4 Garretón M, Manuel Antonio, & Garretón, Roberto. (2010). La democracia incompleta en Chile: La realidad tras los rankings internacionales. *Revista de ciencia política (Santiago)*, 30(1), 115-148. Disponible en <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2010000100007> (Consultado el 29 de agosto de 2017)

- A los Derechos Humanos individuales se han agregado derechos colectivos, sujetos sociales emergentes que exigen derechos particulares (por ejemplo se discuten los derechos de la Tierra). Todo ello genera escenarios de derechos, que a su vez suponen responsabilidades y obligaciones a otras escalas, como lo son otras dimensiones de la vida social y del desarrollo de los territorios.
- La Ley 20.911 (2016) propone una serie de valores ciudadanos que deben inspirar al sistema educativo, lo que obliga al sistema escolar a contar con un Plan de Formación Ciudadana en cada establecimiento y exige una asignatura de formación ciudadana probablemente a partir de los años 2018-19. Esta Ley recién se está impulsando con apoyo de universidades en las regiones, aun cuando los establecimientos educativos ya cuentan con un Plan de Formación Ciudadana.

### Descripción de la propuesta

- Promover la formación ciudadana, bajo una perspectiva de educación permanente, en todas las modalidades educativas, escolarizadas y no escolarizadas, integrando en ellas una dimensión de participación, regionalización y descentralización.
- Impulsar una formación ciudadana, explícita y transversal, asociada a la participación, descentralización y regionalización del país, en diversas modalidades de educación permanente, de manera que la sociedad civil y el Estado la puedan llevar a cabo. Para el Estado será obligatorio que todo programa de apoyo o desarrollo que cuente con su financiamiento deba considerar al menos una unidad, módulo o actividad asociada a la formación de la ciudadanía en su dimensión local, regional y descentralizada.
- Asegurar el cumplimiento de la Ley 20.911 (2016) en todo el sistema de educación parvularia, básica, media, especial, de educación de jóvenes y adultos, superior técnica y universitaria, con un enfoque participativo, regional y descentralizado. Dentro de ese marco, deberá existir un componente de derechos, obligaciones y responsabilidades ciudadanas y políticas respecto del desarrollo del territorio local y regional, en sus dimensiones culturales (producción del mundo por el trabajo humano) y natural (producción del mundo por la naturaleza).
- El currículo de la asignatura de educación ciudadana y la formación inicial y continua de los profesores que la dictarán deberá consignar explícitamente un capítulo referido al ejercicio ciudadano en las regiones y territorios descentralizados.
- Los gobiernos regionales, de modo autónomo o a propuesta de los gobernadores regionales electos, deberán abrir una glosa presupuestaria asignando recursos anuales para la difusión, promoción y desarrollo de la educación ciudadana. Para ello



deberán establecer un concurso anual para publicar un libro de conceptos y buenas prácticas de formación ciudadana con carácter participativo, regional y descentralizado en experiencias educativas no escolarizadas.

- Se extenderán por un plazo de al menos tres años los convenios entre el Ministerio de Educación y universidades regionales que promuevan la formación ciudadana en las regiones, de modo de asegurar y ampliar la cobertura de las acciones. En ese contexto, se enfatizará la producción y profundización de un corpus teórico y metodológico que permita consolidar un campo de conocimiento de la ciudadanía con un enfoque participativo, regional y descentralizado.

### **Co-construcción de la medida**

Los principales responsables de llevar adelante esta medida son:

- Ministerio de Educación
- Gobierno nacional y gobiernos regionales
- Organizaciones de la sociedad civil (por ejemplos ambientales, indígenas, de migrantes, etc.)
- Universidades (estatales y privadas)
- Centros de estudios regionales
- Partidos políticos

### **Referencias:**

- Constitución de la República de Chile
- Declaración Universal de los Derechos Humanos
- Garretón M, Manuel Antonio, & Garretón, Roberto. (2010). La democracia incompleta en Chile: La realidad tras los rankings internacionales. *Revista de ciencia política (Santiago)*, 30(1), 115-148. Disponible en <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2010000100007> (Consultado el 29 de agosto de 2017)
- Ley Núm. 20.911. “Crea El Plan De Formación Ciudadana Para Los Establecimientos Educativos Reconocidos Por El Estado”. Consultado en <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1088963> (Consultado el 29 de agosto de 2017)
- PNUD. “Participación electoral: Chile en perspectiva comparada 1990 – 2016”. Disponible en <http://accionag.cl/wp-content/uploads/2016/11/PNUD-Minuta-Participaci%C3%B3n-electoral.pdf> (Consultado el 29 de agosto de 2017)

---

## 2.2.4. Fortalecimiento de los medios de comunicación locales y regionales

### Síntesis de la medida

El proceso de descentralización requiere de un profundo cambio cultural en la sociedad chilena. Luego de 200 años de centralismo se necesita que las instituciones regionales hagan su mejor esfuerzo para contribuir a ese cambio cultural y al éxito del proceso.

Los medios de comunicación regionales y locales tienen una responsabilidad en el logro de ese objetivo. Dada las debilidades propias de esos medios en un mercado altamente centralizado y concentrado, se requiere del apoyo focalizado del Estado para cumplir con esta tarea. Estos apoyos deben orientarse a todo tipo de medios: escritos, radiales, audiovisuales, digitales y cualquiera sea su régimen de propiedad: públicos, comerciales y comunitarios.

### Objetivos

- 1) Potenciar la producción, distribución y recepción de contenidos regionales y locales que entreguen información, análisis, opinión plural y sean expresión de las identidades propias de cada territorio.
- 2) Estimular a que los medios de comunicación regionales y locales, en alianza con las instituciones públicas, las empresas y las organizaciones de la sociedad civil, generen iniciativas que contribuyan a la formación y participación ciudadana en el proceso de descentralización.
- 3) Incrementar la participación de los medios de comunicación locales y regionales en la cartera publicitaria de las diferentes reparticiones del Estado de Chile.

### Situación actual - Justificación

- 1) El mercado publicitario se encuentra altamente centralizado en Santiago y concentrado en pocas empresas que dominan los mercados de la prensa y la televisión. Las redes nacionales de radiodifusión han desplazado a muchos medios locales. Los

medios digitales constituyen una alternativa creciente de diversidad de oferta, pero requieren mejorar sus niveles de profesionalización.

- 2) El Estado de Chile solo mantiene un medio público en la televisión y este se enfrenta a una aguda crisis económica y financiera. Su aporte regional se está circunscrito a algunos territorios sin que se observen políticas en favor de ampliar los espacios de presencia y debate plural para las regiones, una de sus funciones públicas.
- 3) Los medios regionales y locales privados hacen su mejor esfuerzo en un contexto de dificultades propias del mercado altamente centralizado.
- 4) Los medios comunitarios no cuentan con un estatuto legal que los acoja y estimule al cumplimiento de su misión de servicio a la comunidad.
- 5) Hay una creciente oferta de profesionales de la comunicación que no encuentran espacios adecuados para cumplir con su aporte específico a la sociedad, los cuales podrían potenciarse con políticas de apoyo focalizado según los requerimientos del proceso de descentralización.

### **Descripción de la propuesta**

- 1) Los aportes de capital a Televisión Nacional de Chile que ha propuesto el gobierno y que se discuten en el Parlamento tendrían mayor fundamento si esta empresa amplía su contribución a su misión de servicio público. Recomendamos que una parte de esos aportes estén obligatoriamente destinados a:
  - a) Completar la organización de las redes regionales de la empresa de manera que cubran todas las regiones de Chile sin exclusiones.
  - b) Garantizar que exista un mínimo de programación regional: noticiarios diarios, programa semanal de debate regional, ciclos de debate político con los candidatos a presidente, gobernador regional, alcaldes y parlamentarios de cada región.
  - c) Exigir un estudio para el logro de la cobertura regional total de cada red regional de la televisión pública y un programa de inversiones para cumplir con ese propósito, el cual deberá ser presentado al Consejo Nacional de Televisión con una propuesta de plan de acción y financiamiento.
- 2) Siguiendo la recomendación de la senadora Carolina Goic presentar una ley espejo del fondo aportado a Televisión Nacional de Chile destinado a financiar la política de fortalecimiento de la regionalización a través de medios de comunicación regional y local.

Recomendamos que estos fondos se destinen prioritariamente a generar concursos con jurados regionales plurales (público – privados – sociales) para:

- a) Ciclos de programas o suplementos de información y formación ciudadana sobre el proceso de descentralización.
  - b) Ciclos de programas o suplementos acerca de la estrategia regional de desarrollo, los planes de ordenamiento territorial y las iniciativas de desarrollo social y cultural en cada región.
  - c) Ciclos de programas o suplementos de debate plural en torno a las elecciones locales y regionales.
  - d) Campañas asociativas de bien público destinados a cumplir con objetivos regionales relevantes.
  - e) Fondo capital semilla para emprendimientos en materia de medios comunitarios, medios digitales, plataformas audiovisuales y otras iniciativas de desarrollo de la identidad y la comunicación local y regional.
- 3) Regular la distribución de la publicidad estatal estableciendo una cuota mínima de los presupuestos publicitarios de las distintas reparticiones del Estado para ser destinado a medios regionales y locales en las campañas nacionales que generen. Se exceptúan de esta regla aquellas campañas que están destinadas a regiones o localidades específicas.
- 4) Destinar una cuota del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) a los mismos propósitos de los establecidos para el fondo espejo de nivel nacional, los cuales serán complementarios con los anteriores, evitando duplicaciones.

### Co-construcción de la propuesta

#### Gobierno y Parlamento.

Definición del fondo de apoyo a TVN y los requisitos mínimos exigibles en torno a creación de redes regionales donde estas no existen, programación regional mínima y desarrollo del plan de coberturas de las redes regionales.

Definición del fondo espejo para el desarrollo de los proyectos de apoyo a la descentralización en medios regionales y locales.

Definición de reglas básicas que garanticen la pluralidad de los concursos públicos nacionales y regionales en favor de los productos comunicacionales pro descentralización.

Definición de las reglas que obligan al gobierno nacional a distribuir parte de los presupuestos publicitarios en medios regionales y locales.

Gobiernos Regionales.

Definición de los fondos de apoyo regional a las iniciativas descentralizadoras de los medios de comunicación.

Selección de los jurados calificadores de los proyectos nacionales y regionales.

Transparencia en las decisiones de los concursos y rendición de cuentas públicas sobre sus resultados y efectos.

Empresas, sociedad civil y profesionales.

Participación activa en las campañas de bien público regional a través de formas asociativas en beneficio local.

---

## 2.2.5. Red de Observatorios Regionales de la Descentralización y el Desarrollo Territorial

### Síntesis de la medida

El éxito del proceso de descentralización requiere crear y/o fortalecer las instituciones y programas que generan información relevante para la formulación de políticas territoriales adecuadas y para el control social del cumplimiento de compromisos y metas con eficacia y transparencia.

Para el logro de estos propósitos es indispensable el esfuerzo del Estado y la sociedad civil a través de instituciones especializadas que cumplan con estándares profesionales y cuenten con apoyo financiero indispensable para el desarrollo de sus programas de trabajo y la difusión de sus resultados.

### Objetivos

- 1) Desarrollar las estadísticas regionales fundamentales para el diseño, planificación, ejecución y control de las estrategias regionales de desarrollo.
- 2) Promover la participación ciudadana responsable en torno al control de los compromisos y metas planteados por los gobiernos regionales y locales en un marco de eficacia, transparencia y probidad.

### Situación actual – Justificación

La situación actual de la información económico – social existente en el país repite el escenario de extrema centralización de la producción, registro y difusión propio de nuestra sociedad. La información regional es muy escasa, se presenta de manera discontinua, fragmentada, no comparable; en pocas palabras, no es útil ni para la toma de decisiones, ni para la evaluación, seguimiento y corrección de los procesos, todo lo cual hace más difícil llevar adelante una descentralización exitosa.

Tampoco la sociedad civil cuenta con suficientes instrumentos para ejercer sus tareas de participación y control ciudadano. En el arranque del proceso parece necesario prevenir

escenarios de captura política, opacidad y corrupción que caracterizan la actual situación política nacional, abriendo paso a una real democratización del poder local y regional.

### **Descripción de la propuesta**

- 1) Los gobiernos regionales deberán plantearse la creación y/o fortalecimiento de oficinas regionales de estadísticas. Estas oficinas deberán contar con el apoyo técnico del Instituto Nacional de Estadísticas y de las universidades regionales y plantearse metas de producción, registro y difusión de la información clave para el éxito del proceso de descentralización.
- 2) De la misma manera, los gobiernos regionales debieran destinar fondos para financiar uno o más observatorios de la sociedad civil destinados a producir, registrar y difundir información sobre cumplimiento de compromisos y metas de las autoridades regionales y locales, tanto en el ámbito del desarrollo regional, como en el ejercicio del poder regional y local.

A modo de ejemplo, estos observatorios debieran generar información pública respecto de:

- a) Voto Programático: cumplimiento de la presentación ante el Servicio Electoral de los programas de las candidaturas de Gobernador Regional y Alcalde en todo el territorio nacional.
- b) Evaluación de compromisos y metas: construcción de indicadores respecto de los principales compromisos y metas establecidos en los programas de los candidatos que sean electos para los cargos de Gobernador Regional y Alcalde.
- c) Control social sobre los presupuestos regionales y locales.
- d) Control social sobre la puesta en marcha de los sistemas de participación social que establezca la ley.
- e) Control social sobre las rendiciones de cuenta, transparencia y probidad de los gobiernos regionales y locales.

### **Co-construcción de la propuesta**

Gobierno Central. Apoyo técnico y de recursos para la creación y/o fortalecimiento de sistemas regionales de información estadística relevante.

Gobiernos regionales. Destinación de recursos para la creación y/o fortalecimiento de observatorios regionales que surjan desde la sociedad civil para el adecuado cumplimiento de los compromisos y metas de los gobiernos regionales y locales.

Sociedad civil. Desarrollo de organizaciones no gubernamentales con niveles profesionales de excelencia y altos estándares éticos destinados a producir, registrar y difundir información relevante sobre la calidad del proceso de descentralización en cada región del país.



### 3. PROGRAMAS PRESIDENCIALES Y DEMANDAS REGIONALES

---

## 3.1. La descentralización en los programas presidenciales 2018 – 2022

### Estado de las propuestas y proyecciones a julio 2017

**DIEGO PORTALES CIFUENTES**

Director Ejecutivo de la Fundación Chile Descentralizado... Desarrollado.

#### **1. Los programas presidenciales y el valor de la palabra empeñada**

La aceleración de la historia, producto de los vertiginosos aumentos del conocimiento, las aplicaciones tecnológicas, la productividad, el producto (tan mal repartido entre la población mundial) y la cantidad de información que circula en todas las escalas, modalidades y sentidos; no ha conducido a mejorar los estándares de la convivencia social y la felicidad humana. La abundancia no lleva necesariamente a la paz.

En los tiempos de la economía del conocimiento y la información que caracterizan al siglo XXI hay un enorme desafío no resuelto: el respeto a la palabra empeñada. Hoy es posible informarse de cualquier cosa casi al instante. En un vuelo interoceánico puede verse en directo la final de la Copa Confederaciones. Como se diría desde las ciencias sociales, están dadas las condiciones objetivas para alcanzar la transparencia total. Sin embargo, las comunidades distan mucho de alcanzar la meta de niveles aceptables de credibilidad y confianza mutua, tan necesarios para lograr los ideales de paz y felicidad a los cuales aspiramos.

Estas reflexiones filosóficas tienen mucha importancia a la hora de hacer un análisis de las formulaciones preliminares de los programas presidenciales de las diferentes candidaturas que competirán por la presidencia de la República de Chile en noviembre de 2017.

#### **¿Qué se promete?**

Es una buena práctica que cada persona que postula a un cargo de representación popular comunique a sus potenciales votantes qué hará en el ejercicio de su cargo si llega a ser elegido. Es de la naturaleza de la democracia representativa que la persona elegida, empoderada con las competencias delegadas por los ciudadanos, tenga a bien informar a éstos lo que espera poder cumplir en el período para el cual se le elige. Así, la elección no es la firma de un cheque en blanco que el representante puede usar de cualquier forma, sino la entrega de potestades para satisfacer metas, deseos o aspiraciones de quienes ceden ciertas cuotas de poder social para el logro de esos propósitos individuales o colectivos.

En una democracia ése es también el sentido de la renovación periódica de las autoridades. Los ciudadanos pueden evaluar el grado de satisfacción que les produjo su elección, renovando mandatos o cambiándolos cuando les parezca.

En una sociedad compleja como la que vivimos, las promesas de campaña no pueden ser las respuestas espontáneas de los candidatos a determinadas demandas individuales o sociales; se requiere que ellas adquieran un grado de formalidad y que tengan niveles de coherencia que permitan juicios informados acerca de su viabilidad histórica: eso es el PROGRAMA.

El programa promete a los ciudadanos un conjunto más o menos coherente de metas o tareas que les interesan a éstos y que constituyen uno de los factores para decidir su voto.

Los ciudadanos pueden leer, analizar, discutir, evaluar y juzgar, tanto ex ante como ex post, los contenidos de ese programa y así manifestar su conformidad o descontento con las propuestas y los avances en el caso que el candidato en cuestión sea elegido para el cargo.

Todo lo anterior -que puede parecer al lector una obviedad- es algo realmente relevante porque la mayoría de las veces, en el escenario actual caracterizado por bajos niveles de participación ciudadana y una cultura política liviana, no se practica con el rigor necesario. Ni desde el punto de vista de las ofertas programáticas de los candidatos, ni tampoco desde las exigencias que surgen desde la base social.

Lo que se promete es entonces, la materia sobre la cual decidir el voto (ex ante) y el parámetro principal para evaluar el desempeño del representante (ex post).

### **¿Cómo se construye la promesa?**

Este es un segundo aspecto relevante de todo el proceso. La construcción del programa no tiene normas ni procedimientos establecidos; no se puede exigir nada al respecto.

El candidato y la organización que lo apoya pueden decidir libremente los temas de su agenda, los métodos de redacción de sus promesas, el grado de detalle de las mismas, las prioridades, los plazos y los métodos para cumplir.

Ya es un avance que se exija inscribir un programa en el Servicio Electoral, cuestión que en Chile solo obliga a los precandidatos y candidatos presidenciales.

Sin embargo, es una tendencia creciente en el mundo democrático que los distintos grupos de interés y organizaciones de todo tipo demanden la inclusión de sus temas más sentidos dentro de los programas de uno o más candidatos. Esta práctica dialógica puede

ser un elemento importante para la mejora continua del tipo de elaboración de los contenidos programáticos.

Es lo que hacemos como Fundación Chile Descentralizado... Desarrollado: colocar las demandas de los ciudadanos de las regiones de Chile en cuanto a transferencia de poder, competencias y recursos para el logro de un desarrollo territorialmente equilibrado.

Por cierto, corresponde a cada candidatura definir la prioridad política de las distintas demandas sociales. Esa es una definición ética, valórica, en función de las visiones y los intereses preponderantes de cada sector político.

También es importante que las candidaturas hagan un análisis prospectivo de la viabilidad política y técnica de sus propuestas, cuestión esencial para evitar excesos de oferta que pueden parecer útiles a la hora de la votación, pero que a la larga pueden constituirse en un *búmeran* en términos de credibilidad y continuidad histórica del proyecto político.

### **¿Cuál es el efecto político de los programas?**

Finalmente, llegamos al punto final de esta introducción. La relevancia de la propuesta programática para los ciudadanos.

Se trata, en lo fundamental, de lograr altos estándares de cumplimiento de las promesas y que eso sea conocido y reconocido por los ciudadanos. Para esto último se ha definido un concepto: lo que desde la cultura política anglosajona se denomina “*accountability*” y que traducido a nuestro idioma sería la rendición de cuentas de los representantes ante sus representados. En esta materia falta mucho por avanzar en nuestro país. La calidad de la democracia tiene mucho que ver con esto. Con la capacidad de los ciudadanos, individualmente y organizados, de exigir el cumplimiento de lo prometido.

El primer requisito es publicar y conocer los programas.

También se requiere que los representantes rindan cuenta periódica de su cumplimiento. En Chile esto se conoce como el mensaje presidencial (hasta el año pasado el 21 de mayo, ahora el 1 de junio). Esta rendición de cuentas tampoco ha tenido hasta la fecha exigencias de ningún tipo. Cada discurso presidencial y los documentos que lo acompañan corresponde a criterios arbitrarios de información decididos por la autoridad. Algo similar ha comenzado a ocurrir a nivel de regiones y comunas.

Después vienen los comentarios de los dirigentes políticos. En nuestro caso ellos responden a meras reacciones espontáneas e inmediatistas, a favor y en contra, para generar un estado de ánimo en la opinión pública; pero faltan procedimientos de evaluación.

En este sentido, iniciativas ciudadanas de evaluación sistemática de los cumplimientos de las promesas colaboran a mejorar la calidad de la política.

Ese es el propósito del programa Observatorio de la Descentralización que ha puesto en marcha la Fundación: poder medir el cumplimiento de los compromisos declarados en esta materia por parte de los actores políticos, a nivel de ejecutivo, legislativo, partidos políticos y otros actores relevantes.

Todo lo que se haga por perfeccionar los procesos de formulación de programas, rendición de cuentas y evaluación ciudadana de su cumplimiento contribuye a mejorar la calidad de la democracia.

En nuestro caso, estamos generando una metodología de participación transversal tanto para la formulación de los capítulos de descentralización de los programas de gobierno de las candidaturas, como para el análisis y evaluación de los diferentes grados de compromiso con los objetivos de descentralización y desarrollo territorialmente equilibrado del país.

Este ejercicio forma parte del conjunto de iniciativas que la Fundación Chile Descentralizado... Desarrollado está tomando para hacer realidad el “arranque del proceso de descentralización” y su avance en los próximos años de nuestra historia.

Con ello pretendemos fortalecer este proceso que busca reducir las profundas inequidades territoriales de Chile, promover un desarrollo equitativo y sustentable para el país en su conjunto y alcanzar niveles superiores de legitimidad de la política y unidad del país.

## **2. Definir programas en medio del arranque de un proceso**

En materia de descentralización esta elección presidencial (y en consecuencia la elaboración de los programas de los candidatos) es diferente a todas las anteriores.

En efecto, en las seis elecciones precedentes los planteamientos de los candidatos se hacían en un escenario prácticamente desierto. Podían sostener afirmaciones generales y fundacionales. Sus palabras eran atractivas y lograban entusiasmar a muchos en las regiones del país. “Traspaso de recursos masivos para decisión descentralizada”, “Elección de intendentes”, “Revolución descentralizadora” fueron algunas de las promesas de campaña. Quedaron en eso o los pocos avances corrieron la mala suerte de la reversión.

Ahora, en cambio, hay un proceso -que con todos sus contratiempos- ha puesto una primera piedra insoslayable: la Constitución Política de Chile establece que a partir de ahora la máxima autoridad regional deberá ser elegida por sufragio universal. Se podrá discutir el cómo y el cuándo, con que atribuciones y recursos iniciales, con qué ritmo y secuencia; pero el escenario es distinto.

Por otra parte, es un escenario que está cambiando en medio de la campaña. Los protagonistas de la elaboración de programas, los candidatos y sus equipos, no saben cuál será el punto de partida que tendrán en marzo de 2018.

No pueden hacer una apuesta fundacional. Salvo que su posición sea revertir radicalmente el proceso. Entonces, tienen que modelar su propuesta en un contexto dinámico y la pregunta central a cada candidatura es: ¿Quieren un proceso real de transferencia de poder, competencias y recursos a los gobiernos regionales y locales?

Lo que está claro es que las candidaturas deberán hacerse cargo del cambio constitucional. Obviarlo sería una negación infantil. Hacerse cargo es darle algún sentido histórico a la elección del gobernador regional como política de Estado.

Hay señales contradictorias. Unas son las que surgen de los discursos y parecen alentadoras. Otras devienen de las prácticas políticas reales y son decepcionantes. El debate parlamentario entre los que han votado a favor de los proyectos del gobierno y los que se han abstenido gira en torno al eje “punto de partida eficiente del proceso versus punto de partida insuficiente que distorsiona el objetivo de una verdadera descentralización”.

Esto debiera traducirse en propuestas que ponen el énfasis en cómo se desencadena gradualmente el proceso. Unas, como herencia del actual gobierno y las otras que deberían proponer cambios más drásticos en términos de transferencia de competencias, servicios y recursos en favor de los gobiernos regionales y locales.

No es necesario profundizar el análisis de los que comparten la tesis básica que sostiene la elección de gobernador regional como la decisión que desencadena el resto del proceso. Los que así piensan deberán definir cómo quieren que la descentralización avance en término de traspaso de poder, competencias, recursos y desarrollo de las capacidades locales y regionales. Si bien estos no son asuntos sencillos y requieren voluntad política y reflexión técnica es la lógica consecuencia de entender que el proceso empezó y sus programas deben establecer los compromisos de cómo continuarlo.

Distinto es el caso de aquellos líderes de opinión que no han apoyado las reformas, sea bajo la forma de la abstención o de la franca oposición. Aquí el análisis es indispensable. Lo más sorprendente es que de todos los discursos para fundamentar el voto para no aprobar los proyectos solo uno corresponde a una manifestación explícita en favor del Estado unitario centralizado y en contra de la descentralización. Se trata del diputado Juan Antonio Coloma Álamos (no confundir con su padre, el senador); él dijo que votaba en contra porque en un Estado unitario no correspondía elegir al Intendente. Simple y claro. Transparente y contundente. Hay que destacar en este caso la franqueza. Los otros votos de esta naturaleza están fundamentados en la aspiración de una descentralización de verdad o una efectuada con mejores estándares de calidad.

El senador Alberto Espina, uno de los principales dirigentes de la candidatura de Sebastián Piñera, declaró en mayo de 2015: *“Todos los candidatos prometen descentralizar... Pero, ningún gobierno quiere hacerlo... Cada vez que se tiene el poder, siempre aparecen razones para no descentralizar... No hay posibilidades de desarrollo sin descentralización... No tengo dudas de que el intendente regional debe ser elegido... la región debe gobernarla el gobierno regional”* (Seminario Fundación Chile Descentralizado... Desarrollado).

Por su parte, la senadora Ena von Baer, una de las principales voceras de la oposición en la materia, especialmente desde su cargo de presidenta de la Comisión de Gobierno de la Cámara Alta, ha sido más precisa aún: *“Si queremos descentralizar debemos avanzar más allá de la mera elección del gobernador regional...La oposición tiene voluntad real para elegir a la máxima autoridad regional con los fondos y atribuciones necesarias para hacerse cargo de verdad”* (La Tercera 26 de mayo de 2016). Y en el debate con motivo de la aprobación de la Reforma Constitucional explicitó: *“Nosotros le propusimos al Ejecutivo que entregara al gobierno regional, quizás, menos atribuciones, pero atribuciones de verdad, con financiamiento, con servicios públicos, con autonomía”* (5 de octubre de 2016)

Con esos planteamientos tan claros de importantes líderes de la centro derecha las expectativas para el programa de gobierno del sector en favor de la descentralización han sido altas.

Por el otro lado, desde las bancadas oficialistas, los reparos al proyecto también se han efectuado en nombre de una descentralización más completa y profunda.

El planteamiento del senador Felipe Harboe, uno de los dos senadores que votó en contra de la Reforma Constitucional, siempre lo ha efectuado desde un discurso favorable a la descentralización. Su rechazo al proyecto argumenta que lo hace en nombre de una descentralización efectiva.

Así lo había dejado entrever cuando señaló: *“La descentralización implica entregar poder... en consecuencia, creo que hay que profundizar el proceso de descentralización”*. Por ello, los intendentes al ser elegidos democráticamente tendrían que contar necesariamente con competencias, atribuciones y recursos”. (Seminario Descentralizar Ahora, 14 de mayo 2015).

Este planteamiento ha sido recogido por el conjunto de la bancada de senadores del Partido por la Democracia (PPD) quienes frente a las críticas recibidas que estarían entorpeciendo las leyes de descentralización por cálculo electoral señalaron : *“Desafiamos ampliar las libertades y derechos de las regiones con una agenda descentralizadora en serio: ley de rentas regionales; pago de patentes municipales en comunas donde empresas desarrollan su actividad productiva; revisión del sistema de financiamiento municipal; facultades sobre transporte público; fortalecimiento de las ciudades puerto, implementación del sistema de prevención y reacción ante emergencias y catástrofes; ley de rezago, entre otras medidas. Creemos en la descentralización, pero bien hecha y de verdad”*. (Carta a El Mercurio, 27 de junio de 2017).

Entonces, sería previsible entender que las nuevas propuestas programáticas de centro izquierda también debieran subrayar la prioridad de una descentralización más completa y profunda.

Por eso, afirmamos que siguiendo las definiciones efectuadas por los parlamentarios de todos los sectores en sus discursos, ellos no admiten la vuelta atrás; al contrario, lo que debiera primar en todos los programas de gobierno son propuestas más avanzadas en favor de la descentralización.

### **3. Diálogos programáticos: un primer balance de posiciones**

En el marco de la producción de los trabajos para este libro, la Fundación diseñó la iniciativa de los diálogos programáticos con diferentes candidaturas que incluyeran un amplio espectro de posiciones políticas.

Fue así como se realizaron reuniones formales con candidatos y/o representantes de los equipos programáticos de los siguientes candidatos o precandidatos (por orden alfabético); Carolina Goic, Alejandro Guillier, José Miguel Insulza, Felipe Kast, Ricardo Lagos, Manuel José Ossandón, Sebastián Piñera y Beatriz Sánchez.

En esos encuentros preguntamos por sus compromisos en materia de descentralización, resumimos las propuestas de la Fundación para el período 2018 –2022 y conversamos sobre los temas que interesaban a las candidaturas en forma abierta y constructiva. Es importante señalar que al momento de esos diálogos ninguna candidatura tenía formulado un programa completo y había posibilidad de influir en sus contenidos.

La primera observación de carácter general es que todos los candidatos mencionan la tarea de la descentralización en sus programas (los precandidatos que participaron en las elecciones del 2 de julio) y discursos (los que no participaron en dicho proceso). Algunos con una frase, otros con un desarrollo más o menos profundo.

La descentralización está instalada como una meta país. Como hemos visto en los últimos cuatro años ello no significa que exista coincidencia en su prioridad, profundidad y menos en un itinerario claro de los pasos que permitan consolidar su “arranque”.

#### **Las posiciones en la Nueva Mayoría**

Este sector político que forma parte del oficialismo ha tenido posiciones de apoyo mayoritario a las iniciativas legislativas, pero ha encontrado fuertes discrepancias internas, tanto respecto del contenido de los proyectos, como de la realización de la elección de gobernadores regionales.



La alianza política de gobierno no realizó elecciones primarias. Por este motivo sus precandidatos o candidatos no estuvieron obligados a presentar sus “programas” ante el Servicio Electoral (Servel).

El abanico de posiciones con sus matices surge del discurso público, de las conductas prácticas y de las entrevistas que hemos sostenido con los candidatos y sus equipos programáticos.

Carolina Goic y Alejandro Guillier son senadores de regiones, ambos han pertenecido a la “bancada regionalista del Senado”, siendo Guillier su presidente y líder visible. Por lo tanto, son dos candidatos con trayectorias muy consistentes a favor de la descentralización, lo que se ha manifestado en las votaciones en general y en particular favorables a las propuestas del gobierno de Bachelet. El senador Guillier presentó además, indicaciones al proyecto de ley, todas tendientes a profundizar el concepto de “Estado unitario descentralizado”; lo que da cuenta de una visión de que el proceso no es solo la elección de una autoridad, sino la transformación integral del tipo de Estado unitario que hemos tenido hasta ahora.

José Miguel Insulza, en el diálogo sostenido con la **Fundación Chile Descentralizado** en su calidad de precandidato por el Partido Socialista, manifestó su apoyo al proyecto de elección de gobernadores regionales.

Ricardo Lagos en la etapa en que fue precandidato presentó observaciones al avance del proceso cuestionando la actual organización territorial del Estado y planteando la necesidad de establecer macro regiones (agrupaciones de las actuales regiones) como un paso necesario antes de efectuar las elecciones de autoridades. Una vez aprobada la Reforma Constitucional manifestó que las regiones tenían la masa crítica de capacidades para hacerse cargo de nuevas competencias.

Esta visión mediatizada o no prioritaria del proceso se ve reflejada en su libro “En vez del pesimismo”. La mirada estratégica de Chile al 2040 no tiene entre sus ejes prioritarios la descentralización. Al contrario, el peso de la reflexión territorial está puesto en “anticipar la megalópolis que viene”, la que denomina SanRaVal (Santiago, Rancagua, Valparaíso), para la cual hay un conjunto de proyectos de infraestructura que se definen como indispensables. Frente a ellos los proyectos de tranvías regionales aparecen como un conjunto de proyectos menores.

Más aún. El tema de la descentralización está apenas esbozado a nivel de preguntas vinculadas a la nueva Constitución: “*En relación con la forma de Estado: ¿podemos avanzar hacia una mayor descentralización regional? ¿Qué queremos descentralizar? El poder ¿Y dónde se radicará? ¿En qué espacio geográfico? ¿En la región? ¿En la provincia? ¿En la comuna?*”. Son preguntas válidas, aunque no expresaban una toma de posición clara, justo en el momento en que el tema era el centro del debate parlamentario (octubre, 2016).

Esas reflexiones coincidieron con la mayoría de los senadores del Partido por la Democracia y algunos socialistas en el espíritu de cuestionar la calidad de los proyectos presentados por el Ejecutivo.

Los dos votos en contra de la Reforma Constitucional fueron de senadores partidarios del gobierno. El socialista Carlos Montes cuestionó públicamente el proceso, especialmente por la necesidad de organizar macro regiones y por entender que la descentralización estaba formulada como un proyecto cupular, más de control social que de participación ciudadana. El PPD Felipe Harboe votó en contra argumentando que no estaba dispuesto a apoyar la elección del gobernador regional sin tener claras y suficientes atribuciones y recursos.

Los votos a favor de los senadores Ricardo Lagos Weber, Adriana Muñoz, Jaime Quintana y Eugenio Tuma se produjeron solo después que la elección del gobernador regional quedó supeditada a la aprobación de la ley de traspaso de competencias, lo que finalmente impidió que esta se efectuara en 2017.

Sin embargo, es necesario reconocer que la precandidatura de Ricardo Lagos hizo un esfuerzo por recoger temas relevantes de las propuestas descentralizadoras.

La propuesta programática de la candidatura está recogida en el documento “Piensa en Chile” que quiere ser un aporte al debate con el resto de los candidatos, especialmente en la Nueva Mayoría.

El eje está en corregir las desigualdades territoriales, asumiendo en forma conjunta los temas regionales y locales. La candidatura no propone la creación de “macro regiones” porque si bien este es un concepto estratégico hay un conjunto de demandas contingentes que lo saca de la propuesta. Los ejes principales del programa son la nueva Constitución, el crecimiento económico y la participación ciudadana.

Entre los aspectos que fueron considerados y que forman parte de los aportes a las otras candidaturas de la Nueva Mayoría, incluso después de la renuncia de Lagos (10 de abril de 2017) a su carrera presidencial, se encuentran:

- 1) La reforma de la descentralización es demasiado grande. Por ello se propone la creación de una Secretaría Ejecutiva de la Descentralización como un espacio de coordinación que permita hacer factible el proceso; tiene que ser un órgano del más alto nivel, incluso se plantea la interrogante de transformar a la Subsecretaría de Desarrollo Regional (Subdere) en un ministerio para ser capaces de generar todas las articulaciones y conversaciones necesarias.
- 2) El eje de participación ciudadana debe tener una amplia expresión en este proceso. Tanto a nivel de la Secretaría Ejecutiva (nacional), como en lo regional y

local. Se pone énfasis en vincular lo regional con lo local y en la búsqueda de acuerdos tripartitos nacional-regional-local.

- 3) En el tema de la descentralización fiscal el acento está puesto en las transferencias. Un aspecto es disminuir los condicionantes del uso de fondos aumentando la autonomía de decisión de los gobiernos regionales. El otro es el aumento de los recursos para el FNDR y para el Fondo de Convergencia. También se plantea un rediseño de los fondos destinados a incrementar la competitividad.

Por su parte, el compromiso de los candidatos Goic y Guillier con la descentralización se expresan en una coincidencia básica: ambos han definido este proceso como uno de los ejes transversales de su programa. Esto significa que las políticas sectoriales son atravesadas por una propuesta de traspaso de competencias y recursos a la decisión autónoma de las regiones.

En el diálogo programático con Carolina Goic expresó su firme convicción de hacer avanzar el proceso de descentralización en este gobierno y en el próximo.

Goic señala que la Democracia Cristiana está comprometida con el actual programa de gobierno en materia de descentralización. La descentralización es uno de los ejes transversales del programa que elabora la Democracia Cristiana para su candidata. Hay 5 ejes que son: seguridad pública, descentralización, crecimiento inclusivo, educación y salud.

Entre las ideas principales destaca:

- 1) El Intendente (Gobernador Regional) deberá elaborar el presupuesto con amplia participación y discusión regional.
- 2) Los municipios deberán transformarse en verdaderos gobiernos locales.
- 3) Deberá producirse una reforma incremental que permita traspasar progresivamente competencias y recursos.
- 4) La administración de los gobiernos metropolitanos será una cuestión central para las nuevas autoridades regionales.
- 5) La reforma de la salud tendrá como eje principal el consultorio. Se trata de lograr potenciar el sistema de salud desde el territorio, movilizándolo todas las capacidades ciudadanas. Se extiende en la descripción de ejemplos tales como el uso de medicinas complementarias, el tratamiento del cáncer y la obesidad y los problemas de salud mental: “somos el país con mayor depresión en el mundo”.
- 6) También revisarán la metodología de la evaluación de proyectos regionales sobre la base del indicador de rentabilidad social (RS), tal como se ha concebido para las zonas extremas del país.

Hasta julio de 2017 no hemos tenido acceso a su programa de gobierno. Alejandro Guillier ha entregado sus bases programáticas. En ella define cinco grandes capítulos, uno de los cuales -el cuarto- lo titula “Descentralización y Desarrollo Territorial para el Bienestar.”

Parte de un diagnóstico de la inequidad prevaleciente: “el bienestar está desigualmente distribuido en el territorio” e incluye siete puntos, el primero de ellos “Descentralización: autonomía territorial para un desarrollo integral y sostenible” se refiere a las materias que forman parte del actual proceso político y legislativo.

Entre sus puntos centrales destaca la descentralización política, administrativa y fiscal, el fortalecimiento de los municipios y la planificación territorial con control social. Los formula como una continuidad de los avances propuestos en el gobierno Bachelet y llama a una “nueva agenda de descentralización.”

El texto recoge muchos de los puntos planteados por la Comisión Asesora Presidencial el año 2014 y algunas ideas que han surgido en el debate posterior.

Abre la sección de propuestas sobre desarrollo territorial con conceptos como planificación, desarrollo sostenible, gobernanza territorial, fondos de convergencia y capital humano regional y local, entre otros.

Propone medidas basadas en la triple dimensión del proceso en lo político, administrativo y fiscal. Junto a la elección popular de la máxima autoridad regional agrega la necesidad de disponer de un plan de transferencia de competencias en las áreas definidas en la Constitución, la creación de servicios públicos regionales y la instauración del instrumento “contrato región” que articula los niveles nacional, regional y local en torno a metas comunes. En materia fiscal propone aumentar las transferencias desde el gobierno central y generar ingresos propios. Las propuestas se cierran con un planteamiento general respecto de transformar a los municipios en verdaderos gobiernos locales.

La descentralización también está presente en otros capítulos del programa. Se concreta así la idea que estamos frente a un eje transversal que permea a diferentes políticas sectoriales. Hay ejemplos de ello en los temas de economía (gobiernos regionales fuertes que planifican, proyectan y ejecutan en diálogo con la comunidad y con probidad y transparencia), cultura y medios de comunicación. También cuando se habla de la “nueva Constitución” y como uno de los atributos de la modernización del Estado.

Hay otras áreas que no desarrollan la dimensión territorial de las políticas, pero -visto en su conjunto- el programa es consecuencia de una visión comprometida con una visión del Estado y la sociedad que tiene entre sus objetivos principales la descentralización.

## Las posiciones del Frente Amplio

Este sector político de reciente data tiene el apoyo de tres diputados (Giorgio Jackson, Vlado Mirosevic, y Gabriel Boric), los que en todo el debate parlamentario han estado a favor de los proyectos del ejecutivo, como de una pronta puesta en marcha de los procesos electorales y de descentralización.

La participación en las primarias obligó a los precandidatos Beatriz Sánchez y Alberto Mayol a entregar sendos documentos para conocimiento de la ciudadanía.

Ambos documentos establecen un fuerte compromiso de ellos con un proceso de traspaso de poder, competencias y recursos desde el poder central a la decisión autónoma de las regiones.

En el documento de Beatriz Sánchez y bajo su firma se señala: *“Queremos que nacer y vivir en una región distinta de la capital no sea un límite en el desarrollo de nuestras vidas, que no nos contentemos con ver que las decisiones se toman siempre lejos y las prioridades políticas, mediáticas, sociales y culturales vayan repitiéndose una y otra vez, que hay chilenos de primera y chilenos de segunda.”*

El programa tiene como uno de sus 26 ejes temáticos el de la descentralización. Sin embargo, no entrega una propuesta desarrollada del mismo. Parte de la explicación está en que la elaboración del programa se define como participativa, desde la comuna y que a la fecha de la escritura del texto el proceso estaba en la mitad.

Llama la atención una afirmación que establece como principio rector del proceso programático que “la soberanía política está en los territorios.”

Entre los avances propuestos se incluye que cada región debe pensar y ejecutar un plan de innovación y desarrollo de nuevas áreas productivas. Para ello se propone un diálogo social creativo con participación de científicos, universidades y comunidades de cada territorio.

También se critica el hiper presidencialismo y el centralismo propiciando la distribución de poder desde el ejecutivo al Parlamento y desde el centro hacia las regiones y los espacios locales.

Una medida concreta que se menciona es la construcción participativa de los presupuestos comunales en calidad de vinculante, o sea de aplicación obligatoria por las autoridades municipales.

Por su parte, el precandidato Alberto Mayol define la descentralización como uno de sus ejes programáticos y plantea un conjunto mucho más detallado de medidas. De las 29 medidas, la primera la titula “La rebelión de las regiones comienza hoy” y la número 24 explicita algunas medidas adicionales sobre “regionalización” incluyendo las definiciones

de la Comisión Asesora Presidencial de 2014 sobre el piso desde el cual hay que partir. La importancia del tema se refuerza con un anexo metodológico en el cual define “los pilares de una planificación económica regionalizada.”

El Plan Nacional de Desarrollo debe ser el Plan Regionalizado de Desarrollo. De lo que se trata es que Chile avance a ser un país con autonomías regionales de gran envergadura. Las metas incluyen potenciar el desarrollo productivo, el empleo y la calidad de la educación de las regiones.

Hay un conjunto de propuestas económicas tales como multiplicar por cinco los presupuestos del Fondo Nacional de Desarrollo Regional, aumentar los presupuestos de los municipios del 12% actual a un 25% del Presupuesto Nacional y establecer remuneraciones superiores a los funcionarios públicos de regiones por sobre los de la capital. Respecto de los impuestos se propone que el 30% de la recaudación tributaria de las regiones forme parte directa de presupuestos regionales, 2/3 de los cuales quede en la región que los genera y el tercio restante pase a un fondo común para todas las regiones no metropolitanas.

Valora la creación de los Planes Regionales de Ordenamiento Territorial (PROT), pero los considera insuficientes, señalando que el poder regional debe hacerse cargo del manejo ambiental y la producción de energías limpias. Además, incluye la necesidad de políticas descentralizadas en materia de cultura, medios de comunicación comunitarios y televisión regional.

### **Los candidatos de centro derecha**

Este sector político ha cuestionado mayoritariamente las propuestas legislativas del gobierno de Bachelet. Las ha criticado principalmente por no traspasar poder efectivo a las autoridades regionales electas y sus parlamentarios se han abstenido o han votado en contra. Ha habido importantes excepciones tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado, pero en la última votación que aprobaba la elección del gobernador regional en 2017 contó con la negativa unánime de sus diputados y fue rechazada.

En las elecciones primarias los tres candidatos del sector presentaron sus programas y en ellos hicieron referencias de distinto grado de elaboración al tema de la descentralización. Felipe Kast y Manuel José Ossandón desarrollaron sus propuestas. Sebastián Piñera solo hizo una promesa de tipo general: “descentralizar el país y empoderar a nuestras regiones.”

Felipe Kast aborda el tema de la descentralización desde diversas perspectivas.

El planteamiento de una “descentralización efectiva” lo ubica en el marco de sus aportes a una nueva Constitución Política. Al incorporarlo como parte de ese proceso le otorga una relevancia propia de la organización territorial del Estado. En la definición de los contenidos de ese cambio señala que deberá haber competencias exclusivas de los gobiernos regionales y menciona los planes de ordenamiento territorial (PROT), la descontaminación, la infraestructura, el transporte, la cultura y el patrimonio. También indica que deberá existir otro tipo de competencias compartidas con el gobierno central y establece que otras competencias deberán ser solicitadas por los gobiernos regionales y la decisión caso a caso debiera tomarse previa evaluación objetiva de su pertinencia, pero no sujeta a decisiones discrecionales de la autoridad.

En cuanto a las políticas de corto plazo, el documento presentado al Servel establece tres grandes capítulos (Modelo económico renovado, Protección social y Sociedad civil, Motor y Estado de servicio). Esos capítulos agrupan 22 causas y 137 medidas. En el capítulo XVIII se enuncian tres medidas que tienen relación con “Descentralización y sociedad civil.”

La primera medida se refiere a la entrega de atribuciones al gobernador regional y se pronuncia por un traspaso gradual siguiendo el modelo de pilotos impulsados por Corfo y Sercotec. La segunda medida plantea el traspaso de los recursos que ahora distribuye Subdere para ser distribuidos directamente en las regiones. La tercera medida se orienta a potenciar a los municipios como unidad de gobierno descentralizado permitiendo las coordinaciones entre municipios y la promoción de las asociaciones de municipios. También menciona algunas políticas sectoriales que deben ser manejadas en forma descentralizada como las referidas a la administración de las ciudades o las políticas deportivas.

El precandidato Manuel José Ossandón en un documento de siete capítulos con 325 propuestas incluye el tema de la descentralización en su capítulo tres bajo el título “Modernización del Estado y Sistema Político”. También hay algunas medidas descentralizadoras en el capítulo sobre “Urbanismo.”

La declaración más importante es su compromiso de tener gobiernos regionales autónomos. Es partidario de fortalecer los gobiernos regionales y municipales generando una verdadera descentralización con mayor autonomía. Postula la necesidad de tener incontinentes electos con las atribuciones necesarias. También considera descentralizador el cambiar la sede de algunos ministerios a ciudades de regiones.

En el plano económico formula una serie de medidas tales como la definición de criterios de equidad territorial dentro de los procesos de evaluación de proyectos de inversión, la creación de un fondo de convergencia para la equidad interregional, la creación de un fondo de compensación en el gobierno central equivalente al monto de las exenciones del impuesto territorial

que afecta a las comunas más pobres. También considera que el 10% de las utilidades de las empresas estatales debiera quedar como ingreso autónomo de los gobiernos regionales.

En el capítulo de urbanismo señala la importancia de fortalecer a las intendencias en competencias de administración urbana sin intromisión del gobierno central; señala que es necesario que ellas dispongan de presupuesto propio, impuestos específicos a las inmobiliarias según criterios de densidad urbana, todo esto en el marco de normas de transparencia y control ciudadano. Por último, se refiere a compromisos en las áreas de infraestructura y transporte con participación de los municipios agrupados en las ciudades conurbadas y con la creación de observatorios regionales de la movilidad.

La candidatura de Sebastián Piñera no establece compromisos específicos de descentralización. Al plantear sus grandes propuestas en torno a la meta de “Chile, el país con mayor desarrollo humano del mundo en 8 años” define cinco ejes principales de su acción de gobierno:

- 1) Crecimiento, empleo y salarios
- 2) Seguridad
- 3) Educación de calidad
- 4) Salud de calidad
- 5) Mejores pensiones

El programa agrega 22 materias adicionales, pero solo desarrolla seis de ellas. La séptima meta de esta lista es la mencionada más arriba “descentralizar el país y empoderar a nuestras regiones”, pero su formulación quedó pendiente.

#### 4. Visión de conjunto y perspectivas

La síntesis de las diferentes propuestas y compromisos programáticos de las precandidaturas presidenciales muestra un clima de opinión de la elite política chilena favorable a descentralizar.

Nuevamente, en el discurso y las medidas propuestas no hay defensa alguna del *statu quo* y de la organización territorial del Estado tal como está. Todos -cual más, cual menos- mencionan la palabra descentralizar y se comprometen a hacer algo por ello.

La referencia principal a la descentralización está relacionada con los gobiernos regionales. Algunos hablan todavía de intendentes, pero los entienden electos y no designados por el Presidente de la República. Hay unanimidad de que estas autoridades deben ser “empoderadas”, se les debe transferir competencias y recursos y deben tomar decisiones y ejecutar obras en beneficio de la comunidad, la ciudadanía, las personas o la gente. También la mayoría menciona a los municipios y reclama mayor poder para ellos.



¡Qué contraste con las dificultades que encuentra el proceso para avanzar! Eso es lo que los ciudadanos no pueden entender. O lo que produce ese desprestigio tan grave de la clase política. Si todos proponen descentralizar ¿qué es lo que frena el proceso?

No parecen suficientes las objeciones de Ricardo Lagos a la actual división político - administrativa del territorio, ni el elocuente silencio de Sebastián Piñera que en sus viajes a regiones solo promete inversiones.

De allí que volvamos a buscar, entre los análisis del Observatorio de la Descentralización y el artículo en el libro “El Arranque de la Descentralización”<sup>1</sup>, las motivaciones de algunos actores en este escenario.

Uno de los aspectos más destacados en el debate político es que la decisión la toman personas incumbentes, los que impulsando y aprobando el cambio pierden algo con ello: un gobernador regional electo tiene más poder y es más autónomo que un intendente designado. Un gobierno regional “empoderado” se hace cargo de funciones de ministerios y servicios públicos nacionales. La descentralización implica traspaso de recursos y uso autónomo de ellos.

¿Quiénes toman la decisión? El gobierno y el Parlamento. El Presidente y los ministros que tienen como tareas preparar, impulsar y defender los proyectos de ley. Los diputados y senadores que las votan.

Nadie obliga a aprobar o a rechazar Sin embargo, lo exigible en una democracia es la transparencia. Los ciudadanos tienen el derecho a saber el por qué se aprueba o se rechaza algo. Ellos han cedido a sus representantes una cuota de su soberanía. El deber de éstos es dar cuenta de sus actos. De allí la importancia de los programas. Como se señala en el exordio del programa de Piñera: “prometeremos solo lo que creemos podemos cumplir y haremos lo humanamente posible por cumplir lo que prometemos.”

Por eso también es importante, a la luz de lo que las distintas candidaturas proponen, proyectar el nuevo escenario que se abre con la elección presidencial y el nuevo período de gobierno.

La descentralización es una herramienta para alcanzar un desarrollo territorial más equilibrado, para que los ciudadanos tengan igualdad de oportunidades cualquiera sea el lugar donde habitan, donde la calidad de los servicios públicos sea pareja y accesible para todos. Estas metas están asociadas a grandes objetivos nacionales: fortalecer la unidad del país, restablecer la legitimidad de la política y recuperar el dinamismo de la economía. Si ello es así, entonces debieran comprometer transversalmente a los distintos sectores políticos, a

---

1 Portales, D. (2016). El proceso de reformas pro descentralización en Chile: actores y escenarios. En Fundación Chile Descentralizado, *El arranque de la descentralización: desatando las amarras del centralismo chileno* (pp. 68-98). Temuco: Chile. Ediciones Universidad de la Frontera

la gente de la capital y a la de las regiones, a la diversidad social, de género, etaria, étnica y cultural que constituye la Nación. Una política de Estado con amplio apoyo ciudadano.

Para lograrlo hay que iniciar el proceso y hacerlo bien. Lo primero depende de la voluntad política. Lo segundo requiere cumplir con estándares exigentes de calidad del proceso. Como Chile está muy atrasado en esta materia puede aprender de la experiencia internacional comparada: recoger lo bueno, desechar lo malo. También requiere de un aprendizaje propio: en el gobierno central y en las regiones.

Todavía los programas presidenciales están en construcción. Los que ganaron en las primarias deberán integrar elementos de las otras candidaturas que los apoyan. Los que no participaron están trabajando para inscribir sus compromisos ante el Servel. Para todos ellos propongo abordar un listado de temas que, a nuestro juicio, son importantes para propiciar un proceso exitoso:

- 1) Elecciones de gobernadores regionales. Está aprobada en la Constitución. La ley que la regula está en trámite. Falta fijarle fecha. El carácter novedoso del evento obliga a informar adecuadamente a la ciudadanía. La nueva organización territorial del Estado requiere el traspaso de competencias y recursos. También es necesario proponerse iniciativas de formación ciudadana que aporten a la calidad del proceso. Es fundamental que los programas expliciten el apoyo que el candidato promete dar a este proceso.
- 2) Traspaso de competencias. La ley ingresó a la Comisión Mixta. Ha habido un intenso debate. Gobierno – Parlamento, Gobierno – Oposición, dentro del oficialismo, al interior de la oposición, sociedad civil y academia, en la capital y en las regiones. Hay que definir los mínimos, los procedimientos, el ritmo, las diversidades, las coordinaciones, los apoyos, el sistema de evaluación de resultados. Como una forma de generar instancias con autonomía de los incumbentes la Fundación Chile Descentralizado... Desarrollado ha propuesto la creación de una Comisión Nacional de Descentralización y Desarrollo Territorial. Es importante que los programas fijen posiciones en la materia.
- 3) Traspaso de recursos y gasto público. El gobierno actual prometió presentar el proyecto. Hasta ahora no ha cumplido. Hay preocupación por el nivel de gasto público que puede significar la descentralización, especialmente en un escenario con restricciones. La descentralización en lo principal, es traspaso del centro de decisión sobre los recursos: lo que antes se decidía en el centro, ahora se hace en cada región. No se desconoce que ello requiere algún aumento de gasto (15 centros de decisión requieren más gasto que uno), pero ello puede ser acotado. Tema abordado por varios candidatos.

- 4) Generación de recursos. El ejercicio descentralizado de competencias tiene como meta potenciar el crecimiento de las regiones. Es decir, más recursos disponibles para el país. Hay una potencialidad de recaudar recursos frescos; sea por el mismo aumento de la actividad económica o por la determinación de aumentos de base o tasa, dentro de ciertos márgenes. Hay algunas propuestas al respecto.
- 5) Capacidades regionales. El éxito del proceso depende, en buena medida de liderazgos regionales competentes. Visión estratégica, proyectos, alianzas interregionales, ejecución eficiente. Se ha dicho que hay masa crítica. Es seguro que se requiere fortalecerla. Necesidad de centros de pensamiento estratégico. Retomar la idea de las políticas de atracción y retención de capital humano calificado. Algunos ya lo han planteado.
- 6) Servicios públicos descentralizados. La elección del gobernador regional genera un poder autónomo que descentraliza automáticamente el servicio público “gobierno regional”. El funcionamiento de este servicio se convierte así en un piloto de descentralización. Hay algunas referencias a crear otros servicios públicos descentralizados. ¿Cómo se hace evitando duplicaciones y crecimiento excesivo del gasto?
- 7) Funcionarios públicos de regiones. De la mano con el punto anterior viene el estatuto que regirá para ellos. Hasta ahora se ha garantizado estabilidad laboral y de las condiciones de trabajo. Habrá nuevas responsabilidades, funciones y mayores exigencias profesionales. Hay una oportunidad para definir una política que sirva de piloto en el marco de la meta de modernización del Estado.
- 8) Transparencia y probidad. Evitar los riesgos de crear gobiernos lejanos a la ciudadanía. Minimizar las posibilidades de malas prácticas y corrupción. Normas exigibles. Sistemas de control.
- 9) Centralismo regional. La réplica del mal a nivel local. Establecer mecanismos que permitan equidad al interior de cada región.
- 10) Gobierno de ciudades. Una materia de alto consenso es la necesidad de dotar a las grandes conurbaciones (Santiago, Valparaíso y Concepción) y también a ciudades intermedias (Iquique, Serena – Coquimbo, Rancagua, Temuco y Puerto Montt) de gobiernos metropolitanos.
- 11) Participación ciudadana. Una política cercana a la ciudadanía. Cuentas públicas periódicas y obligatorias. Presupuestos participativos. Consultas ciudadanas vinculantes.
- 12) Compromiso del gobierno nacional. Una política de Estado. Rol del Presidente como jefe de Estado. Consejo Nacional de Descentralización y Desarrollo Territorial autónomo. Estructura de coordinación nacional (¿un ministerio?). Incentivos y apoyos para un proceso de descentralización exitoso.

En la medida que los programas presidenciales definitivos aborden estos puntos tendremos mejores propuestas para el proceso de descentralización exitoso que Chile necesita. Las propuestas de nuestra Fundación se encuentran desarrolladas en la Parte I de este libro. Generar espacios de reflexión transversal con participación de una diversidad de actores para la toma de decisiones de las candidaturas es el propósito central de este libro.



---

## 3.2. Descentralización: expresiones de demanda de la sociedad civil y la ciudadanía regional

NICOLÁS BRAVO

Cientista Político, Coordinador de Contenidos, Fundación Chile Descentralizado

### Introducción

El explosivo aumento de los movimientos sociales en los últimos años en Chile ha mostrado que una gran diversidad de demandas de la sociedad civil se están canalizando por esta vía. A pesar que los movimientos más notorios han sido de índole estudiantil (como en el año 2011), en los mismos años también aparecieron con fuerza movimientos sociales de carácter regionalista. El foco de atención, ya no estaba en Santiago, sino que se desplazaba hacia regiones. ¿Qué hay detrás de estas demandas regionalistas? Existen diferencias y coincidencias entre los diferentes movimientos regionalistas, pero la gran problemática como telón de fondo en estas demandas es la falta de descentralización en la configuración institucional de Chile que no logra dar respuestas eficaces a las demandas regionales.

Sin embargo, la demanda por descentralización desde la sociedad civil no siempre se dio en esta lógica, ya que el proceso de descentralización en políticas públicas y la administración del Estado tuvieron sus principales expresiones *top-down* en las últimas décadas del siglo XX. El proceso de descentralización en Chile se enmarcó en las recomendaciones por parte de organismos internacionales para la redemocratización de variados países en el orbe, donde por cierto América Latina tenía un lugar importante en este proceso. La novedad es que actualmente la descentralización es uno de los principales temas de interés de la ciudadanía tal como se puede apreciar en diversos instrumentos de participación ciudadana y encuestas de opinión, así como en las movilizaciones sociales regionales en los últimos años. El presente artículo pretende analizar cómo la descentralización ha ido ganando espacio en la ciudadanía, especialmente en regiones, y cómo esta preocupación se ha expresado en la sociedad civil. A través de un análisis histórico se hará un recuento de la evolución de las demandas provinciales y regionales llegando al estado actual donde hay una masificación de los movimientos y protestas regionales, para luego ver el apoyo que actualmente existe sobre temas de descentralización por medio de encuestas y estudios de opinión, particularmente a la descentralización política y la reforma que permi-

te elegir democráticamente a la máxima autoridad de los gobiernos regionales (actuales intendentes, futuros gobernadores regionales). Finalmente, se anexan los resultados de una encuesta realizada a los Capítulos Regionales de la Fundación Chile Descentralizado en marzo y abril de 2017 con miras de construir de manera participativa las “10 medidas esenciales” que se desarrollan en este libro.

### Los antecedentes históricos

En los mismos años que comenzaba el ordenamiento territorial de la naciente República de Chile que se independizaba de la corona española, tuvieron lugar intensos debates sobre la distribución de poder que tendrían las provincias, y así se pudo observar en la etapa de los “ensayos constitucionales” entre 1823 y 1828. Si bien no tuvo rango constitucional, las “leyes federales” promulgadas en 1826, pero fueron prontamente derogadas en 1827, convirtiéndose en la expresión máxima de un primer intento descentralizador en el Chile independiente. Eran tiempos de inestabilidad política que tuvieron como punto culmine la Batalla de Lircay en 1830 donde se impuso el bando conservador, cuyo ideario se plasmaría en la famosa Constitución de 1833, la cual logró estabilidad para la naciente república por varias décadas, pero a costa de la presencia autoritarismo y centralismo en la institucionalidad impuesta.

A mitad del siglo XIX ocurrieron rebeliones regionales en 1851 y 1859, las cuales fueron aplacadas por los gobiernos conservadores (Valenzuela, Penaglia, y Basaure, 2016)<sup>1</sup>, pero como respuesta política se entregó más poder a los municipios en vez de fortalecer a las regiones y provincias (Illanes, 1993)<sup>2</sup>. Décadas más tarde, con la promulgación de la Constitución de 1925 que venía a cambiar a la centralista Constitución de 1833, vino una nueva luz de esperanza con la incorporación constitucional de “asambleas provinciales”, aunque nunca se puso en práctica dicha iniciativa.

En el contexto del desarrollismo de la CEPAL existía la inquietud de la búsqueda de un mayor desarrollo regional, pero fue el régimen militar el que genera una importante reforma en esta área al reorganizar territorialmente el país agrupando las antiguas provincias bajo el paraguas de regiones, aunque este nuevo ordenamiento naturalmente se debió más a criterios de seguridad que de desarrollo. De la dictadura se pasó a la democracia, con 20 años de gobierno de la coalición centro izquierda llamada “Concertación”, donde las

---

1 Valenzuela, E., Penaglia, F., & Basaure, L. (2016). Acciones colectivas territoriales en Chile, 2011-2013: de lo ambiental-reivindicativo al autonomismo regionalista. *EURE* (Santiago), 42(125), 225-250.

2 Illanes, M. A. (1993). El proyecto comunal en Chile (Fragmentos): 1810-1891. *Historia* (Instituto de Historia, Pontificia Universidad Católica de Chile), (27), 213-320.

demandas regionalistas se contuvieron a costa de paternalismo y distribución de cuotas de poder (Valenzuela et al., 2016), por lo que no destacaron grandes movimientos sociales en este período, aunque a finales del “ciclo concertacionista” comienzan a aparecer signos más visibles del descontento que se estaba formando en algunos territorios que decantaría en la ola de movilizaciones que surgieron posteriormente.

### **La irrupción de los movimientos sociales regionalistas**

Cada movimiento social regional que se alza tiene como trasfondo una crítica al centralismo chileno, y una demanda por descentralización. Pueden ser de naturaleza distinta, en diferentes ámbitos geográficos del país, pero el problema de fondo es el mismo.

Un primer movimiento de alerta y notoriedad se observa en 2009 en Calama, cuando la ciudad se organiza para demandar mayores recursos a partir de la gran explotación del cobre en la zona. Uno de las solicitudes era que una parte de las millonarias utilidades de las empresas cupríferas se quedara en Calama. En efecto, el problema que aquí se vislumbra es de una falta de descentralización fiscal-económica: los territorios donde se produce la riqueza del cobre no reciben grandes beneficios en los tributos que pagan las empresas que realizan sus actividades productivas en estas zonas. El entonces alcalde de Calama, Esteban Velásquez, solicitaba entre otros puntos, la restitución de la antigua ley 11.828, derogada en tiempos de la dictadura militar, y que establecía que parte de las utilidades mineras quedaran en las comunas, favoreciendo el desarrollo local (Valenzuela et al., 2016: 238). Este movimiento social regionalista de Calama tuvo un importante apoyo ciudadano en la zona, (un petitorio firmado por 40.000 personas fue entregado en la capital nacional, Santiago) sumado a movilizaciones y paros regionales en apoyo a estas demandas.

Pero no solo en el norte habían reclamos por el centralismo, ya que no alcanzó a terminar el año 2010 cuando en los últimos días de diciembre estalló un gran conflicto regional desde el extremo sur austral, y que alcanzó notoriedad nacional. La administración Piñera se debió enfrentar con el movimiento regional de Magallanes y su reclamo por el alza del valor del gas. La Región de Magallanes y la Antártica chilena es la más austral del país, por lo que cuenta con un clima frío que genera una gran demanda por calefacción por parte sus habitantes en todo el año. En efecto, cuando a fines de diciembre de 2010 la Empresa Nacional del Petróleo (ENAP), de propiedad del Estado chileno, anunció un alza del 20% del precio del gas natural<sup>3</sup>, momento donde se empezó a gestar el descontento ciu-

---

3 Cooperativa.cl (5 de enero de 2011). Punta Arenas está paralizada en protesta por alza del gas. *Cooperativa.cl*.



dadano que generaría fuertes movilizaciones por parte de los habitantes magallánicos. El reclamo por el precio de gas se daba porque el directorio de ENAP, empresa estatal con actividades en la región pero con sede en Santiago, había decidido subir unilateralmente el precio de este preciado bien para los magallánicos. La decisión centralista fue lo que causó estas grandes movilizaciones en Magallanes, paralizando la región buena parte de enero de 2011, y donde los magallánicos lograron detener la gran alza del gas que se pretendía hacer desde ENAP.

En el verano del año siguiente, en 2012, en Aysén, región vecina de Magallanes, se iniciaron protestas regionales similares a las ocurridas en Punta Arenas el año anterior. Las protestas se iniciaron a partir del reclamo de pescadores de la zona que demandaban un aumento en la cuota de pesca artesanal. A medida que estas protestas regionales fueron escalando y ganando adhesión en la región, se formó el Movimiento Social de Aysén, el cual constituyó un petitorio<sup>4</sup> donde se destacaba la solicitud de rebaja al precio del combustible. Este punto no resulta trivial considerando que se trata de una región de clima frío, y que fue esta misma demanda la que hizo estallar las protestas regionales de Magallanes en 2010 y 2011. En general las demandas del Movimiento Social de Aysén se realizaron a partir de los problemas generados por el centralismo y la sensación de abandono que tenían los habitantes de este territorio. En temas de educación, demandaban la creación de una universidad pública regional, y en temáticas de participación ciudadana se demandaba la generación de un procedimiento vinculante en temas de alto impacto como la creación de represas. Este tema tiene una gran importancia ya que en 2010 la Región de Aysén tuvo notoriedad nacional por la aparición del mega proyecto hidroeléctrico “Hidroaysén”, el cual generó una gran controversia a nivel país. La visibilidad de este proyecto que sería ubicado en la Patagonia adquirió gran importancia nacional ya que se desarrollaron masivas manifestaciones en Santiago y otras ciudades del país. Las protestas en contra de Hidroaysén dejaron la sensación de que pareciera ser que para que una problemática territorial tenga visibilidad tiene que ser expuesta en Santiago, la capital de Chile.

En lo que refiere a la esfera medio ambiental, los conflictos se han desarrollado en diversos puntos del país, y se originan muchas veces porque las decisiones de grandes proyectos se toman desde puntos alejados a los territorios que afectan determinada política

---

Recuperado de [http://www.cooperativa.cl/punta-arenas-esta-paralizada-en-protesta-por-alza-del-gas/prontus\\_nots/2011-01-05/091518.html](http://www.cooperativa.cl/punta-arenas-esta-paralizada-en-protesta-por-alza-del-gas/prontus_nots/2011-01-05/091518.html)

(Consultado el 17 de agosto de 2017)

4 González Schmessane, A. (16 de febrero de 2012). Las claves del Movimiento por la Región de Aysén y sus demandas por mejoras sociales. *La Tercera*. Recuperado de <http://www.latercera.com/noticia/las-claves-del-movimiento-por-la-region-de-aysen-y-sus-demandas-por-mejoras-sociales/> (Consultado: 17 de agosto de 2017)

pública. A menudo también se mezclan otros factores, como cuando se trata de proyectos en zonas indígenas, donde además de la variable medio ambiental hay que considerar la realidad que tienen los pueblos originarios en determinado territorio. Esto se puede apreciar, por ejemplo, con proyectos eléctricos en zonas pehuenches de la Cordillera de los Andes. En efecto, la sociedad civil ya sospecha que gran parte de los problemas que deben enfrentar se debe a una configuración institucional centralista del país que toma decisiones alejadas de las diversas realidades territoriales.

Así han pasado los años y este tipo de conflictos no para. El 2016 en Chiloé se desarrollaron grandes protestas originadas por el fenómeno de “marea roja” que afectó fuertemente a los pescadores de la “isla grande”, y que generó un efecto *boomerang* similar al de Aysén en 2012, donde las movilizaciones comenzaron por parte de los pescadores, pero con el paso del tiempo fueron ganando más sectores de la sociedad civil que se adhirieron a los reclamos. Las protestas en Chiloé mantuvieron paralizada a la isla por varios días, lo cual generó un gran efecto en la opinión pública del país, con lo que una vez más se pudo apreciar nacionalmente la incapacidad del nivel central de solucionar a tiempo las problemáticas territoriales. El 2014 un estudio de la Universidad Autónoma de Barcelona<sup>5</sup> advertía que Chile estaba dentro de los 11 países con más conflictos medioambientales en el mundo, proyectos de alto impacto que generalmente se desarrollan en regiones, aunque a veces afectan sectores cercanos a Santiago como ocurrió con Alto Maipo y recientemente con el vertedero de basura en Til Til. De todos modos, a pesar de que estos últimos proyectos se ubican en la Región Metropolitana, estos se localizan en zonas periféricas de la misma, lo cual replica la lógica de una toma de decisiones que afecta negativamente a lugares que se encuentran fuera de la órbita de poder centralista.

En suma, el aumento de los diversos movimientos sociales regionalistas muestran las serias falencias que tiene la actual institucionalidad chilena para responder de manera adecuada las demandas ciudadanas que provienen desde sus regiones, provincias y comunas. Ha quedado demostrado que la ciudadanía de regiones ha comenzado a utilizar las movilizaciones como una herramienta de presión cuando sus demandas no son oídas por el gobierno central, por lo que se hace imperioso evitar estos conflictos a través de una actualización de la institucionalidad vigente mediante más grados de descentralización para fortalecer el poder de las regiones en temas trascendentes para su presente y futuro.

---

5 Espinoza, C. & Jara, M. (24 de marzo de 2014). Estudio sitúa a Chile como uno de los 11 países con más conflictos ambientales. *La Tercera*. Recuperado de <http://www.latercera.com/noticia/estudio-situa-a-chile-como-uno-de-los-11-paises-con-mas-conflictos-ambientales/> (Consultado el 17 de agosto de 2017)

## **Proceso Constituyente en Chile: la descentralización como valor constitucional primordial**

En el marco del debate sobre el cambio de Constitución Política de Chile que ha tenido lugar en los últimos años, el segundo gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet (2014-2018) inició un proceso constituyente en cual la ciudadanía fue consultada sobre los valores y principios que cree que debería contener la carta magna. A través de distintas modalidades se realizaron estas consultas, ya que se desarrollaron Encuentros Locales Autoconvocados (ELA) donde grupos de personas se podían reunir voluntariamente a discutir estos temas, así como también consultas individuales que se realizaron vía web. A nivel más macro se realizaron Cabildos Provinciales y Cabildos Regionales. En todas estas instancias participaron un total de 218.689 de personas.<sup>6</sup>

### **- Encuentros Locales Autoconvocados (ELA) y Consulta Individual<sup>7</sup>**

La primera parte del proceso, denominada fase local, partió por los Encuentros Autoconvocados por la ciudadanía que reunió grupos de 10 a 30 personas, participando más de 100.000 personas en todo el proceso, para plantear los temas que creen necesarios incluir en la constitución. La consulta individual a través de internet incluyó una dinámica similar donde cada persona respondía un formulario plasmando sus ideas para la Constitución, participando en esta instancia casi 83.000 personas. Esta primera fase del proceso duró hasta el 11 de julio del 2016 y arrojó en ambos casos resultados muy favorables para la descentralización.

En los Encuentros Locales Autoconvocados la descentralización alcanza el 5to lugar como el valor más mencionado a nivel nacional. El mismo 5to lugar ocupó la descentralización a nivel de consultas individuales en la página web del proceso constituyente y en los Cabildos Provinciales. Mayor importancia alcanzó en los Cabildos Regionales, ya que la descentralización apareció como el 3er. principio más mencionado por los participantes de esta instancia. Todo ello demuestra un anhelo transversal que logró un lugar privilegiado entre los 53 valores y principios que se podían escoger de acuerdo a la metodología del Proceso Constituyente. En efecto, la descentralización se encuentra en los sitios de valores y principios más altos entre quienes participaron del proceso, junto a valores como democracia, justicia, equidad y medio ambiente.

---

6 Informe completo en [https://www.unaconstitucionparachile.cl/sintesis\\_de\\_resultados\\_etapa\\_participativa.pdf](https://www.unaconstitucionparachile.cl/sintesis_de_resultados_etapa_participativa.pdf) (Consultado el 17 de agosto de 2017)

7 Informe completo disponible en [http://www.sistematizacionconstitucional.cl/app/uploads/2016/07/fase\\_local-total.pdf](http://www.sistematizacionconstitucional.cl/app/uploads/2016/07/fase_local-total.pdf) (Consultado el 17 de agosto de 2017)

TABLA 1.  
Siete valores y principios más mencionados  
Encuentros Locales Autoconvocados a nivel país.

Ranking	Valores y principios	Menciones observadas	
		Total menciones	Porcentaje del total
1	Justicia	4.145	55,6
2	Respeto por el Medioambiente	3.947	52,9
3	Democracia	3.944	52,9
4	Igualdad	3.894	52,2
5	<b>Descentralización</b>	3.139	42,1
6	Bien común/ comunidad	2.926	39,2
7	Respeto	2.607	34,9

Fuente: Comité de Sistematización, agosto de 2016.

TABLA 2.  
Siete valores y principios más mencionados Consulta Individual a nivel país

Ranking	Valores y principios	Menciones observadas	
		Total menciones	Porcentaje del total
1	Justicia	40.226	49,1
2	Igualdad	31.874	38,9
3	Democracia	31.718	38,7
4	Respeto por el Medioambiente	28.682	35,0
5	<b>Descentralización</b>	26.870	32,8
6	Bien común/ comunidad	20.888	25,5
7	Seguridad	20.483	25,0

Fuente: Comité de Sistematización, agosto de 2016

TABLA 3.

Siete valores y principios más mencionados en Cabildos Provinciales

Ranking	Valores y principios	Menciones observadas	
		Total menciones	Porcentaje del total
1	Democracia	643	98,0
2	Justicia	626	95,4
3	Igualdad	625	95,3
4	Respeto/conservación de la naturaleza o medio ambiente	625	95,3
5	Descentralización	623	95,0
6	Respeto	520	79,3
7	Bien Común/comunidad	489	74,5

Fuente: Comité de Sistematización, agosto de 2017

TABLA 4.

Siete valores y principios más mencionados en Cabildos Regionales

Ranking	Valores y principios	Menciones observadas	
		Total menciones	Porcentaje del total
1	Democracia	487	99,2
2	Igualdad	477	97,1
3	Descentralización	473	96,3
4	Justicia	473	96,3
5	Respeto/ conservación de la naturaleza o medio ambiente	470	95,7
6	Respeto	412	83,9
7	Bien común/ comunidad	389	79,2

Fuente: Comité de Sistematización, agosto de 2017

## Encuestas y estudios de opinión: la ciudadanía aboga por descentralización

Las demandas de la sociedad civil por mayor descentralización no solo se han podido constatar por el Proceso Constituyente descrito anteriormente, así como también se ha podido apreciar en la nueva ola de movilizaciones regionales. A través de diversos estudios de opinión que se han realizado en los últimos años, se ha podido observar cómo las demandas por mayor descentralización en Chile se han hecho latentes. A propósito del bicentenario de vida independiente del país, la Pontificia Universidad Católica de Chile en conjunto con Adimark han realizado anualmente desde 2006 esta “Encuesta Nacional” en las cuales se consultan diversos temas públicos de interés ciudadanos. En lo que refiera a temas de descentralización, particularmente a la política, el estudio del año 2015<sup>8</sup> mostró que un 73% de los encuestados estaban a favor de la elección democrática de intendentes en las regiones del país. Ya en su versión del 2013 este estudio mostraba una inquietud latente en las regiones, donde se observó “demandas crecientes por descentralización y autonomía regional”<sup>9</sup>. En efecto, en el estudio PUC-Adimark del 2013 se concluye que “la descentralización política y económica sería deseable, pero en materia legal sería mejor tener unidad”<sup>10</sup>. En el mismo año 2013 además la “Encuesta CEP” de septiembre-octubre arrojó que un 73% de los encuestados señaló estar de acuerdo con la propuesta de “descentralizar el país.”<sup>11</sup>

Siguiendo con estudios hechos desde Santiago, la Universidad Diego Portales por medio de su Encuesta Nacional de los años 2013 y 2014<sup>12</sup> constató que la elección democrática de intendentes (gobernadores regionales) es una de las reformas políticas más importantes para la ciudadanía, marcando un nivel similar de importancia a mediáticas reformas políticas del último tiempo como el cambio de Constitución y la modificación al sistema electoral binominal. Desde fuentes regionales, existen antecedentes que muestran una mirada crítica en lo que se refiere al intendente como representantes de los intereses regionales. La encuesta “Biobarómetro” de la Universidad de la Santísima Concepción

---

8 Universidad Católica – GfK Adimark. (diciembre 2015). Encuesta Nacional Bicentenario 2006 – 2015. Una mirada al alma de Chile. Recuperado de [http://encuestabicentenario.uc.cl/wp-content/uploads/2015/12/LIBRO\\_BICENTENARIO.pdf](http://encuestabicentenario.uc.cl/wp-content/uploads/2015/12/LIBRO_BICENTENARIO.pdf) (Consultado el 17 de agosto de 2017)

9 Pontificia Universidad Católica de Chile. (2013). Encuesta Nacional Bicentenario Universidad Católica – Adimark. Recuperado de <http://encuestabicentenario.uc.cl/wp-content/uploads/2015/12/Encuesta-adimark-2013-completo1.pdf> (Consultado el 17 de agosto de 2017)

10 *Ibíd.*

11 Centros de Estudios Públicos Chile (CEP). (2013). Estudio Nacional de Opinión Pública N°70 Septiembre - Octubre 2013. Recuperado de [https://www.cepchile.cl/cep/site/artic/20160304/asocfile/20160304100356/encuestaCEP\\_sep-oct2013.pdf](https://www.cepchile.cl/cep/site/artic/20160304/asocfile/20160304100356/encuestaCEP_sep-oct2013.pdf) (Consultado el 17 de agosto de 2017)

12 Instituto de Investigación en Ciencias Sociales (ICSO) UDP. (2014). Encuesta Nacional UDP 2014. Recuperado de <http://encuesta.udp.cl/descargas/publicaciones/2014/Resultados%20Encuesta%20UDP%202014.pdf> (Consultado el 17 de agosto de 2017)

revela que entre un 56,5% y 66,9% de los encuestados (en sus ediciones 2008<sup>13</sup> y 2012<sup>14</sup> respectivamente) están en desacuerdo con la idea de que los intendentes representan fielmente los intereses de la región. Por consiguiente, no es de extrañar el apoyo mayoritario que tiene la idea en regiones de elegir democráticamente a sus intendentes. De hecho, la encuesta del 2012 de la Universidad de la Santísima Concepción exhibe que un 87,3% de los encuestados considera que los intendentes deberían ser elegidos directamente por voto popular. En la misma línea, en 2010 un estudio de opinión de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso<sup>15</sup> arrojó que un 85% promedio de los encuestados (en la Región de Valparaíso y Biobío) señalaron estar de acuerdo o muy de acuerdo con la idea de que los intendentes sean elegidos por voto popular. Además, en el mismo estudio un 65,5% promedio de los encuestados señaló estar de acuerdo o muy de acuerdo con que los intendentes deberían tener mayor autonomía o libertad para decidir en qué proyectos de la región invertir los recursos fiscales.

Similar tendencia de opinión se aprecia en el “Barómetro Regional”<sup>16</sup> realizado por el Centro de Investigación Sociedad y Políticas Públicas de la Universidad de Los Lagos el que muestra un amplio apoyo de la descentralización política en sus tres ediciones 2011, 2013 y 2015. Esta encuesta ha sido aplicada en regiones del sur de Chile como Biobío, La Araucanía, Los Ríos y Los Lagos, obteniéndose un fuerte apoyo a la idea de que la ciudadanía de regiones elija democráticamente a sus intendentes. En todas sus mediciones el Barómetro ha constatado que existe un apoyo sobre el 80% de los encuestados que apoya la elección democrática de intendentes, tendencia que ha ido al alza ya que en su última edición de 2015 los porcentajes de apoyo se acercan al 100% en las ciudades encuestadas que fueron Temuco, Osorno y Puerto Montt.

---

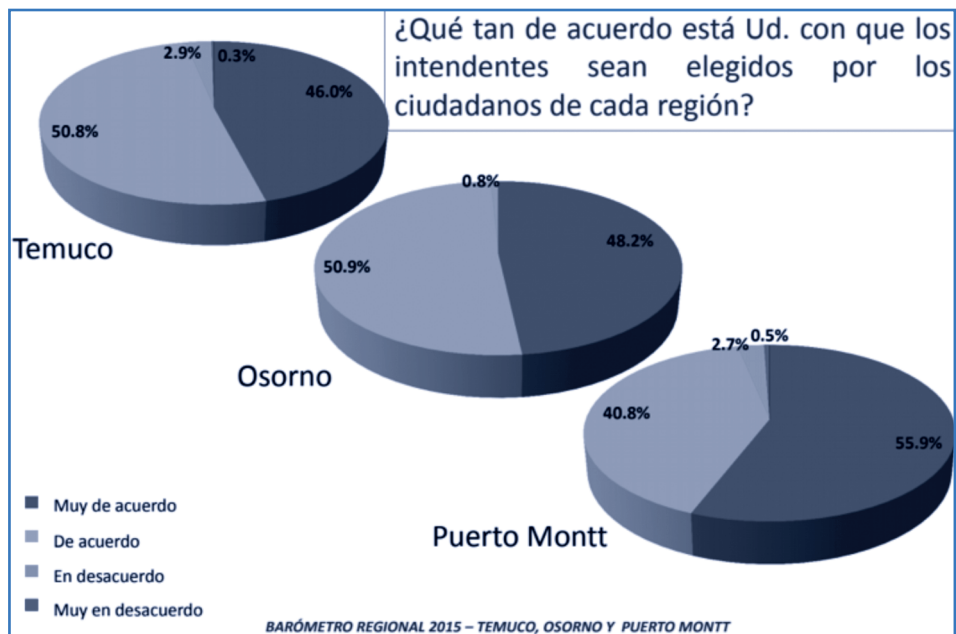
13 Universidad Católica de la Santísima Concepción. (2008). VIII Encuesta Provincial Actualidad 2008. Disponible en [http://www.iglesia.cl/breves\\_new/archivos/20080620\\_biobarometro.pdf](http://www.iglesia.cl/breves_new/archivos/20080620_biobarometro.pdf) (Consultado el 7 de septiembre de 2017)

14 Universidad Católica de la Santísima Concepción. (2012). Biobarómetro. Encuesta XXV sobre Descentralización.

15 Pontificia Universidad Católica de Valparaíso. (2010). Programa de Estudios Sociales y Desarrollo: Encuesta de Opinión Pública. Disponible en <http://docplayer.es/4493912-Encuesta-de-opinion-publica-valparaiso-abril-de-2010.html> (Consultado el 8 de septiembre de 2017)

16 Centro de Investigación Sociedad y Políticas Públicas (CISPO) - Universidad de Los Lagos. (2017). Barómetro Regional. Recuperado de [http://cispo.ulagos.cl/?page\\_id=3622](http://cispo.ulagos.cl/?page_id=3622) (Consultado el 17 de agosto de 2017)

**FIGURA 1.**  
Apoyo a la elección democrática de intendentes en Temuco,  
Osorno y Puerto Montt



Fuente: Barómetro Regional 2015, Universidad de Los Lagos

En adición, estudiando los datos más actualizados en lo relacionado con estudios de opinión, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) mediante su IV estudio llamado “Auditoría de la Democracia”<sup>17</sup>, señaló que un 81% de los encuestados se mostró “de acuerdo” o “muy de acuerdo” con que los ciudadanos elijan democráticamente a los intendentes de sus regiones. En la misma línea, la encuestadora CADEM que realiza mediciones políticas semanales mostró que un 80% de los participantes apoyó el proyecto de elección democrática de intendentes<sup>18</sup>, esto según los datos entregados a

17 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD. (2016). Auditoría a la Democracia: Más y mejor democracia para un Chile inclusivo. Recuperado de [http://www.cl.undp.org/content/dam/chile/docs/gobernabilidad/undp\\_cl\\_gobernabilidad\\_PPTencuesta\\_final\\_2016.pdf.pdf](http://www.cl.undp.org/content/dam/chile/docs/gobernabilidad/undp_cl_gobernabilidad_PPTencuesta_final_2016.pdf.pdf) (Consultado el 17 de agosto de 2017)

18 Plaza Pública-CADEM. (2017). Track semanal de opinión pública 29 de mayo de 2017, Estudio #176. Recuperado de [http://lanacion-wordpress.s3.amazonaws.com/wp-content/uploads/2017/05/29132110/cadem\\_29\\_05.pdf](http://lanacion-wordpress.s3.amazonaws.com/wp-content/uploads/2017/05/29132110/cadem_29_05.pdf) (Consultado el 17 de agosto de 2017).



finés de mayo del 2017. Finalmente, estudios de opinión regional como la “Encuesta de Opinión Política”<sup>19</sup> que realiza la Fundación Piensa en la Región de Valparaíso también muestran un amplio apoyo a la elección de intendentes, ya que un 74% de los encuestados se mostró de acuerdo con esta idea, según el estudio de opinión realizado en 2017.

### **Conclusión: más demandas, ¿más regiones?**

Como se ha analizado en este artículo, las demandas regionales por mayores grados de descentralización tienen una trayectoria histórica que ha ganado intensidad en los últimos años. Una de las respuestas por parte de la institucionalidad a las demandas de descentralización ha sido la creación de nuevas regiones, medida muy popular en ciertos territorios que perdieron autonomía tras el proceso de regionalización realizado por la dictadura militar en los 70's. En la reforma constitucional de 2005 liderada por el expresidente Ricardo Lagos se eliminó la numeración de las regiones de la Constitución, lo que abrió la puerta para crear nuevas regiones. En 2007 se crean las primeras nuevas regiones que fueron Arica y Parícuta en el extremo norte, y Los Ríos por el sur. El caso de Valdivia tiene como antecedentes la configuración territorial de las antiguas provincias que perdieron autonomía al quedar subordinadas a las nuevas capitales regionales que se establecieron en los 70's y donde Valdivia quedó dependiendo de Puerto Montt.

Muchos territorios que tienen una fuerte identidad provincial desarrollada han visto el paso a la regionalización como una oportunidad para más desarrollo y descentralización. En efecto, la misma lógica de “independencia” que buscaron Arica y Valdivia para constituirse en región fue la que usó Chillán para concretar el proyecto de “Ñuble Región”, el cual se convirtió en realidad en 2017. Sin embargo, este caso reciente no es el único ya que existen más provincias que están en la búsqueda de transformarse en región: Aconcagua y Maule Sur<sup>20</sup>, Malleco<sup>21</sup>, y recientemente Chiloé.<sup>22</sup>

---

19 Fundación Piensa-GFK. (Mayo, 2017). Encuesta de opinión pública en la Región de Valparaíso. Recuperado de <http://www.fundacionpiensa.cl/sitio/wp-content/uploads/2017/05/Informe-Fundacion--n-Pensa-Encuesta-Politica-20171.pdf> (Consultado el 17 de agosto de 2017)

20 Domínguez, F. (2017, 13 de julio). Después de la creación de Ñuble: Las otras zonas que también quieren convertirse en región. *Emol*. Recuperado de <http://www.emol.com/noticias/Nacional/2017/07/13/866692/Despues-de-Nuble-Las-otras-zonas-que-tambien-quieren-convertirse-en-region.html>

21 Zurita Palma, R. (2017, 3 de agosto). Alcalde de Angol, Enrique Neira ve como una buena opción la creación de la Región de Malleco. *Las Noticias de Malleco*. Recuperado de <http://www.lasnoticiasdemalleco.cl/2017/08/03/alcalde-de-angol-enrique-neira-ve-como-una-buena-opcion-la-creacion-de-la-region-de-malleco/>

22 Cooperativa.cl. (2017, 26 de Agosto). Alcaldes de Chiloé piden que la isla se convierta en región. *Radio Cooperativa*. Recuperado de <http://www.cooperativa.cl/noticias/pais/region-de-los-lagos/chiloe/alcaldes-de-chiloe-piden-que-la-isla-se-convierta-en-region/2017-08-26/110803.html>

La interpretación de este fenómeno apunta en primer lugar a un descuido por parte de las respectivas capitales regionales hacia sus provincias, y en segundo lugar a una falsa ilusión de que la creación de nuevas regiones traerá progreso para las provincias que anhelan dar este paso. Tras 10 años de la creación de las nuevas regiones, la evaluación de esta política tiene visiones contrapuestas<sup>23, 24</sup>. Considerando que no hay una evaluación positiva concluyente de la política de creación de nuevas regiones, la reciente creación de la Región de Ñuble se presenta como una nueva oportunidad para construir regiones empoderadas y lideradas por gobernadores regionales elegidos democráticamente por sus comunidades. Será interesante ver las dinámicas de cohesión que se puedan ver en una nueva región que nace, y que a diferencia de la génesis de sus pares se hace con una conformación más participativa, contando con su consejo regional electo democráticamente, y a futuro con su jefe máximo del gobierno regional (gobernador) elegido por su comunidad territorial, y no designado desde la capital nacional.

La demanda por descentralización está, pero la creación de más regiones como respuesta es lo que se debe evaluar. Así como la actual Constitución ha sido objeto de debate, el componente de organización territorial debiera ser también parte fundamental de esta discusión. A más de 40 años de iniciado el proceso de regionalización es necesario reflexionar en sus virtudes y defectos, de manera de proponer mejoras al proceso que tengan como resultado responder a las demandas por mayores grados de descentralización que se encuentra en aumento en diversos lugares de Chile, tal como se ha consignado en este artículo. La esperanza de todos es que este proceso genere desarrollo, calidad de vida y oportunidades a todos los habitantes del país, sin importar el territorio que habiten.

---

23 Enríquez, J. (2017, 2 de abril) A 10 años de la creación de nuevas regiones. *El Mercurio*. Recuperado de <http://www.economianegocios.cl/noticias/noticias.asp?id=348886>

24 Charlin, I. (2017, 21 de enero). Estudio de Subdere evalúa positivamente creación de Los Ríos y Arica. Recuperado de (<http://www.ladiscusion.cl/detalle/9868/Estudio-de-Subdere-eval%C3%BAa-positivamente-creaci%C3%B3n-de-Los-R%C3%ADos-y-Arica#sthash.B57xPGNM.dpbs>)



---

### 3.3. De Intendentes designados a Gobernadores Regionales electos: visiones, experiencias y coincidencias

El día 16 de enero del 2017 en la sala de sesiones del Senado del ex Congreso Nacional en Santiago de Chile se realizó el Foro-Lanzamiento del libro “El arranque de la Descentralización: desatando las amarras del centralismo chileno”. Fue en el marco de este evento donde se realizó el panel llamado “Desafíos de la Gobernanza Territorial” en donde participaron Claudio Orrego, actual intendente desde el año 2014 de la Región Metropolitana, y los exintendentes Andrés Molina (Región de La Araucanía), Jaime Tohá (Región del Biobío), y Juan Andrés Varas (Región de Los Ríos). Estos dos últimos, fueron además miembros de la Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional. El panel fue conducido por la periodista Paloma Ávila y en la dinámica se pudo apreciar las coincidencias que existieron entre los cuatros panelistas pese a representar regiones, posturas políticas y períodos diferentes: todos coincidieron en que su gestión se hubiera fortalecido (aun teniendo las mismas facultades y competencias que tienen los intendentes designados) si hubieran sido electos de manera democrática, ya que esto les habría dado una mayor legitimidad ciudadana.

A continuación, se presentarán las principales ideas que fueron expuestas por los cuatro participantes del panel de intendentes denominado “Desafíos de la Gobernanza Territorial”.

#### **La importancia de la aprobación de la elección democrática de Gobernadores Regionales: una reforma necesaria y prioritaria**

##### **Presentación de Juan Andrés Varas, exintendente Región de Los Ríos**

La Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional elaboró setenta propuestas para la Presidenta pero a sabiendas que setenta era un número inmanejable, seleccionaron diez propuestas esenciales, y a mí lo que me paso con esas diez propuestas esenciales, me recuerda mucho a esa canción infantil chilena de los diez perritos, no sé si ustedes la recuerdan: “yo tenía diez perritos, uno se me fue a la nieve, no me

quedan más que nueve, el siguiente se arrojó al Mapocho, no me quedan más que ocho”. Bueno, aquí las diez se arrojaron al Mapocho, porque naturalmente el Mapocho es el río que pasa por Santiago.

Y finalmente lo que queda es esta Reforma Constitucional de elección de Gobernadores Regionales, que tiene a mi juicio un par de trampas que hacen necesario mirarla con alguna reserva, por lo que al final también soy optimista, pero hay que mirarla con alguna cautela. Primero, las condiciones de vigencia no son una sola, son dos: hay dos leyes que deben pasarse por trámites legislativos para poder hacer esa elección. Una es la Ley Orgánica Constitucional que establece los procedimientos para elegir al Gobernador Regional; y la segunda, es la que determina el mecanismo para el traspaso de competencia. Vamos a ver cuándo y cómo salen esas leyes.

Y la segunda cuestión que me gustaría criticar es que finalmente se hizo caso omiso de la sugerencia de la Comisión Asesora Presidencial en Descentralización de no generar una figura regional que se opusiera conceptualmente al Gobernador Regional electo, contra todas las recomendaciones se generó efectivamente un Delegado Presidencial Regional que va a sustituir al actual intendente. Por su parte, los Gobernadores Regionales cuando sean elegidos, van a ser nada más que los presidentes del Consejo Regional. Esperamos que esto solo sea en un momento inicial, en un momento genético del proceso de descentralización. Pese a esto, yo estoy moderadamente optimista, comparto con Heinrich von Baer (Presidente Nacional de la Fundación Chile Descentralizado) en el sentido de que uno no debe esperarlo todo, después de todo. Y en fin, yo creo que elegir a un Gobernador Regional va ser de todas maneras una buena cosa, después podemos conversar con más en detalle esto. En primer lugar, porque abre un germen de posibilidades y porque yo soy de los que cree en el potencial del lenguaje, llamar Gobernador Regional a este ciudadano electo es un gran avance, el hecho de que se llame Gobernador, que es el que gobierna aunque sea puramente lingüístico tiene un germen de posibilidades, un germen de potencia que a mí me hace ser razonablemente optimista.

### **Presentación de Claudio Orrego, intendente de la Región Metropolitana**

Se ha dicho mucho respecto a esta reforma, que se ha debatido poco, que se ha estudiado poco. Yo me atrevería decir exactamente lo contrario, yo no conozco ninguna temática en Chile que haya tenido más comisiones presidenciales, más propuestas de distintos tipo. Sin ir más lejos en los últimos 3 años hemos tenidos tres comisiones presidenciales no solamente de descentralización, también de desarrollo urbano, también la de movilidad y las tres han terminado sugiriendo autoridades sub nacionales electas tanto a nivel metropolitano como a nivel regional.

Además del dato que ha dado Heinrich von Baer, respecto a la estadística de todos los países de la OCDE, donde solo Chile y Turquía somos los únicos que no tenemos elecciones subnacionales u órganos elegidos subnacionales, aun cuando Estambul acaba de declarar su alcalde mayor y de verdad hoy tienen una entidad elegida democráticamente a nivel metropolitano. Lo cierto es que la OCDE acaba de sacar un estudio que presentaron en Chile, en el que después de haber analizado todas las áreas metropolitanas de los países de la OCDE llegaron a una conclusión no ideológica sino más bien empírica, que es que aquellas áreas metropolitanas que generalmente tienen el carácter de región y gobernanza regional son sistemáticamente más productivas, crecen más económicamente y son más equitativas que aquellas que tienen fragmentados sus gobiernos a ese nivel. Ahora bien, yo creo que esta reforma ha sido súper estudiada y una y otra vez nos hemos tocado con el corazón de la reforma que no es técnica, sino que es política.

La descentralización se trata de repartir poder, no solamente del poder del Parlamento a las regiones que es lo que ha estado estos días en el debate público con algunas de las modificaciones o temas de inhabilidades, sino también del nivel central, tanto a las regiones como a la región capital, que en este caso es Santiago. Qué cosas creo van a cambiar si o si, sea que la elección sea este año o cuando se determine producto de los plazos. Primero, ahora lo digo en mi calidad de intendente más allá que mi postura está fijada desde cuando era pre candidato presidencial y tenía otras aspiraciones-, es imposible planificar el desarrollo de un territorio cualquiera sea este local y regional o metropolitano como es el caso de Santiago con un horizonte de tiempo brevísimo e incierto. Los intendentes de Santiago duramos muy poco debido a que a la primera marcha o crisis de un estadio podemos salir. De hecho en Santiago el promedio de duración de un intendente ha sido desde el retorno de la democracia, un año dos meses, la pregunta es ¿Qué planificación del territorio se puede hacer en ese horizonte de plazo? El solo hecho de tener una autoridad por cuatro años con la posibilidad de ser reelegida, es decir un horizonte de ocho años, permite alzar la mirada y planificar el territorio de una manera más integral y en el tiempo. Segundo, yo soy representante de la Presidenta en la región, la pregunta es ¿Quién representa a la región ante el Gobierno? porque los conflictos de los cuales se teme que van a existir entre el Delegado y el Gobernador por lo menos en el futuro van a ser explícitos. Hoy están de alguna manera tras bambalinas, pero por que hay tensión entre los intendentes y el nivel central pese a que pertenecen a una misma coalición política. En consecuencia, lo que tenemos que hacer, es ver quién tiene la voz para poder representar aquello que es la prioridad y la visión de la región. Y en tercer lugar, yo soy un convencido que en cualquier instancia territorial, local, regional o nacional, la máxima autoridad tiene un rol de articulación de coordinación, no solo de tener las funciones, atribuciones o competencia que se le dan en forma exclusiva. El gran problema -al menos hablo de la región Metropolitana- es la fragmentación en la toma de decisiones, en 52 comunas que

son las 52 islas de la región y en la cantidad de ministerios que tenemos. Imagínense la súper posición y el número de posibles descoordinaciones que tenemos, el costo económico, social y político de que se haga una obra por parte de una entidad estatal y que a los dos meses venga otra entidad estatal y la destruya para reconstruir nuevamente; el costo de legitimidad democrática es gigantesco además del costo económico. Por lo tanto, yo creo que el pedirle todo a esta reforma es la mejor manera de salir hacia la opinión pública como un gran descentralizador pero de facto torpedearla.

No olvidemos lo que paso con la Reforma Municipal el año 1993 cuando parten los municipios en Chile el nivel de atribuciones de personal y financiamiento que tenían era paupérrimo y fue la dinámica democrática y de gestión la que fue de alguna manera dotándolo de personal, y si bien hay temas pendientes, -yo fui alcalde ocho años-, el alcalde de hoy en el siglo XXI no tiene nada que ver con el alcalde del siglo XX. Tengo la misma esperanza respecto a esta reforma (de elección democrática de Gobernadores Regionales) que una vez que partamos la dinámica política de tener un Gobernador con un plazo determinado, que va a ser un suerte de director de orquesta en la región, que va tener las prioridades de la región que va representar ante el Gobierno, y que van a darle a esto un dinamismo por sobre lo imperfecto que pueda tener la reforma hoy día. En el tiempo esto va ser suplido con creces, pero primero hay que haber dado el puntapié inicial a una reforma que lleva doscientos años siendo discutida y hasta ahora nunca aprobada.

### **Presentación de Andrés Molina, exintendente de la Región de La Araucanía**

No puedo estar más de acuerdo, con quienes han planteado el tema del poder en esta reforma. Porque me dio rabia (y no hablo solo por mí) cuando los parlamentarios dijeron que estamos cambiando una figura que tiene tanto poder. Si bien uno puede hacer algunas diferencias, cuando se dice “mire que el intendente nombra a los SEREMIP”, la verdad es que para nombrar a los SEREMI que uno quería la lucha era terrible. Es una lucha con los parlamentarios, con los ministros, entonces yo me pregunto ¿en cuántas regiones podrán efectivamente ejercerse realmente el poder? En el gobierno nuestro (2010-2014) de las 15 regiones, en cinco se mantuvieron los intendentes y en las otra diez hubo cambios, algunos porque dieron el paso a ser parlamentarios, otros porque sencillamente no dieron el gusto a las autoridades. Entonces efectivamente en la Región de La Araucanía, que hoy ya tiene tres intendentes en el período 2014-2017, es imposible pedirle a la sociedad civil que se siente tres veces a construir región, a construir mirada, a construir visión. ¿Qué le estamos diciendo a la sociedad civil? Que este señor es la autoridad y después al final sucede que muchas veces es el culpable debido a que el intendente no le cuenta al Presidente

todo lo que debe contarle, porque además como pasa un año tiene pocas oportunidades, y en este sentido hay distintos liderazgos de gobiernos, donde uno ve la presencia o la importancia de los intendentes al interior en los gobiernos nacionales, y con esto no quiero entrar en comparaciones pero lo dejo como reflexión. Muchas veces hay una reunión (de un intendente) con el Presidente en años. Yo escuché al primer intendente de la Región La Araucanía, Francisco Huenchumilla (2014-2015), que pasó un año y tres meses declarando que no había conversado con la Presidenta Bachelet. Entonces ¿qué tipo de autoridad es esa? y ¿qué visión tiene la comunidad? Esta es una preocupación inicial para partir. Después hay cosas que me sucedieron a mí, en lo personal tenía que andar de corridas por todos lados para sacar firmas, en cada cosa había que sacar doce firmas, desde la DIPRES, las subsecretarías, el Ministro del Interior, el ministro de cartera, etc. Cada proyecto eran doce firmas, hay una serie de cosas que se pueden avanzar, que muchas de ella no son ley, que tienen que ver incluso con los PMG (Planes de Mejoramiento de la Gestión). Por ejemplo, en la región de La Araucanía yo tuve que hacer cambios para que la gente del Ministerio de Obras Públicas recibiera efectivamente algún incentivo respecto a las obras que hacían con las platas del Gobierno Regional, porque dicen “el intendente va a tener que ver con las platas del Gobierno Regional y con eso basta”. Bueno, pero quienes van a ejecutar esas platas son los municipios y el Ministerio de Obras Públicas, y si a los funcionarios de ese ministerio no le importa esos recursos que entrega el Gobierno Regional, los van a dejar atrás como pasa hoy en día con las obras de Carabineros o de Bomberos que generalmente van quedando postergadas en los ministerios porque no hay nadie que esté detrás observando lo que sucede. Entonces, hay una serie de acciones que facilitarían mucho la vida. Esa Subsecretaría del Interior o SUBDERE, creo que hay que dividirla en 15 y repartírsela porque esos señores se dedican a tener tres sistemas de computación a controlar, sobre controlar y sobre dirigir muchas de las licitaciones, las que se concentran porque aquellas que son más grandes hay que dejarlas en Santiago, como por ejemplo las que tienen que ver con los temas de basura o con las capacitaciones. Ese es un mundo que verdaderamente es poco entendible cuando se quiere realmente descentralizar.

### **Jaime Tohá, exintendente Región del Biobío**

Lo primero que quería señalar es entender que aquí estamos hablando de una reforma política que tiene un infaltable componente de reforma administrativa, pero hasta donde yo siempre he entendido, lo administrativo está en función del resultado final que uno quiera tener, que en este caso es una reforma política fundamental. Yo me he atrevido a señalar en otros foros que a mi juicio y tal vez (todos todavía no lo ven así, no lo asumen o no lo descubren) esta sea la reforma política más importante en el último siglo de nuestro país. Esteban Valenzuela, Presidente de la Comisión Asesora en Descentralización, me



corrigió y me dijo “no estoy de acuerdo, los dos últimos siglos” y eso nos debe llevar a ser muy prudentes. No voy a entrar a hacer una crítica de los proyectos creo que están en una etapa muy avanzada y creo que el esfuerzo hoy debe ser fundamentalmente en sacarlos adelante en las mejores condiciones posibles. Yo digo que en teoría, esta es la reforma más importante del último siglo y ¿por qué digo en teoría? Es porque va depender de la forma que se implemente. La pregunta que yo me hago es la siguiente: ¿es necesariamente un intendente electo diferente a un intendente designado solo por el hecho de ser electo? Porque el candidato va a ser designado, salvo que haya primaria, pero lo más probable sobre todo si es en el año 2017 que el candidato sea designado, por lo demás ya hay varios designados, entonces el partido no se va a jugar a mi juicio en términos del origen de la designación, sino en la forma como esta nueva autoridad entienda su mandato. Porque cuando decíamos reforma política estamos hablando lo que aquí ya se ha dicho hasta el cansancio: es un problema del manejo del poder, pero este manejo del poder lo estamos trasladando a quién, ¿al intendente electo o a la ciudadanía que lo eligió? Ese es a mi juicio el tema principal o fundamental, porque por ejemplo si voy a mi tierra y hablo con un habitante de Coihueco puede decirme que las cosas siguen siendo iguales en términos de cómo se canalizan sus aspiraciones, sueños, esperanzas, proyectos a como era antes. La diferencia ahora para él será que el intendente fue electo, claro todos van a decir “fue electo con un programa de gobierno con el cual se comprometió” es verdad, pero ese programa de gobierno va a ser bastante genérico, va a tener énfasis y va a tener fundamentalmente titulares, pero a mi juicio esa es la construcción de la agenda regional que tiene que ser participativa, recogiendo los anhelos y las aspiraciones de cada una de las comunas de esa región, de su sociedad civil organizada, de sus alcaldes, sus concejales, etc. Ahí vamos a estar hablando de que realmente ese cambio de énfasis del ejercicio del poder, fue un cambio real.

Cuando yo digo participativamente, no me estoy refiriendo a los mecanismos que se emplean normalmente en esta materia, a mi juicio eso no es participación. Supongamos que ustedes son los ciudadanos civiles de una comuna y yo les vengo a contar lo que vamos a hacer y ustedes dicen está bien eso será, entonces después decimos que esa medida se acordó participativamente. No, participativo para mí, es llegar con una hoja en blanco y preguntar quiero escuchar de ustedes como estamos, por qué estamos así, cuál es el diagnóstico que tienen, qué ideas se les ocurre, participación real, efectiva a la cual no hay que tenerle miedo.

Yo dirijo un programa a mucho honor, de desarrollo de las zonas rezagadas de nuestro país, todas las semanas yo estoy recorriendo los lugares del país más retrasados materialmente y puedo decirles que es una experiencia maravillosa, una experiencia que funciona, las propuestas que de ahí surgen son lucidas, realistas, nadie pide subsidios, nadie pide

exenciones tributarias, lo que la gente pide es apoyo para poder sacar sus propuestas, sus sueños adelante. Por tanto, yo creo que eso es lo que se juega y respecto a la experiencia que cada uno de nosotros hemos tenido, con las mismas atribuciones de antes sin ninguna más, pero elegido por votación popular. Lo demás viene por añadidura, un intendente que no es capaz de lidiar con una elección con varios cientos de votos populares, quiere decir que tal vez el problema no va estar en el sistema, sino que en otra parte.

### **Las preguntas:**

**-¿Se producirá cooperación entre las dos figuras que se crearon en la Reforma Constitucional (Gobernador Regional elegido democráticamente y el Delegado Presidencial designado por el/la Presidente/a)?**

### **Andrés Molina, exintendente Región de La Araucanía**

Sin duda, y ahí le voy a dar crédito al ex intendente Francisco Huenchumilla, yo creo que todos tuvimos una esperanza en Francisco de que podía hacer un cambio, en términos de escuchar y poder entregar una propuesta, que si bien es cierto la tuvo y cuando la tuvo ahí se acabó el intendente. Pero esa propuesta tenía muchos errores, podemos discutirla, podemos decir que en realidad recogió todo, que no tenía valor. Ahí una muestra de lo que no debería pasar, tomando en cuenta lo que decía el intendente Orrego: ¡qué importante es la duración de la autoridad regional! Eso ya cobra en iguales condiciones un valor súper importante porque se construye confianza, se construye acuerdos; en definitiva eres el representante de la región frente al Presidente y logras tener esa instancia, de otra manera eso no se va a dar. Yo no le tengo miedo a la conversación que se pueda tener con el Delegado del Presidente en la región, al contrario, es la misma conversación que se puede dar con el alcalde de una comuna de un millón de habitantes, o con el representante del Presidente que en este caso el intendente pudiera ser de su color político o no. Se van a poner de acuerdo, así es la política y yo no le tengo temor. Creo que va a ser muy bueno para la Región de La Araucanía principalmente, o para la región de Arica, ya que hay regiones que hoy día no pueden esperar más.

-¿Qué opinan respecto estas dos figuras, se van a lograr poner de acuerdo?

### **Juan Andrés Varas, exintendente Región de los Ríos**

Tengo la impresión de que esas dos figuras se pueden entender bien, si son de una coalición políticamente distinta, la situación complicada se va producir si son del mismo sector y no digamos nada, si son de mismo partido porque ahí va a ser la guerra mundial (bromea). Esta es una idea que he venido diciendo desde las discusiones en la Comisión Presidencial y por eso di una pelea muy fuerte para que las autoridades administrativas dependientes del Presidente de la República estuvieran a nivel provincial y la única autoridad regional fuera la electa, punto que efectivamente quedo en el informe de la comisión. Pero luego, en la Reforma Constitucional se volvió a la figura regional. Yo creo que ahí va haber tensión y esa tensión es natural, es decir, lo que vamos a tener es la situación en la que va a ver un funcionario que tiene todo el poder administrativo y ninguna legitimidad democrática; y por otro lado, otro que tiene muy poquito poder administrativo y toda la legitimidad democrática. Piensen ustedes que cualquiera que sea el procedimiento que se establezca en esta eventual ley de transferencia de competencia, toda transferencia que reciba el Gobernador Regional va a ser una competencia que pierde el Delgado Presidencial Regional. Por lo tanto, es evidente que ahí no va a ver las mejores relaciones, sin embargo, yo tengo la mirada de que esa tensión finalmente puede ser positiva, en el sentido de que muchas veces se avanza sobre la base de estas tensiones, dicotomías, tesis y antítesis. Y por otro lado, tengo bastante esperanza en una cuestión que se ha hablado poco, que es que necesariamente se van a producir acuerdos que no tengan que ver con coaliciones o partidos, entre Gobernadores Regionales. A mí no me cabe ninguna duda de que el futuro Gobernador Regional del Biobío, de La Araucanía y de Los Ríos van consensuar una mirada sobre el tema Mapuche, a mí no me cabe ninguna duda que los Gobernadores Regionales electos del norte van a consensuar una mirada sobre el aporte de la minería en sus regiones, a mí no me cabe ninguna duda que los 15, tal vez estoy siendo muy optimista, los 14 sin contar Santiago -perdón Claudio (Orrego)-, van a consensuar una mirada sobre cuáles deben ser el nivel de competencias mínimas y ahí va producirse una presión política que va a ser muy interesante, creo que ahí no hay que tenerle miedo a la tensión, no hay que tenerle miedo a ese conflicto político, eso es lo que hace avanzar a la sociedad.

### **Jaime Tohá, exintendente Región del Biobío**

Primero dos píldoras antes, a lo que Juan Andrés Varas decía, que si son de las misma coalición la relación puede ser compleja, yo agregaría si son del mismo partido imposible, y a

Claudio (Orrego) compartiendo contigo la felicidad de que los temas de orden público de seguridad de los estadios ya no van a estar presentes, pero tampoco van a estar presente los medios de comunicación y al intendente de Los Ríos nadie lo va seguir a inaugurar un nuevo sistema para mejorar el rendimiento del trébol, ante el cambio climático, entonces ahí el intendente electo va a tener un problema serio de la tensión mediática y sobre quién está centrada y cuál va a ser el área de acción del Gobernador electo. Es un tema interesante, las cosas también pueden cambiar en nuestro país algún día y correrse la vara de lo que la gente le gusta leer, ver en la televisión o escuchar en la radio.

Sobre este tema yo quisiera decir primero, hay que considerar que este es un tema dinámico, la situación que va existir en el primer año, los cinco primeros años va a ser muy distinta de los próximos diez, quince años y va a ser un proceso de aprendizaje y sobre todo un proceso que va a tener muchos problemas. La gente tiene que estar preparada para entender que va a ser así y todos los sectores tienen que entender que va a ser así. No hay ningún cambio significativo en la historia de la humanidad que no haya causado problemas, con traumas, cuando no hay dificultades quiero decir que no hay cambio.

Y por tanto, no hay que asustarse de eso, creo que va depender del carácter de las regiones indudablemente el tipo de conflicto, en Aysén no son los mismos en el Biobío o en la región Metropolitana son situaciones distintas, eso se va a reflejar sin duda en la relación entre estas dos autoridades, yo diría el grado de adhesión que tenga el Gobernador electo, sin duda estará en una posición distinta que uno que lo tuvo en una segunda vuelta y es natural que así sea, lo del color político que ya lo hemos comentado. Después están las cosas genéricas que son permanentes, ahí hay una cosa que es fundamental, la lucidez de ambas autoridades para ver cuáles son los límites de su espectro de acción pública si el Gobernador electo piensa que él va a decidir en su región las causales de aborto que van a ser permitidas por la ley y que van ser distinta en esa región ahí vamos a tener un problema o si considera que el sistema municipal en esa región debe prevalecer y no atender a un sistema unificado a un Ministerio de Educación ahí vamos a tener un problema. Si el Delegado entiende que él tiene que meterse en cuestiones que son claramente de la agenda regional, de cuáles son las prioridades, naturalmente que ahí va haber un problema, y ahí no solo cabe confiar en la cultura general y el sentido de bien común que puede tener uno y otro.

Que los actores político no metan la cola en esto, eso va ser fundamental, vital que los parlamentarios centren sus ojos de acción en el parlamento, en legislar, fiscalizar y no en gobernar, esa es tarea del ejecutivo, en este caso un ejecutivo designado y un ejecutivo electo.

Para mí una vez más lo decisivo es el involucramiento de la ciudadanía, con una ciudadanía involucrada las cosas van a ser mucho más claras, mucho más nítidas y va hacer

menos áreas sujetas a discusión y eso significa una agenda de desarrollo regional clara, compartida, construida participativamente.

Ahora concuerdo con lo que dijeron mis colegas anteriormente, bienvenidas las dificultades y conflictos que se creen a raíz de esto, un país que no es capaz de sortear este tipo de dificultades, no es un país que pueda construir una democracia madura y moderna, así lo demuestran todos los países desarrollados, que han entendido que los conflictos de la política nacional no es obligatorio trasladarlos a la política regional, que la agenda política de la región puede ser políticamente distinta y tiene que ser distinta de la agenda nacional y esto va a ser un muy buen ejercicio que va a permitir avanzar en esa dirección.

### **¿Cómo debieran prepararse hoy las regiones para enfrentar este desarrollo?**

#### **Juan Andrés Varas, exintendente Región de Los Ríos**

Tengo la impresión de que ahí hay una tarea que es preliminar a la preparación para ese escenario y que le incumbe a los actores políticos locales, a cada uno de nosotros y desde luego la ciudadanía, que es presionar para que ese escenario se produzca, el hecho que haya una Reforma Constitucional no garantiza que haya elecciones de Gobernador Regional. Hay que agradecer sin duda que tenemos un gobierno que va a presionar para que esto ocurra, pero la diferencia entre un plazo y una condición es que el plazo es cierto, es futuro pero se sabe que va a ocurrir y la condición es un hecho futuro e incierto y resulta que la Reforma Constitucional está amarrada a dos condiciones, a dos hechos futuros e inciertos: las dos leyes que les he mencionado hace un momento. Curiosamente hay una figura en el derecho civil, cuando alguien se obliga y la condición consiste en su pura voluntad esa obligación es nula: yo le voy a regalar este libro al sr. Orrego si me da la gana. Ese es un contrato nulo, bueno un poco es eso lo que han hecho los parlamentarios con la Reforma Constitucional, han dicho va haber elección de Gobernadores Regionales si nos da la gana. Porque la aprobación de las dos leyes depende del Parlamento entonces, lo primero que hay que hacer es presionar políticamente, seguir presionando esto como se ha hecho ver hace muy poco y en varias ocasiones no ha sido una concesión graciosa, para el poder central esto ha sido objeto de una presión permanente, de un constante hostigamiento para que el poder central ceda en algo. Y ese hostigamiento tiene que seguir, tiene que intensificarse sino, no van a ver elecciones en el corto plazo al menos.

Y la segunda cosa que quisiera decir aquí a propósito del tema de la preparación, es que uno de los grandes mitos que sustentan la retención del poder en el centro, es que en las regiones no hay capacidades técnicas, humanas y profesionales para gestionar estas

importantes cosas que sí se gestionan bien en Santiago. Yo tengo dos objeciones a esas mitología: una es de carácter moral, perdón, los señores que planificaron el Transantiago, la Reforma Tributaria que ha requerido muchas reformas, una Reforma Educacional que tiene el record mundial de no ser objeto de admiración de nadie, un Censo que finalmente termina en que nadie sabe cuántos somos los chilenos; esa gente nos viene a decir a nosotros en provincia, en regiones, que nosotros no tenemos la capacidad técnica para decidir que caminos pavimentar, como decía el intendente Molina, disculpen.

Tengo una segunda objeción, en la vida ciertas veces, en que esta primero el huevo y después la gallina y otras donde esta primero la gallina y después el huevo; es decir, tiene sentido por ejemplo sacar el carnet de conducir antes de comprarse un auto, pero no tiene sentido comprar bencina antes de comprarse el auto y yo tengo la impresión de que este tema de las competencias y de las capacidades profesionales en regiones, es un tema que solo se resuelve después de transferir la competencia, después de otorgar la facultad, después de establecida la potestad regional, porque uno de los grandes problemas que tenemos en las regiones es que como no están las atribuciones ni las competencias, como no están las facultades, la gente termina viniéndose a Santiago que es donde están efectivamente las cuestiones que decidir. A mí no me cabe ninguna duda que al día siguiente, de que haya una competencia por ejemplo en materia caminera en las regiones, en materia de puentes, va a ver las competencias necesarias, profesionales y humanas para que eso se desarrolle razonablemente bien y por esto quiero decir igual de “reguleque” que en Santiago y concuerdo plenamente con lo que decía Jaime Tohá recién, además lo dejamos establecidos en el texto del informe, evidente que va a ver problemas, es más que probable que hayan torpezas, más de algún descuido. Es más que probable que incluso, alguien que está manejando una cantidad de recursos que antes no manejaba, puede meter las manos. Para eso está el estado de derecho y son procesos de aprendizaje que no deben detener el proceso de descentralización. No hay que creerse cuentos de que primero se requiere certificarnos, no estamos capacitados y después entregarnos las competencias, entréguennos las facultades, ustedes van a ver en Santiago como estamos perfectamente capacitados para hacer las cosas, al menos igual que aquí.

**¿De que otra forma podríamos preparar el terreno?**

### **Claudio Orrego, intendente Región Metropolitana**

Primero suscribo lo del hospedamiento, ha sido bien triste estas últimas dos semanas donde supuestamente después de aprobada la Reforma Constitucional de la elección donde

uno hubiera esperado que el gran tema fuera el tema de las atribuciones más bien el debate como ustedes han dicho, tan visto en los medios de comunicaciones ha sido las inhabilidades, los plazos, o sea, paradójicamente todos los discursos han sido en una misma línea y el debate de hoy, en el área chica va en otra dirección muy distinta; yo creo que eso ha ayudado a transparentar y creo que también obliga a presionar en la lógica de hacer la reforma ahora. Como digo yo pensar en grande, partir pequeño y después ir escalando, yo no le tengo miedo a una reforma minimalista, le tengo miedo a una reforma eternamente postergada, a eso sí que le tengo miedo y creo que vamos camino para allá, porque aunque parezca raro, cada vez que le pedimos más exigencias a esta reforma lo que estamos haciendo es cargar tanto el árbol de pascua que el sistema de luces va a colapsar.

Creo que hay que partir luego. No tengo temor a que digamos que vamos a partir con poco; al revés, si después de lo poco somos capaces de hacer mucho más, enhorabuena. Una vez dicho eso, una de las cosas que debemos hacer es moderar las expectativas. He aprendido en política que satisfacción es igual resultados menos expectativas, entonces lo que no tenemos que hacer -yo creo profundamente en esta reforma- es partir diciendo que la Reforma de Elecciones de Gobernadores va a resolver todos los problemas de la región: va a establecer un cambio de eje, un cambio de dinámica, pero no va a ser algo automático, reitero como tampoco la elección democrática de alcaldes y alcaldesas en Chile hizo que los problemas locales cambiaran inmediatamente, en eso tengo un matiz con Juan Andrés, en el sentido de que a veces es cierto lo de la competencia pero hay veces que la realidad es muy superior. Puedo darte un ejemplo, yo soy de los que cree que la función de prevención del delito debiera también estar en la competencia de los gobiernos regionales no así el combate al delito y el orden público, porque la experiencia práctica por ejemplo, a nivel municipal es que cuando hay un tema que es la primera prioridad de tu vecino, de tus votantes es muy difícil, que la autoridad electa no se haga cargo de esa preocupación, ahí tú tienes un hecho muy concreto hasta el día de hoy, recién ahora con la reforma que creó los Consejos Municipales de Seguridad, por primera vez se reconoció que los municipios tenían algo que ver con la prevención del delito y sin embargo, ya llevamos 20 años de distintas experiencias municipales en esa línea; entonces es cierto. Pero no es tan cierto que la dinámica va hacer que la realidad sea distinta y en eso reitero moderar las expectativas, no tener miedo a hablar, esta va a ser una reforma probablemente en su primera etapa más bien minimalista y se podría poner como telón de fondo esta idea de los distintos elementos que debieran ser de la agenda del desarrollo regional. Voy a poner un ejemplo mirado desde Santiago pero que puede ser válido para las regiones, puede que nos demoremos 30 años en tener una autoridad metropolitana de transporte que es hoy una cosa básica en cualquier ciudad metropolitana en el mundo, que esto no este fragmentado en quince instituciones si no que haya una autoridad, el hecho que nos demoremos 20 años, no importa que hoy no podamos decir que los temas de

movilidad en una región también van a tener que ver con el Gobierno Regional, eso me parece fundamental. Y lo otro, aquí veo algunos representantes del Gobierno Regional de Santiago, aquí nuevamente hablo más de Santiago que de regiones, pero durante mucho tiempo los GORE (Gobiernos Regionales) a través de FNDR (Fondo Nacional de Desarrollo Regional) lo que hicieron fue financiar iniciativas de otros, como si fuera un banco, que tenía una dinámica de banco, llegaba el proyecto se evaluaba a través de MIDEPLAN (actual Ministerio de Desarrollo Social) se priorizaba y se financiaba. Crecientemente, lo que empieza pasar cuando un intendente dura más de un año y para pedir horizontes de tiempo mayor, es que en vez de esperar que lleguen proyectos de las comunas y de los ministerios, el Gobierno Regional empieza a decir, deberíamos pensar en la conectividad, deberíamos pensar en la igualdad de los espacios públicos; en el caso de Santiago el tema es agua potable, aquí no fue la Dirección General de Aguas o la Dirección de Obras Hidráulicas (DOH) quién nos convocó luego de la emergencia, fue el Gobierno Regional, que convocó una mesa intersectorial público-privada para hablar del agua.

Lo que quiero decir, es que yo soy un convencido que aquí va a ver un cambio cultural, uno ya lo puede empezar a hacer hoy, que los Gobiernos Regionales dejen de ser solamente una instancia de financiamiento para desarrollar el músculo del pensar, el diseñar proyectos y articular a los actores público-privados; en esa línea creo que vamos a prepararnos de mejor manera para lo que viene, sea que sea este año o en tres años más. Y lo otro que estos contratos o convenios entre el nivel nacional, no hay por qué esperar que haya elección de intendentes para hacerlos; yo le decía el otro día al Ministro de Transporte que los extras va estar en transporte y no en el Gobierno Regional que es quien tiene la atribución de planificar en el mediano y largo plazo. Ese tipo de cosas eventualmente las podemos empezar hacer desde ahora para poder ir anticipando y preparándonos para este nuevo rol, independiente si es este año, el 2019 o el 2020.

### **Andrés Molina, exintendente Región de La Araucanía**

Quiero solamente hacer un alcance respecto a los consejos de seguridad comunales que efectivamente hoy son ley. Los municipios lo tomaron, se empoderaron y lo terminaron hace rato haciendo ley, es decir, el ejercicio es cuando hay una mirada a largo plazo y en eso a mí me toco, yo tuve la suerte de que dure los 4 años, y efectivamente pude construir un plan con metas que eran metas que se medían todos los años y en definitiva había ahí una suerte de una mirada con objetivos claros, en los programas que buscaban efectivamente cumplir esas metas. Y eso cambia totalmente en términos de compromisos de coordinación de todas las demás reparticiones y en eso yo quiero ahí sumar, la coordinación es probablemente lo más importante. Nosotros cuando partimos decíamos aquí



vamos a coordinarnos y que aquí no van a haber robos, con eso vamos a hacer el mejor gobierno con eso basta, y en definitiva tener metas comunes. Ahora yo creo que los que más van a tener que cambiar en esto van a ser los parlamentarios y creo que son ellos lo que se tiene que capacitar en esto. Porque ya van a dejar de ser las damas de compañía para los ministerios, con los intendentes van a tener que dejar de ser los que parecen que hacen los proyectos que construyen realidades y por lo tanto, no están en la misión ni en sus facultades y en cierta medida están en una facultad que no les corresponden.

Lo otro, cuando descentralicemos ¿vamos a seguir dejando lo mejores grados en Santiago en cada uno de los ministerios? Es decir, cuando necesitemos un abogado en la región para hacer defensa de casos que son complicados, difíciles, entonces vamos a tener un \$1.200.000 para poder pagarle al abogado porque aquí en Santiago podemos pagarle \$5.000.000 en los grados tres pero para allá no llegan esos grados, entonces descentralicemos de verdad y eso significa efectivamente muchas veces que no son temas de ley pero son temas en los cuales hay una voluntad real de decir, bueno los buenos profesionales yo los voy a repartir, porque queremos en alguna medida llevar la capacidad a las regiones, pero estamos demostrando que al interior de los ministerios no podemos estar haciendo más que lo contrario.

Para ir terminando, quizás la SUBDERE (Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo) debería hacer una agencia que sirviera para acreditar las competencias, yo soy partidario de que las competencias o las capacidades que tiene cada región o las necesidades para poder entregarle esas competencias son distintas. En la región de La Araucanía por ejemplo, yo no me la imagino que el intendente no tenga la capacidad, por ejemplo, de manejar maquinaria, la vialidad. La unidad de Vialidad de La Araucanía es la más grande de Chile después de la región Metropolitana, debido a que tiene la mayor red de caminos y tiene maquinaria para mantener los caminos. El presupuesto de la región de La Araucanía es \$70.000.000.000, más de la mitad de ese presupuesto son para mantener caminos.

Comparto que ese tema va ir caminando, lo decía recién el intendente Orrego, como fue en el tema municipal. Si antes los municipios se dedicaban solo a la basura y al ornato, hoy en día resulta que tienen la salud, educación, etc. y por lo tanto vamos caminando pero no necesariamente vamos a ir a firmar la asignación de competencia en todas las regiones igualmente porque no es así. Hay muchas regiones que van a tener que demostrar sus capacidades y quizás la SUBDERE lo que tiene que hacer hoy día es efectivamente generar una suerte de validación con las universidades de tal manera que se acerquen y demos una preocupación.

Un punto que me preocupa es el tema que tenemos que trabajar en los municipios si queremos descentralizar, el tema de la transparencia, de lo que uno ve hoy donde se producen los problemas de evasión y los problemas de los recursos se presentan a nivel municipal

y en ese sentido creo que debemos tener mucho cuidado y creo que es un cuidado que a esta altura si lo podemos administrar. Como los gobiernos regionales hoy mandatan a los municipios muchas veces se involucran en las licitaciones, en las bases y van haciendo que este municipio efectivamente cumpla con los requerimiento, de esa manera también podemos ordenar los gobiernos regionales de tal manera que podemos evitar lo que muchas veces hoy se escucha.

### **Jaime Tohá, exintendente Región del Biobío**

Son muchas las tareas que hay que desarrollar, sobre todo si la elección llegara a realizarse el presente año. La primera, es un robusto plan de información a la ciudadanía de lo que esto significa. Creo que el grado de conocimiento es superficial y está referido a temas formales más que al fondo de este problema; y por tanto, explicar que esta reforma es una reforma del largo alcance -yo no creo que esta reforma pueda consolidarse antes de 15 años honestamente-, en todas sus dimensiones, que la gente entienda que lo que va a cambiar al principio son las condiciones subjetivas, no las condiciones objetivas. Ahí no se va a notar ningún cambio, la gente no va a ganar más, el agua le va a seguir costando lo mismo que le cuesta ahora, el transporte público, las dificultades para emprender, etc. Entonces es muy importante un cable a tierra de que esto significa una gran oportunidad pero no significa haberse ganado el Loto. Para eso yo espero que haya un acuerdo político que no entrampe un plan de difusión, que pueda ser consensuado y que no pueda ser cuestionado.

En segundo lugar, creo que la construcción de mayor capital social y humano es un elemento fundamental. Es verdad que en las regiones hay muchos talentos igual o mayor que en Santiago, pero esta situación no es uniforme. Esta situación varía de región a región y algunas regiones que van a tener mayores dificultades que otras, por lo que más que un proceso de construcción de capital humano debe ser una construcción de capital social, ese es el gran tema, para lo cual vencer los resabios que inhiben la cooperación público-privada, en el buen sentido de la palabra. El rol fundamental de las universidades, aquí hay una oportunidad para las universidades regionales esplendida, creo que aquí se está abriendo la razón de ser de las universidades regionales y por tanto hay que tener la generosidad y la suficiente sabiduría para integrarlas a este proceso, igual que la sociedad civil es una cuestión a mi juicio fundamental.

Un gran acuerdo político, aquí yo creo que nos hemos enredado un poco en términos de ser maximalistas y rechazar todos los acuerdos políticos *Per se* o señalar que los acuerdos políticos amplios, *Per se* son virtuosos. Creo que hay casos en que la gran mayoría tiene derecho a determinar el curso de ciertas materias pero hay otras que sin acuerdo político

no va a funcionar, y esta es una de ellas. Porque una vez aprobado, la materialización va a exigir el concurso de todas las fuerzas políticas. Aquí van a existir gobernadores de distintos signos políticos, entonces este no va a ser un proyecto -que al menos por unos años- va a ser propiedad de una coalición política determinada, por tanto, una política de estado en esta materia es fundamental. Pocas cosas pueden ser tan pertinentes para nombrarlas como una política de estado que este proyecto.

Y finalmente, algo que nosotros en la Comisión Asesora Presidencial de Descentralización colocamos en el último punto, es la imperiosa necesidad de constituir una agencia, un consejo o como quiera que se llame, de implementación de la reforma. Esta reforma es demasiado profunda y compleja para que la institucionalidad pública, corriente, normal en régimen la pueda absorber. Hay que crear una institución dependiente de la Presidencia de la República con la más amplia participación para que vele por la propia y adecuada implementación de estos.

---

## 3.4. Comisión Presidencial Araucanía: logros y perspectivas<sup>1</sup>

†HÉCTOR EDUARDO VARGAS BASTIDAS, sdb

Obispo de San José de Temuco  
Presidente Comisión Asesora Presidencial Araucanía

### Presentación

En el mes de julio del año pasado, S.E. la Presidenta de la República de Chile, Sra. Michelle Bachelet Jeria, daba inicio a una “Comisión Asesora Presidencial”, con la finalidad de recibir aportes respecto de la compleja y delicada situación que vive nuestra Región de La Araucanía. Dicha realidad, dice relación esencialmente con tres grandes ámbitos en los que se concentran la mayor parte de los desafíos más serios y urgentes, como son la deuda histórica con el Pueblo Mapuche, la situación dramática de las víctimas de la violencia rural, y los muy preocupantes indicadores que nos ubican como la región más pobre del país. Se ha venido generando así, una triple postergación del Estado respecto de esta tierra y su gente. Temas que no fueron fáciles de abordar, ya que generan visiones, sentimientos y posturas distintas e incluso contradictorias. De hecho, luego de seis meses intensos, hicimos entrega de las conclusiones de nuestro trabajo en un contexto de tensión local que da pleno testimonio de lo señalado. Lamentablemente, vivimos en una región herida y fragmentada.

Estábamos conscientes que La Araucanía por medio de esta instancia, necesitaba constatar también, que algunos de sus líderes políticos, culturales, sociales, gremiales, empresariales, religiosos y académicos, sí podían aun en medio de su diversidad, ser capaces de llegar a acuerdos a favor de distintos anhelos, tanto históricos como actuales de la región.

Es importante señalar, a su vez, que en todos cuantos integramos este equipo de trabajo, primó un denominador común que ha inspirado nuestro actuar comprometido como comisión: esto es, el anhelo de poder colaborar en la construcción a futuro de una cohesión social tal, que nos permita vivir finalmente en paz, en el pleno respeto a la vida, identidad y dignidad de cada uno, y esto, gracias a la debida reconciliación, reparación, justicia y desarrollo integral para todos. Lo sabemos, o hay paz y justicia para todos, o difícilmente la habrá para alguien. Movidos por esta esperanza, fuimos gradual y espontáneamente

---

1 Discurso presentado en el Encuentro Empresarial Araucanía -ENELA, julio de 2017.

haciendo experiencia de tres valores que terminaron por inspirar nuestro discernimiento y que podría denominar como una “pedagogía del encuentro”. Me refiero a la búsqueda del bien común y al diálogo, todo ello en un imprescindible contexto de interculturalidad. Quisiera hacer un par de acentos acerca de estos elementos, que me parece pueden ser sustantivos a tomar en cuenta si queremos avanzar en nuestros desafíos como región.

## **El desafío de la interculturalidad**

La cultura, como sabemos, es un modo específico del “existir” y del “ser” de la persona. Ella vive siempre según una cultura que le es propia, y que implica una manera característica de servirse de las cosas, de trabajar, expresarse, practicar la religión, comportarse, establecer leyes e instituciones jurídicas, desarrollar las ciencias, las artes y cultivar la belleza. Así, las costumbres recibidas forman el patrimonio y cosmovisión propios de cada comunidad humana. Si queremos construir cohesión social, para una paz en la justicia, unos y otros, no solo debemos conocer y respetar las distintas culturas en que vivimos en su esencia, sus formas de vida y manifestaciones, sino promover una constante y necesaria interacción. Las culturas toman vida, se reformulan y renuevan una y otra vez a partir del encuentro con el otro. Salir de sí mismos y considerar el mundo desde un punto de vista diverso no es negación de sí, antes al contrario es un necesario proceso de valorización de la propia identidad. En La Araucanía conviven las culturas mapuche, occidental, asiática y recientemente afroamericana.

La interculturalidad es posible porque se basa en que todos compartimos la misma e idéntica naturaleza y dignidad humana, en la cual todos son persona, esto es, naturaleza dotada de inteligencia y de libertad, y que, por tanto, tiene por sí misma derechos y deberes, que brotan de su propia naturaleza. Estos derechos y deberes son, por ello, universales e inviolables y no pueden renunciarse por ningún concepto. Esto, en oposición a la tendencia presente en la historia de las culturas, a construir mundos particularistas, cerrados en sí mismos y autorreferentes. Es decir, se busca construir sociedades fraternas que articulen la igualdad y el reconocimiento de las diferentes culturas.

## **El desafío del bien común**

Justamente de la dignidad, unidad e igualdad de todas las personas deriva, en primer lugar, el principio del bien común, al que debe referirse todo aspecto de la vida social para encontrar plenitud de sentido. El bien común no consiste en la simple suma de los bienes particulares de cada sujeto del cuerpo social. Siendo de todos y de cada uno es y permanece común, porque es indivisible y porque solo juntos es posible alcanzarlo, acrecentarlo

y custodiarlo, también en vistas al futuro. Como el actuar moral del individuo se realiza en el cumplimiento del bien, así el actuar social alcanza su plenitud en la realización del bien común. El bien común se puede considerar como la dimensión social y comunitaria del bien moral.

Las exigencias del bien común derivan de las condiciones sociales de cada época y están estrechamente vinculadas al respeto y a la promoción integral de la persona y de sus derechos fundamentales. El bien común exige ser servido plenamente, no según visiones reductivas subordinadas a las ventajas que cada uno puede obtener, sino en base a una lógica que asume en toda su amplitud la correlativa responsabilidad. El bien común corresponde a las inclinaciones más elevadas del hombre, pero es un bien arduo de alcanzar, porque exige la capacidad y la búsqueda constante del bien de los demás como si fuese el bien propio.

Este bien tiene valor solo en relación al logro de los fines últimos de la persona y al bien común de toda la creación. Es por ello que una visión puramente histórica y materialista terminaría por transformar el bien común en un simple *bienestar socioeconómico*, carente de finalidad trascendente, es decir, de su más profunda razón de ser.

## El desafío del diálogo

En vista a situaciones complejas de tipo político, económico y social como región, se plantea el tema del diálogo como camino privilegiado para la superación de situaciones de crisis. Aun así, paradójicamente, no es un ejercicio sencillo, y normalmente suele estar lleno de dificultades que en ocasiones pueden llevar al fracaso de los esfuerzos. En estas eventualidades, todos pierden.

Ante todo implica un respeto y valoración por la otra parte, traducida en la convicción que tiene aportes que ofrecer. Así, requiere superar la tentación de sentirse dueños absolutos de la verdad, e imponerla al otro. El único modo de eternizar un conflicto, es cerrando filas entre los iguales, que comparten la misma visión de mundo, con idénticas actitudes e iguales formas de acción. Así, los anhelos y esperanzas, dolores y angustias de la otra parte, o del resto de la sociedad, arriesgan quedar postergados.

Para dialogar es *conditio sine qua non*, tender lazos para construir confianzas, donde la contraparte va dejando de ser un adversario a ultranza, para ir convirtiéndose en alguien que puede transformarse un aporte ineludible a la solución, y que después de todo, sí le interesa objetivamente el bienestar de la otra contraparte.

Por ello, el diálogo para ser auténtico debe tener también en cuenta el bien común, evitando que este se lleve a cabo desde los solos intereses de las partes directamente involucra-

das, sin considerar el impacto que los acuerdos podrán tener en el vasto colectivo social en que se aplicarán. De la mayor o menor acogida de la entera sociedad y su compromiso, dependerá el éxito de los acuerdos. Por ello, es esencial la negociación y búsqueda de consensos que sin duda puede significar procesos más lentos, pero se avanza con la mayoría, que además solo así, se siente llamada a colaborar y facilitar las transformaciones necesarias.

El haber optado en la comisión por consensuar cada una de las propuestas, nos ha permitido hacer el mejor esfuerzo para construir acuerdos al interior de esta instancia plural. Ha implicado mucha reflexión, debate, opciones y también ceder o postergar legítimas aspiraciones personales o sectoriales, incluso el poner en riesgo el propio prestigio ante el propio sector, en vistas del interés superior. No son evidentemente todas las propuestas que los diversos miembros hubiesen querido ver reflejadas en el informe, pero son las que logramos consensuar. Confiamos que nuestro sencillo aporte logre transformarse en un paso más, para avanzar en lo que en conciencia estimamos puede ser la dirección correcta. Constituye un piso, desde el cual la sociedad regional y el Estado, podrán ir abordando en el tiempo venidero variedad de otros temas que están en el debate regional, y en las instancias de nuestro sistema democrático, que no nos fue posible tratar responsablemente por el tiempo que requerían.

Es común ante la realidad, constatar sociedades que se limitan a enumerar los problemas, acentuar fracasos y seguir en política el esquema desgastado de oposiciones, y otras dualidades que simplifican, pero no solucionan los temas abiertos. Ello puede aportar poco a la entera sociedad. Es más complejo transitar por caminos nuevos, y ser propositivos, en este caso, sobre La Araucanía que queremos construir entre todos. Debemos convencernos que el diálogo es el único medio para alcanzar acuerdos estratégicos y eficientes. Nos asiste la convicción que la falta de diálogo solo arriesga más exclusión, más pobreza y más violencia.

### **Los desafíos de nuestra propuesta y el Plan Araucanía**

En particular el Informe final de la Comisión consideraba una propuesta base e inicial, consistente en la petición de perdón de la Presidenta de la República en representación del Estado, por las consecuencias que ha provocado el conflicto en La Araucanía para el pueblo mapuche y a todas las demás víctimas. A ello se suman 69 propuestas en materia de reparación de víctimas; reconocimiento del pueblo mapuche; leyes indígenas; tierras indígenas; educación; historia y cultura; infraestructura para el desarrollo; instrumentos, planes y programas territoriales; institucionalidad y recursos humanos; asociatividad y empoderamiento productivo; leyes e incentivos especiales para la región; propuestas en materia de política forestal y relativas a la Ley de espacio costero de pueblos originarios.

En el marco del trabajo realizado y acogiendo en parte las propuestas planteadas por la Comisión, (cerca del 60%), el día 23 de junio la Presidenta anunció el Plan para el Desarrollo de La Araucanía. En este contexto, comenzó su presentación con la petición de perdón tanto al pueblo mapuche, como a las víctimas de violencia rural en la región. Un gesto simbólico necesario y de gran profundidad, que hay que valorar en toda su grandeza. Este acto de humildad de reconocer errores y buscar mecanismos que contribuyan a superarlos puede ser el inicio de un camino que puede llegar a una auténtica justicia. Asimismo, y respecto de los pueblos indígenas anunció su reconocimiento constitucional e incorporación de formas de participación política en el proyecto de nueva Constitución, urgencia a los proyectos de ley que crean el Ministerio de Pueblos Indígenas y el Consejo de Pueblos Indígenas, oficialización del uso del *mapuzungun* en la región de La Araucanía, y propuso un feriado nacional en el Día Nacional de los Pueblos Originarios, el 24 de junio. En estos días ya comenzó la preparación de consulta indígena en los temas relacionados con el Convenio 169 de la OIT.

En cuanto al sufrimiento de las víctimas de la violencia rural, junto con reconocer la responsabilidad del Estado y expresar su petición de perdón, presentó una política para su protección, reparación por las pérdidas, y apoyo en materia productiva. También, se anunció la presentación de la Ley Araucanía que se está trabajando con los parlamentarios y un programa de inversiones en obras públicas, infraestructura educacional, caminos básicos e indígenas y obras de agua potable rural, el que será desarrollado por un delegado presidencial encargado de llevarlo a cabo. A ello se suma la creación de un Comité Interministerial que actualizará el catastro de tierras y aguas indígenas.

Todos estos anuncios son sin duda un avance para quienes queremos construir una región que logre la paz social. Más aún, es una buena noticia para el país que una comisión ciudadana de estas características y de composición regional, logre llegar al final de su trabajo y obtenga una respuesta concreta del gobierno. No obstante lo anterior, tan importante como estos anuncios es el proceso que los sucede. Por ello se valora la creación de una coordinación regional, independiente del aparato público local, conformada por representantes de diversos sectores, que a cargo de una gerencia, buscará dar agilidad a la ejecución del Plan.

Pero el trabajo de la Comisión no se agota en el anuncio presidencial, quedando una serie de propuestas para su reflexión, análisis, y en lo posible, implementación futura. En cuanto a las víctimas de la violencia, se debiera establecer alguna fórmula para garantizar beneficios y recursos futuros suficientes, para hacer frente a los graves daños causados. En materia de pueblos indígenas, existen otros temas pendientes fuera de los anunciados, que deben resolverse de la mano del diálogo, y la participación de las comunidades. Lo mismo ocurre en el ámbito productivo en materia de identidad regional, fomento a la



inversión, negociaciones territoriales, entre otras, que de materializarse podrían aportar al desarrollo regional.

Ahora bien, tanto el informe de la Comisión como los anuncios presidenciales deben ser analizados en profundidad, más allá de sus títulos. Desgraciadamente nos encontramos en un año particular, en el que el gobierno está concluyendo su administración y la campaña electoral radicaliza posiciones afectando el análisis ponderado de estos temas. Exhortamos a que en este contexto regional, no sea esta una hora en que por encima del bien común y el diálogo, primen iniciativas y proyectos que privilegien solo intereses personales, político-partidistas, ideológicos o sectoriales, que exacerben las divisiones.

Algunas preocupaciones que han surgido en estos días respecto de los anuncios, es que el término del actual Gobierno, los limitados tiempos políticos para llevar a cabo las iniciativas, y la insuficiencia frente a todo lo que se esperaba, no favorecerían mayores logros de los objetivos de toda esta iniciativa. Apreensiones y constataciones que por cierto hay que considerar y evaluar en su debido mérito.

Sin embargo, la realidad objetiva no debería constituir de por sí un dato paralizante, sino un desafiante punto de partida para construir cosas mayores. En efecto, los anuncios, constituyen un antes y un después en el trato del Estado hacia la región y su población, y constituyen un avance objetivo en la dirección correcta. Pero se necesita la unidad de todos y cada uno de sus diversos líderes si queremos que nuestras búsquedas adquieran seriedad y fuerza, y así ganar credibilidad y respeto. La invitación es a no seguir esperando que desde el centro nos solucionen todos los problemas, mientras aquí no pocos colaboramos a crear un clima de desencuentro que no favorece que ello ocurra, y en donde las mejores propuestas suelen sucumbir; a insistir en la multiplicación de instancias plurales y multisectoriales de diálogo, para nuevos y mayores acuerdos locales.

Tenemos que lograr con unidad que las legítimas demandas de la región se transformen efectivamente en políticas de Estado que vayan más allá de una elección o un gobierno de turno. La región es nuestra y su futuro está en nuestras manos. Nadie que ame verdaderamente esta tierra y su gente, podría sustraerse de un esfuerzo y generosidad similar. Lo contrario restaría sustento a nuestro actual clamor por mayores grados de descentralización.

Pero este esfuerzo colectivo, va más allá de las leyes o recursos económicos. Supone ante todo un modo nuevo de concebir la construcción de la sociedad. Uno en el que todos formemos parte, valorizados en nuestra diversidad, iguales en dignidad, derechos y oportunidades. Es hora de abandonar las trincheras en nuestra región, derribar los muros, terminar con el odio antes que termine con nosotros. Estamos a tiempo. Si queremos desarmar las manos, debemos antes desarmar los corazones. Esta no es tarea del Estado, sino una responsabilidad ciudadana e histórica que no debemos eludir y menos delegar.

Se trata de un adecuado equilibrio, una justa convivencia y coexistencia en favor de la región de su gente y la paz. Este silencioso clamor que brota sin distinción en el corazón de tantos en La Araucanía, no es una utopía, es un anhelo presente en los corazones y las mentes de cada habitante de esta región. Y este ha sido también, el anhelo de esta Comisión.



---

## 4. Conclusión: construir desde ya la gobernanza de los territorios

Llamamos a todos los responsables del avance ordenado y sostenido del proceso descentralizador y de desarrollo territorial iniciado en el país, de cada uno de sus niveles (local, regional, nacional) y de cada uno de los sectores e instituciones (públicas, privadas, académicas, sociales) a prepararse desde ya para el nuevo escenario de gobernadores regionales electos, a avanzar desde ahora *construyendo la nueva gobernanza regional que Chile requiere*<sup>201</sup>, sin esperar en qué fecha el Congreso Nacional finalmente defina realizar dicha elección, ni menos esperar que esta se ponga en práctica, para recién entonces empezar a asumir la responsabilidad y las oportunidades de capitalizar y bien aprovechar los nuevos espacios que abre esa histórica y principal reforma del proceso descentralizador.



# PARTE II

## MIRADAS Y RAZONES PARA DESCENTRALIZAR CHILE

*La voz de expertos*

# 1. MARCO ESTRATÉGICO GENERAL

---

# 1.1. Actual organización territorial del Estado: un modelo obsoleto

JOSÉ LUIS CEA EGAÑA

Academia Chilena de Ciencias Sociales, Políticas y Morales

La regionalización es un proceso, largo y difícil, que ocurre dentro del territorio del Estado y, cada día más, en el ámbito inter o transnacional. Su objetivo es acercar a la ciudadanía el gobierno de la comunidad humana, involucrándola en el estudio y adopción de las decisiones que la afectan y en la solución de los problemas que padece.

La relevancia de la regionalización, más allá de lo recién realizado, estriba en que fortalece a la democracia convirtiéndola en un régimen de todos, por todos y para todos; incrementa la transparencia en las determinaciones públicas, haciendo inherente a ella la rendición, periódica e informada, de cuenta de las autoridades a la ciudadanía; vigoriza la legitimidad sustantiva y procedimental de los gobiernos, infundiéndole una entidad real que la distinga de consignas ideológicas y de utopías.

El proceso se desenvuelve a través de la descentralización y de su fase, previa y más modesta, que es la desconcentración. Ambas actividades presuponen la voluntad política de las autoridades estatales y de la ciudadanía, ambas integradas en la misión, de concreción paulatina y progresiva, de las finalidades ya destacadas. La detención de dicho proceso o su desviación, cualesquiera sean los eufemismos empleados para explicarla, no podrán nunca justificar tal interrupción o suspensión. El costo de hacerlo será la profundización de la brecha que separa a gobernados de gobernantes; el descrédito de la política, de los partidos y sus dirigentes, la opacidad o falta de transparencia en las decisiones públicas; y la aceleración del centralismo, con sus secuelas de burocratización ineficiente, incumplimiento del postulado de servicialidad del Estado y búsqueda, por la población en las regiones, de salidas, no siempre ajustadas al ordenamiento jurídico, a las dificultades que le impiden acceder al bien común.

En este ensayo incursiono en una dimensión casi desconocida en la doctrina chilena. Salvo las fuentes que cito al pie de página, nuestra literatura no se ha ocupado del *estado de crisis o de la crisis del Estado*, analizada desde el ángulo de la ingobernabilidad *ad intra o ad extra* de esa especie de forma política. Es la revisión de la ya relativizada idea de la soberanía la que debe ser evaluada. Ese es el propósito de cuanto sigue a esta nota preliminar y, con ella, sus derivados como la nacionalidad, la ciudadanía, las elecciones populares y las migraciones.



## 1. Planteamiento introductorio

Probablemente, la renovación del Estado o tal vez, su reemplazo por otra forma política, es el tema más relevante y menos estudiado en nuestra cultura política y jurídica. Pueden ser planteadas diversas hipótesis para intentar explicar tan grave y prolongada revisión. Por ejemplo, sostener que el Estado sirve hoy adecuadamente a las demandas de la persona humana y de la sociedad civil, contribuyendo así, aunque sea subsidiariamente, a la realización efectiva del bien común<sup>1</sup>; alternatively, afirmar que no satisface aquel rol pues la ciudadanía demanda, con impaciencia creciente, la entronización de un Estado de naturaleza, objetivos y medios diferentes, es decir, prioritario en la consecución de la finalidad legítimamente recién aludida.

Esas explicaciones tentativas pueden ser adicionadas, sin duda, con otras de menor trascendencia filosófica o ideológica. Sin embargo, nos parece que ninguna acierta en el planteamiento esencial, esto es, el cambio del paradigma estatal que nos rige desde fines de la década de 1920, aquel que fue denominado *Estado Nuevo*, focalizado en la actividad administrativa coetánea a la declinación del parlamento y de la ley clásicamente concebida.

En realidad, desde entonces se ha presenciado el remozamiento y fortalecimiento de esa antigua estructura, mediante los decretos leyes que implantaron la regionalización en 1974, impulsando a la vez políticas de desburocratización impuestas desde arriba. En la actualidad, nos hallamos en pleno retorno a los designios ideológicos de 1960-1970. Algunas cifras oficiales, o elaboradas con base en ellas, lo comprueban fehacientemente, como se demostrará en seguida. El objeto es claro: reintroducir el Estado de Derecho con caracterización socialista, desplazando las orientaciones socialdemócratas que tuvo en los años cuarenta y cincuenta, como también la visión socialcristiana que se quiso infundirle en la década de 1960.

Las cifras referidas son las siguientes<sup>2</sup>: el gasto del gobierno central se ha quintuplicado, habiendo crecido la dotación de funcionarios hasta llegar a 237 mil empleados civiles, cifra que sube a cerca de 400 mil si se agrega al personal uniformado de las instituciones armadas. Más todavía, en una década se han creado cinco ministerios, doce subsecretarías, nueve servicios públicos y dos superintendencias; han sido fundadas dos universidades regionales estatales y veinte centros de formación técnica. El empuje hacia la expansión de la burocracia y cuanto esta lleva consigo, en ligamen con la eficiencia y eficacia de las

---

1 Constitución vigente, artículo 1° inciso 4°.

2 Extraídas de **Temas Públicos** (Libertad y Desarrollo) N°1.297-2 (7 de abril de 2017). Al enunciado precedente tiene que ser añadida la Ley N° 21.000, publicada en el Diario Oficial el 23 de febrero de 2017, que creó la Comisión para el Mercado Financiero.

prestaciones de los entes públicos, se refuerza al considerar que, en su organización territorial y gobierno regional, se hallan avanzadas las iniciativas legales destinadas a crear la XVI Región de Ñuble, y a configurar las plantas de servidores de los nuevos gobiernos regionales, elegidos democráticamente<sup>3</sup>, en todas esas divisiones geográficas de nuestro país.

A mayor abundamiento, el destino incierto de la nueva reforma previsional, que establece un aporte adicional de 5%, de cargo patronal, para incrementar las jubilaciones y otros beneficios de la seguridad social, presenta el panorama de un ente público autónomo, competente para administrar los fondos respectivos. Obviamente, esto impone nombramientos y contrataciones de funcionarios estatales.

## 2. Interrogantes olvidadas, ignoradas ¿u omitidas?

¿Quién ha investigado y evaluado el desempeño real de la burocracia estatal<sup>4</sup> para constatar, v. gr., el nivel de corrupción alarmante que se conoce, día a día, en los más diversos servicios públicos, incluyendo a las instituciones armadas.<sup>5</sup> ¿Cuáles son los cambios medulares que se proyecta introducir al Estado en la tan voceada Nueva Constitución? ¿se satisfacen las demandas de una sociedad civil, movilizada como nunca antes, mediante las redes sociales, las ONG, y toda clase de grupos intermedios, en punto a detener y rectificar, con las sanciones correspondientes, los focos de anarquía, vandalismo, terrorismo, indolencia funcionaria, desatención de prestaciones elementales de educación, salud, higiene, seguridad humana, control de la violencia, dilapidación de servicios públicos en la planificación, ejecución y fiscalización de obras hechas por el Estado y sus organismos? ¿Cuáles son las penas impuestas, y en cumplimiento verdadero, a quienes fueron condenados a raíz de tantas irregularidades delictivas? ¿En qué medida el control, función clave en todo régimen institucional democrático, cumple a cabalidad, sobremanera en su aspecto preventivo, la misión de tutelar el respeto a los límites que establece el Derecho para que los atributos subjetivos y el desempeño de las potestades públicas, sean legítimamente ejercidos?

---

3 Ley N° 20.990, difundida en el Diario Oficial el 5 de enero de 2017, que dispone la elección popular del órgano ejecutivo del gobierno regional

4 Merece ser realzado el estudio pionero realizado por Germán Urzúa Valenzuela y Ana María García Barzela-tto sobre Diagnóstico de la Democracia en Chile (Santiago, Ed. Jurídica de Chile, 1972).

5 Esta interrogante no significa eximir, en los términos correspondientes y que están siendo investigados por el Ministerio Público, al sector empresarial privado de ilícitos cometidos en relación, principalmente, con el financiamiento de elecciones y partidos políticos.

### 3. Evaluación del Estado-Gobierno que tenemos

De las anotaciones precedentes fluye que nada se ha dicho ni se ha hecho con respecto al nuevo ordenamiento territorial del Estado en Chile. Este es, sin embargo, el tópico cuyo análisis sinóptico se nos pide efectuar en el presente ensayo. Dedicaré a él algunos comentarios en las líneas siguientes.

Escasos son los estudios que se acercan a plantear, si es que alguno en su profundidad lo hace, el cambio del Estado para que se cumpla el postulado, máximo y esencial, señalado en la base institucional que fue ya citada. Todas las indagaciones de nuestra doctrina y, en general, de la literatura latinoamericana especializada, se refieren al Estado como la conocemos en la actualidad. A lo más se insinúan leves modificaciones a su estructura y funciones en el interior del país, callando cualquier incursión en el ámbito internacional. Los planteamientos difundidos son, en consecuencia, de reconocimiento de la crisis de la representación política, pero sin plantear medidas concretas para corregirla; de admisión de la necesidad de impulsar, paulatina y progresivamente, la implantación de ciertas instituciones de la democracia semi directa, como el referendo y la revocación de mandatos, cumpliendo condiciones precisas, pero aunque sea llegando al bosquejo, que no concluye en ideas operacionales, de seguir eligiendo por voto popular a diversas autoridades locales. Puntualizamos que se sigue dilatando indefinidamente a la aprobación de la normativa que implementa, prácticamente la descentralización efectiva que se anuncia en esos esfuerzos. ¿Por qué? Ha transcurrido que a raíz del desacuerdo, en la coalición gobernante, en punto a decidir si los intendentes y parlamentarios de hoy puede postular a gobernadores regionales.

Sin caer en el pesimismo, pero tampoco elevarnos al limbo de la utopía, cabe conceder que algo se ha avanzado en la línea de modernizar hacia el interior al Estado. *Ad intra*, o sea, observado lo hecho en el Estado en sí mismo, los sucesos deplorables que han sumido en la decepción a la ciudadanía informada de la corrupción de la política por el dinero, realzamos la legislación dictada para combatir esa patología<sup>6</sup>; lo mismo hacemos con el cuidado por la estabilidad del mercado de capitales, la legislación contra la discriminación o diferencia arbitraria; idéntico juicio, manifestamos ante la supresión de los últimos escollos autoritarios que tenía la Constitución como el sistema electoral binominal y la amovilidad de los cuatro mandos de las instituciones uniformadas.

En ligamen con la descentralización, poco es lo progresado, siendo menester destacar que está en vigencia la trigésimo novena reforma a la Carta Fundamental<sup>7</sup>, sobre elección

---

6 Véase el Informe Final del Consejo Asesor Presidencial contra los conflictos de interés, el tráfico de influencias y la corrupción, presidido por Eduardo Engel Goetz, fechado el 24 de abril de 2015.

7 Ley N° 20.990 ya citada.

popular de los gobernadores regionales. Empero, esa enmienda se remite a la legislación orgánica constitucional en punto a regular los comicios respectivos y a configurar las atribuciones y deberes de las nuevas autoridades señaladas. Se ha hecho presente, reiterada y categóricamente, que será imposible cumplir el designio del gobierno, consistente en practicar la primera elección de tales gobernadores junto con las votaciones para Presidente de la República y parlamentarios, objeción que se mantiene al punto que, a la fecha de redacción del presente ensayo, ambas leyes orgánicas se hallan detenidas por falta de consenso en sus disposiciones cruciales.<sup>8</sup>

#### 4. ¿Regionalización en Chile?

Es ya un lugar común admitir que nuestra regionalización es un proceso frustrado. La ciudadanía, en esas divisiones humanas y territoriales, está consciente de ello y se manifiesta desesperanzada, más que decepcionada, por tantas y retóricas proclamaciones, de todas las fuerzas y dirigentes políticos, que se dicen comprometidos con el éxito de tal proceso. Lo cierto es que, después de cuarenta y tres años, resulta reducidísimo el avance en desconcentración, menos aún en descentralización, y casi nulo en regionalización real.<sup>9</sup>

El desajuste creciente, diríase que ya es crítico, entre las declamaciones regionalizadoras, de un lado, y las concreciones de esos anuncios y palabras de otro. Graves conflictos ocurridos en localidades vecinas o alejadas de la capital, como en Puerto Aysén, Freirina o Tal Tal, se prolongan agudizándose en espera de decisiones de las autoridades de Santiago; en otras ocasiones, huelgas o paralizaciones de faenas, como en el mineral de cobre “La Escondida”, se reputan ser un asunto entre particulares que exime al Estado de intervenir en ellos, pese a los tres centenares de millones de dólares de pérdida que irrogan al Estado y que, entre otras variables, ocasionaron la contracción del producto interno bruto llegando al guarismo más bajo de los últimos siete años (menos 1,2%).

#### 5. Crisis de la gobernanza

Zygmunt Bauman y Carlo Bordoni<sup>10</sup> se preguntan si presenciamos una *crisis del Estado*, como forma política modelada desde los tratados de Westfalia, firmados en Münster y

---

8 En “El Mercurio” de Santiago (18 de abril de 2017) se informa que el gobierno hará llegar pronto las indicaciones apropiadas para desbloquear las dos iniciativas.

9 Consúltese el sentido y alcance de estos conceptos en el libro del autor *Teoría del Gobierno* (Santiago, Ed. Universidad Católica de Chile, 2000) pp. 70 ss.

10 *Estado de crisis* (Buenos Aires, Ed. Paidós, 2016), especialmente pp.36-39, 44-46 y 68-69.

Osnabrück el 24 de octubre de 1648, dando término a la Guerra de los Treinta Años y que marca el nacimiento de los estados, es decir, de comunidades independientes en su territorio y ejercicio de la soberanía dentro de él, o por el contrario, atravesamos un *estado de crisis*, mucho más vasto y profundo que absorbe en su embestida a la forma política antigua, en derrumbe pero todavía predominante por los inmensos recursos de toda índole que maneja.

La incógnita planteada por Bauman y Bordoni se construye sobre cimientos sólidos que la tornan seria y trascendental. Efectivamente, y pensando en Chile, aunque el fenómeno de la modernidad líquida es universal y coincidente con el *cambio de época*, constatamos que, *ad intra*, el Estado se muestra crecientemente incapaz para enfrentar con éxito, las demandas más acuciantes de la población. Por supuesto, esta delicada aseveración repercute negativamente en el avance del proceso de descentralización territorial cuyo examen nos ocupa. Ilustramos tan ardua aseveración aludiendo al “empoderamiento” con que se sienten habilitados los grupos de presión y de tensión para enfrentar, por las vías de hecho, a las autoridades responsables del gobierno interior del Estado y a la policía que obedece sus órdenes ante desmanes, tumultos, asonadas, paralizaciones de faenas, paros ilegales, invasiones de propiedades rurales, incendios intencionales y otros hechos semejantes, de no rara ocurrencia. Ante ellos, comprobamos que las víctimas quedan en la indefensión por la indisposición de las autoridades y sus agentes públicos a disuadirlas o, si es necesario, encararlas mediante el ejercicio, moderado y adecuado, de la fuerza con que han sido dotados por la Constitución y en las leyes, del Estado de Derecho.<sup>11</sup>

Las ilustraciones de ingobernabilidad son susceptibles de ampliarse, si bien dejando constancia que no sentimos certeza para decir si serán de ocurrencia más habitual ¿Cómo interpretar, de otro modo, la desvergüenza de la evasión cercana al 35% del pasaje en buses del Transantiago?; ¿La furia de fanáticos chilenos en espectáculos deportivos en Chile y fuera de él?; ¿los desatinos en la transmisión de programas ofensivos para la ética y la intimidad en medios de comunicación social?; ¿el uso corriente de la coprolalia en los más diversos estratos sociales?; ¿la falta de respeto ante la mujer, los minusválidos y la tercera edad?; ¿la delincuencia común descontrolada y el asomo de la criminalidad anarquista, en las ciudades, y terrorista en La Araucanía?

La soberanía o poder supremo en el orden temporal, residente en la Nación, ejercida por el pueblo y las autoridades que la Constitución establece dentro de las fronteras estatales,

---

11 Coinciden los especialistas en que, la reforma laboral, que es más exactamente dicho de fortalecimiento sindical, traerá consigo el aumento de los conflictos, sobre todo en negociaciones colectivas, con las secuelas inevitables que ellos tendrán en la caída del empleo, de la productividad, el crecimiento económico, la inversión y, ciertamente, el clima de concordia o de hostilidad en las relaciones humanas de nuestra sociedad.

se halla relativizada por el respeto que debe siempre a la dignidad humana, fuente de derechos y deberes inalienables de la persona, individualmente y asociada. Pero claramente acogido ese ámbito circunscrito, agrego que los atropellos del sistema jurídico, perpetrados impunemente, llevan a pensar que la *ingobernanza* se ha ido consolidando. No extraña oír, entonces, que se diga que son numerosos los que hacen lo que quieren, abusando incluso de la libertad de expresión o del derecho de reunión. Parece que impera el temor a ejercer la autoridad porque se la descalificaría por retrógrada o represiva. Entonces, si hacerlo dentro de la legalidad y con los medios circunscritos que ella fija sume en esa parálisis, ¿quién avanza en tal campo de fuerzas? ¿Y quién retrocede? En la complejidad de circunstancias que concurren en la explicación de la pérdida de autoridad que no aqueja, no ejercerla, como es debido, es una de las respuestas más significativas.

La soberanía, es además, un poder de alcance territorial, tal cual fue diseñado en los tratados de Westfalia ya realizados. Con todo, ese contorno, excluyente de la intervención de otros estados en los asuntos propios del Estado afectado, se reputa hoy una doctrina morigerada precisamente porque no puede ser invocada como excusa para quebrantar la dignidad humana y los derechos y obligaciones inherentes a ella.

El problema es hoy más agudo todavía, pues la soberanía se ve, diariamente, sobrepasada por la conducta de los grupos de interés, de presión, de tensión, e incluso más, por los grupos de terror. En este ambiente, ostensible en el mundo entero y, por ende, también en Chile, la gobernabilidad o gobernanza resultan sustancialmente resentidas.

En punto a los grupos de interés, se observa la habilidad con que muchos de ellos, no todos es cierto, se concertan para fijar precios de artículos de uso o consumo habitual, en perjuicio de la población, especialmente la más vulnerable económicamente. Los grupos de presión, por su parte, ordenan paros nacionales de faenas u otras prácticas ilegales a las cuales se hizo ya mención, con resultados lesivos para el desarrollo del país. Los grupos de tensión se focalizan en servicios públicos vitales para el normal funcionamiento de las autoridades nacionales, paralizando indefinidamente sus labores que, de esa manera, tornan imposible a miles y miles de usuarios obtener las certificaciones que requieren para acreditar nacimientos, defunciones, salir o volver al país, lograr un beneficio de seguridad social, acceder a acciones de salud o evacuar un trámite judicial. En fin, los grupos de terror han llegado a grados de sofisticación increíbles, desde luego confundiendo a la ciudadanía en cuanto a que serían víctimas de discriminaciones, estrategia que concita la adhesión de algunos medios de comunicación, pero que demuestra las vacilaciones de los gobiernos, ya comentada, para reaccionar resueltamente ante olas de incendios intencionales, crímenes y otros delitos de índole terrorista. En el ambiente denominado de la *posverdad*, las patologías políticas son invencibles, abarcando la manipulación, el engaño o la mentira cruda y dura.

## 6. ¿Desborde transnacional?

No sabemos con certeza si la época en que vivimos está terminada o se encuentra en vías de serlo. Menos lucidez tenemos para discernir cuáles serían los rasgos matrices de los tiempos que vienen. Aplicamos esta reflexión a la soberanía, estructurada al menos desde que Marsilio de Padua, en 1324<sup>12</sup>, diseñó un poder residente en el pueblo, con características distintas a las de potestad concentrada que imaginó Jean Bodin en 1576, que reconfiguro como estatal y autora del Derecho<sup>13</sup>.

Son hechos meridianamente constatados que los estados se demuestran incapaces de controlar los movimientos financieros realizados por determinados consorcios internacionales, a los cuales, por lo demás, temen anticipando las represalias que suelen descargar; análogamente imposibilitados se hallan de someter a sus disposiciones las transacciones efectuadas en centros bursátiles por inversionistas que especulan con el precio de materias primas e inversiones en paraísos fiscales; o la capacidad de tales agrupaciones para enjuiciar a los estados y doblegarlos a fin que sirvan créditos que lesionan la disponibilidad de recursos con los cuales afrontar la miseria o pobreza de las poblaciones vulnerables. En esas otras situaciones parecidas, no rigen los ordenamientos jurídicos nacionales ni ha sido posible, hasta hoy, celebrar convenciones que integren la soberanía de los Estados para combatir la depredación de recursos naturales en tierra y mar, de materias primas, fijación unilateral de precios irrisorios y demás maniobras planificadas para sustraerse al imperio del Derecho.

¿Cuán efectivo, por consiguiente, puede ser el impacto de la regionalización, con sus modalidades de descentralización y desconcentración, en concretar políticas que mitiguen, reduzcan o, aún mejor, eviten fraudes, derrumbes de las variables macroeconómicas en países en desarrollo, refuercen la competencia legítima de entes como el Banco Mundial, el BID o la OCDE? Es largo, muy largo, el tiempo que nos separa de una consolidación institucional, modelada con base en el emergente constitucionalismo supra o internacio-

---

12 Andreas Kalyvas: "Poder constituyente. Una breve historia conceptual", en Gonzalo Benavente y Diego Saxo (coordinadores): **Democracia y poder constituyente** (Santiago, Ed. Fondo de Cultura Económica, 2016) pp. 36 ss.

13 Consúltese, entre muchas fuentes, la voz **Soberanía** en Norberto Bobbio, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino: **II Diccionario de Política** (México DF, Siglo veintiuno Editores, 1997) pp. 1483 ss.

nal<sup>14</sup>, o un derecho administrativo mundial<sup>15</sup>. Que esa meta se encuentre lejana no significa, sin embargo, que se la vaya visualizando cada vez más con mayor nitidez y necesidad de llegar a ella.

Indudablemente, es que el modelo obsoleto de organización territorial del Estado en Chile no es adecuado al tiempo que vivimos ni siquiera con reformas legales del tipo que han sido mencionadas en este ensayo. El desafío de cambiar al Estado es muchísimo más grave y complejo que aprobar una multitud de leyes, cuyo control para que sean obtenidas, dista de ser realizable a mediano plazo.

Para enfrentar tan magno desafío, y a tiempo, es apremiante integrar los esfuerzos, públicos y privados, compartiendo la tarea de infundir vitalidad a la democracia y restaurar la confianza en las instituciones y en la política. En esa senda se replantea el sentido de la descentralización, no solo administrativa, de un Estado que ya no puede servir, en la condición en que se halla, las demandas legítimas de una ciudadanía que rechaza el centralismo, tanto como la sumisión del bien común a los intereses y presiones de grupos nacionales y extranjeros.

¿Puede interpretarse la tesis de este ensayo como contraria o debilitante del empuje que demandan la descentralización y la desconcentración? En absoluto, pues ambos procesos adquieren precisamente en la transformación del Estado o, quien sabe, en el advenimiento de una nueva forma política, roles aún más relevantes de los que tienen en la actualidad. Desafortunadamente, la frustración en punto a la materialización verdadera de esos procesos, especialmente la descentralización, deja a Chile mal preparado para reanimarlos, exigencia que la ciudadanía hace presente, con crecientes y perseverantes demostraciones, sin que las instituciones competentes la escuchen.<sup>16</sup>

---

14 La literatura especializada tiene ya investigaciones valiosas en esta área, de las cuales menciono, con ánimo ilustrativo, los libros siguientes: Petra Dolner y Martin Loughlin *¿The twilight of Constitutionalism?* (Oxford U.K., Oxford U. Press, 2014); Nico Krich: *Beyond constitutionalism. The Pluralist Structure of Postnational Law* (Oxford U.K., Oxford U. Press, 2010); Carmen E. Pavel: *Divided Sovereignty. International Institutions and the Limits of State Authority* (New York, Oxford U. Press, 2015); y Gunter Teuber: *Constitutional Fragments. Societal Constitutionalism and Globalizations* (Oxford U.K., Oxford U. Press, 2012).

15 Un panorama de la teoría de los grupos en la actualidad se halla en Robert E. Goodin y Hans-Dieter Klingemann Editores): *A New Handbook of Political Science* (Oxford U.K., Oxford U. Press, 1998) pp. 612 ss.

16 Merece un tributo la intuitiva exposición, plena de reflexiones originales, que hizo, Manuel García Pelayo en el tema que hemos explorado en el presente ensayo. Revisese su libro *Las transformaciones del Estado contemporáneo* (Madrid, Alianza Editorial 1989 y numerosas ediciones posteriores).





---

## 1.2. El territorio en la contemporaneidad. la recuperación de las políticas territoriales<sup>1</sup>

**SERGIO BOISIER ETCHEBERRY**

Experto y consultor internacional en economía y desarrollo territorial.

Doctor en Economía, Universidad de Alcalá, Henares

*“Es obvio que el sentido es una instancia simbólica, construida de lenguaje y afectos, pero asimismo queda implicado que el suelo deja de ser un simple sustento geográfico, un mero piso obligado por la fuerza de gravedad, y se convierte en una instancia simbólica hecha, no de baldosas, sino de relaciones, lenguajes y afectos” (Billig, M., *Arguing and Thinking. A Rethorical Approach to Social Pycology*, Cambridge U. Press, 1987)*

### Síntesis

El territorio, entendido como una sociedad localizada y organizada con identidad territorial, está siendo revalorizado en el contexto de la globalización y cualquier temor a que pase a un discreto segundo plano es completamente infundado. El autor respalda esta tesis aportando elementos que provienen de la antropología, la sociología, la psicología, la economía, la geografía, la politología y del propio urbanismo, todos los cuales hablan de un territorio de creciente importancia para la generación del desarrollo, que es siempre el objetivo buscado. Desarrollo por cierto, contemporáneamente entendido y vinculado

---

1 La *Fundación Chile Descentralizado...Desarrollado* busca contribuir, en el lenguaje acuñado por el maestro Sergio Boisier, a la creación y difusión de “sinergia cognitiva” para desatar los nudos del centralismo y hacer brotar esa “emergencia sistémica” que llamamos desarrollo territorial.

A diferencia de los demás artículos de este libro, elaborados durante 2017, la presente contribución del doctor Boisier fue escrita una década y media atrás, constituyéndose en un “clásico” de la ciencia regional chilena y latinoamericana, actualizándose en una versión re-editada para los fines del presente libro.

Su lectura resulta inspiradora en momentos en que la reforma constitucional de elección de gobernadores regionales abre las puertas para un cambio decisivo en la forma como las regiones de Chile pueden aprovechar el nuevo escenario mundial y nacional, complementando las políticas públicas sectoriales con políticas basadas en el lugar (*place-based policy*). Es en este nuevo contexto nacional que la transformación de nuestros territorios en regiones *que aprenden* o regiones *inteligentes* se transforma en un desafío de primera importancia, para las cuales los gobiernos y sociedades regionales deben prepararse desde ya.

El texto original, forma parte del libro de Sergio Boisier (2003) “El desarrollo en su lugar”, Serie GEOLIBROS, Instituto de Geografía de la P. Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile.

por ello a la asociatividad, al conocimiento, al potenciamiento del ser humano a persona humana, a la sustentabilidad, a la ética y a la endogeneidad.

## 1. El hombre: un “animal territorial”

Nos gusta, en nuestra propia fatuidad, recordar que Aristóteles hablaba del hombre como un “animal político”, que encontraba en el ágora y en la *polis*, los espacios para su realización social, como arquitecto de la cosa pública, la “res publica” como dirían más tarde los romanos. Tratamos de ocultar o de no recordar el hecho más primario de ser el hombre un “animal territorial” que ocupa, usurpa y defiende su entorno físico con igual o peor ferocidad que cualquier otra especie animal. Con mucha mayor ferocidad a partir de su paulatino dominio de la técnica de las armas destructivas. No nos gusta recordar esta faceta de nuestra personalidad, quizás precisamente porque ella nos recuerda nuestra cercanía indesmentible al mundo primitivo de las fieras. El cerco en torno a la casa, la muralla en torno a la ciudad, los hitos y alambradas en torno al país, ¿qué son sino mecanismos de preservación del territorio propio?

La territorialidad introduce una agresividad en el comportamiento cuando se supone amenazada nuestra propiedad territorial, individual y colectiva. Si ya no se nos erizan los pelos ni somos ya capaces de mostrar los colmillos, somos rápidos en desenfundar el revólver o en apretar el botón nuclear. Incluso, en las justas deportivas más populares (y teóricamente pacíficas), como el football, la territorialidad está siempre presente cuando se juega en el equipo local que supuestamente debe “defender” su territorio. Igual que los cangrejos cuya conducta territorial ha sido bien estudiada por la antropología, los jugadores del equipo local generan un “plus” psicológico agresivo que hace que estadísticamente, los equipos locales ganen más encuentros que los que el análisis estadístico permitiría predecir. De aquí que actualmente se premie al equipo que jugando como visita logra ganar.

La globalización, un fenómeno históricamente reciente, aún si se quiere ubicar su inicio en la Liga de Ciudades Hanseáticas, no ha logrado y difícilmente logrará erradicar este componente genético del ser humano, a menos que la genómica descubra en cuál gene está radicada la territorialidad y que la ingeniería genética lo manipule. Pero, ¿querrá una sociedad cualquiera eliminar de verdad este componente?

## 2. Identidad, proximidad y complejidad. El territorio y la persona humana

La persona humana, categoría superior y espiritual del ser humano, alcanzable cuando este aprende a saber, a conocer, a amar, está indisolublemente ligada a un territorio de escala pequeña, a un territorio de cotidianeidad, con el cual interactúa.

En la construcción de su propio ser, el ser humano construye su identidad apelando a una matriz de relaciones (familia, raza, religión) entre las cuales destaca, además, por su fuerza, la vinculación a un territorio. El ser de un lugar, el reconocerse en el lugar, es una derivación del carácter territorial del “animal humano” y tan fuerte que, como bien sabemos, el exilio es considerado como una pena máxima y el desarraigo del territorio cotidiano, aún en procesos migratorios internos y voluntarios es una experiencia dolorosa para las personas. El verso de la conocida canción de Facundo Cabral “*no soy de aquí, ni soy de allá, no tengo edad ni porvenir...*” debe ser declarado falso de falsedad absoluta.

No obstante, es cierto que la modernidad escindió al hombre del territorio mediante la introducción de la tecnología, al inicio simple y ahora compleja. Todos los artefactos que maravillaron a José Arcadio Buendía allá en Macondo, desde el reloj mecánico hasta el e-mail actual han contribuido a ello: la medición del tiempo se independizó de la observación de las mareas, el telégrafo, el teléfono, la televisión independizaron la transmisión de la escritura, la voz y la imagen, del lugar, para cristalizar en la aldea global de McLuhan.

Este proceso modernizador abrió espacio—según Edgar Morin—para que el hombre desarrollara una verdadera “*metástasis del ego*”, en la expresión del pensador francés, que lo hizo creerse un “ciudadano del mundo” desprovisto de atávicos lazos territoriales, provinciales y parroquiales. La vanidad del hombre se encontró cómoda en la fuerza de la globalización que persigue, querámoslo o no, el traspaso de las identidades territoriales al mundo funcional, sectorial, completando así el reemplazo de la antigua lógica de regulación social horizontal, basada en el territorio; por otra vertical, basada en el sector. Ser ciudadano de la Coca-Cola debería ser más importante que ser ciudadano chileno o colombiano.

¿Triunfará la globalización y desaparecerá la identidad social territorial? Pareciera que no, tal como lo dice Thomas Friedmann (1999) en su magistral libro *The Lexus and the Olive Tree*. En la globalización se puede gastar una cantidad asombrosa de capital y de inteligencia para construir sofisticados mecanismos e ingenios, pero sigue siendo una cruel realidad hoy, así como miles de años atrás, que judíos y árabes se matan por la propiedad de un árbol de olivo.

*“En verdad, una razón por la cual el Estado-Nación no desaparecerá jamás, aunque se debilite, es porque es el último árbol de olivo—la expresión última de aquello a lo que pertenecemos—lingüística, geográfica e históricamente. No se puede ser una persona completa sola. Se puede ser una persona rica sola. Se puede ser una persona lista sola. Pero no se puede ser una persona completa sola. Para eso se requiere ser parte de tener raíces en, un árbol de olivo”,* escribe Friedmann.

Pero, ¿qué hay de la “McDonnalización” como se ha dado en llamar a la devastadora y avasalladora intrusión del *american way of life*?

“La característica más importante de la cultura de masas global, es su peculiar forma de homogeneización, que no reduce todo a lo específicamente norteamericano o europeo, sino que tiene la capacidad de reconocer y absorber diferencias culturales dentro de un marco general que es, en esencia, una concepción norteamericana o europea del mundo. Hegemoniza otras culturas sin disolverlas, opera a través de ellas. No destruye las culturas locales, las usa como medio. Su idioma universal es el inglés”

Esto es lo que dice Jorge Larraín (2000) en un ensayo sobre identidad y globalización. De hecho, la historia muestra que siempre el centro imperial ha impuesto su lengua, pero no siempre al costo de eliminar la lengua vernácula. *Pax romana y lex romana*, pero lengua nativa acompañando al latín.

La globalización, como se sabe, es una matriz que alberga múltiples dialécticas, paradojas y contradicciones. Una de ellas radica en la oposición entre el peligro de la alineación total y el rescate de “lo local” como nuevo (o recuperado) espacio de solidaridad. Mientras más me universalizo, más me apego a mi terruño, como mecanismo de defensa frente a lo inevitable.

La modernidad, según Pierre Muller (1990), ha encontrado su propio Talón de Aquiles en la “*crisis de la proximidad*”. Los seres humanos, mejor aún, las personas humanas, siguen siendo “sujetos proxémicos”. Las relaciones cara a cara y el tacto jamás serán completamente mediatizadas por la electrónica. En principio, las formas de acercamiento pueden ser favorecidas por los *Chat*, que se caracterizan por vincular comunidades virtuales—*on line*—agrupadas por intereses comunes y cohesionadas por la mutua empatía de sus miembros; aunque no se conozcan personalmente, están unidas por la comunicación escritural, lo que marca de entrada, las relaciones en un plano más conceptual que perceptual. El contacto por Internet reduce la presencialidad física. Hemos pasado de la tercera dimensión, la cual transmite la máxima información emocional, al soporte electrónico que privilegia el oído, la imagen y sobre todo la escritura. ¿En dónde queda el lenguaje no verbal, propio de los mecanismos de atracción con que contamos los humanos?

Se ha pretendido usar la realidad virtual para explorar las posibilidades del sexo electrónico. La realidad virtual es un sistema informático que genera entornos sintéticos en tiempo real, que son ilusorios, pues es una realidad perceptiva envolvente sin soporte objetivo. La idea de que en el ciber-espacio todo cabe se convierte en un atractivo para simular encuentros sexuales. Román Gubern (2000) en *El eros electrónico* explora este asunto.

Sin embargo, los experimentos no han sido muy satisfactorios. Un cuerpo conectado a unos electrodos y éstos a un computador que, a través de un módem, se conecta a su vez a otro sistema semejante con otra persona, en donde la relación sexual se limita a los impulsos entre uno y otro, ayudados por la pantalla y por el “*mouse*” para estimular el cuerpo de cada cual. Toda esta estructura con ciber-guantes, cascos y todo no parece

muy eficaz. La electrónica no logra reemplazar lo que la humanidad descubrió hace un millón de años: que el coito frontal dio origen al beso, a la mirada sobre el rostro amado, a la atracción por los senos, las caricias y el maquillaje, en otras palabras, a la “tactilidad” que requiere de la proximidad física, es decir, la proximidad en un territorio, aunque sea el territorio de la alcoba.

La complejidad o el paradigma de la complejidad, de acuerdo a Edgar Morin (1994), se asienta en tres principios: el dialógico, el de recursividad y el hologramétrico que recoge el principio aristotélico de estar la parte en el todo y *el todo en la parte*. ¿Cómo se aplica esto a la relación entre el ser humano y el territorio?

La enorme mayoría de las personas desenvuelve toda su vida en un entorno territorial, en un territorio cotidiano, de muy pequeño tamaño. Arbitrariamente, si bien ello podría ser fácilmente investigado, digamos que tal territorio equivale a un círculo de no más de 50 kms. de radio. Allí una vastísima proporción de los seres humanos nacen, se educan, trabajan, forman familia, requieren servicios varios y probablemente terminan por ser enterrados allí mismo. Es tan pequeño este imaginario territorio que resulta fácil hipotetizar que las posibilidades de realización personal de cada individuo, el logro de su personal proyecto de vida, está íntimamente articulado con la *suerte del territorio*. Si a este le va bien (al territorio) las probabilidades de que al individuo le vaya bien son mayores que si lo primero no sucediera. Esto es un ejemplo del principio hologramétrico: el individuo está, obviamente, en el territorio, y *el territorio está en el individuo* en el sentido de que la suerte del territorio afecta el logro del proyecto de vida individual. En esta hologrametría se descubre un sólido respaldo al involucramiento ciudadano en los asuntos locales.

### **3. Capitalismo tecnológico, desnacionalización y re-territorialización industrial**

Si es posible, con todas las limitaciones del caso, apuntar a un solo vector definitorio de la actual fase tecnológica del capitalismo, fuertemente apoyada en la Revolución Científica y Tecnológica, habría que señalar que ese vector está configurado por la factibilidad de segmentar procesos fabriles tanto desde el punto de vista funcional como espacial, sin que ello reduzca la eficiencia ni la rentabilidad, más bien al contrario. Este vector está dando origen a la fabricación en red, un modelo fabril que, dicho con modestia y también con franco orgullo, había sido anticipado a comienzos de la década de los setenta en una propuesta estratégica conocida en la época como INDUPOL (Industrialización, Urbanización, Polarización; Boisier, 1974).

Se equivocan algunos economistas que sostienen que la Revolución C&T estaría posibilitando un proceso de *desterritorialización fabril*, porque lo que ocurre ahora es justamente lo

contrario. En efecto, si una compañía manufacturera, como por ejemplo la Ford Motor Co., decide fabricar un automóvil europeo como el Ford Escort, y lo hace segmentando el proceso antiguamente único y lineal de producir un coche en numerosos sub-procesos (fabricación del motor, del chasis, etc., etc.) al mismo tiempo que *localiza* estas plantas en 16 lugares (regiones) ubicados en diferentes países europeos conformando una red *discontinua* geográficamente hablando, el ahora conglomerado (*holding*) Ford debe tomar al menos dos precauciones para que la cadena de valor no fracase por ineficiencia de alguno de sus eslabones: i) debe examinar cuidadosamente las características de los lugares (regiones) en donde instala cada planta, o sea, la calidad y equipamiento del territorio y de sus estructuras sociales y; ii) debe introducir un fuerte componente de descentralización en la gestión de cada una de ellas. El avión AIRBUS es otro clásico ejemplo de este modo de fabricación actual que, dígame de paso, recupera al amparo de la tecnología moderna, las más antiguas tradiciones fabriles de los “*guilders*” del inicio de la revolución industrial. Piénsese en el tradicional modo de fabricación de los afamados relojes suizos.

Otra cosa completamente distinta es el paralelo proceso de *desnacionalización* industrial planteado, entre otros, por Robert Reich (1993). La fabricación en redes mundiales geográficamente discontinuas, la creciente sub-contratación, la provisión de insumos *just in time*, hace difícil asignar una “nacionalidad” a un producto determinado. ¿Son norteamericanos los computadores fabricados por la Texas Instruments? Lo son, pero en una interpretación distinta del pasado, mucho más jurídica que territorial.

La conclusión es que la sustentación temporal de la fase tecnológica del capitalismo actual requiere tanto de un *único mercado* en donde vender rápidamente los nuevos productos a fin de recuperar el capital invertido y de *múltiples territorios*, que son territorios de producción. Requiere también, de un nuevo orden internacional y no se diga que tal nuevo orden consolidado en el brevísimo período entre 1989 y 1991 no es, en su esencia, de naturaleza territorial.

#### 4. Globalización, competitividad y territorio

La competitividad, una imposición de la globalización, es sistémica, como se ha afirmado tanto desde la CEPAL como desde el German Development Institute. Una competitividad sostenida en el tiempo solo puede basarse en la creación y uso de *ventajas competitivas dinámicas*, construidas a partir del conocimiento y de la innovación.

El carácter sistémico de la competitividad debe ser leído tanto en términos funcionales como territoriales y en ambos casos se hace referencia a una red de actores que se teje alrededor del producto que aparece como titular de la competitividad. El carácter sistémico y territorial de esta red es señalado por Pierre Veltz (1995) al sostener que “*la performance de cada unidad es, de esta manera, más y más sistémica y dependiente de su entorno*”.

El territorio es considerado ahora como un *actor indirecto de la competitividad* al transformarse en una plataforma sistémica de ella ya que en el territorio se encuentra la malla de soporte en la cual anidan las actividades productivas competitivas, siendo tal malla un sistema de cooperación fabril de eficiencia variable. En parte tal eficiencia depende de la calidad de la gestión territorial que allí se realice.

El territorio es también considerado *un actor directo de la competitividad* en la medida en que es un espacio contenedor de una cultura propia que se traduce, mediante prácticas sociales históricas, en la elaboración de bienes y/o servicios indisolublemente ligados a tal cultura, a partir de las cuales se pueden construir nichos específicos de comercio de elevada competitividad. Igualmente, la creciente importancia del *conocimiento tácito*, fuertemente anclado al territorio, resulta cada vez más relevante para la absorción de *conocimiento codificado*. De nuevo, Veltz dice:

*“La innovación, en particular, parece fuertemente ligada a las interacciones específicas entre agentes y a los conocimientos tácitos que los unen”.*

Hay que recordar a Porter y su concepto de *aglomerados sinérgicos* como denominó a las estructuras sistémicas competitivas de las cuales forman parte un número de agentes sociales: empresas, centros de ciencia y tecnología, universidades, asociaciones gremiales, sindicales o de otra naturaleza y el Estado en su nivel y estructura pertinente (nacional, regional, local), *aglomerados sinérgicos* que en las propias palabras de Porter muestran *afinidades territoriales*, es decir, no se “instalan a tontas ni a locas” en el territorio, como si el territorio no importase; lo hacen en lugares que poseen determinadas características facilitadoras de la innovación. Pocos países, si es que alguno en América Latina, han ligado competitividad y territorio en el plano de la política, como es el caso de Colombia.

En el contexto de la competitividad y de la innovación, un número considerable de autores han enfatizado la importancia de la proximidad geográfica para explicar un buen desempeño en la competitividad de las empresas. Términos como sinergia, economías de aglomeración (*clustering*), economías y aprendizaje por interacción, sistemas locales de innovación o eficiencia colectiva, expresan las principales preocupaciones en debate.

En la literatura, este énfasis convergente en lo local se manifiesta en cuatro líneas de trabajo:

- a) economía neoclásica tradicional: economistas de las áreas de comercio internacional y de la geografía económica, como principalmente Paul Krugman, han reinsertado los rendimientos crecientes externos de escala en la agenda de la teoría económica tradicional;
- b) economía y gestión de empresas: Michel Porter, su principal exponente, ha enfatizado la importancia de los factores locacionales y de la proximidad en los procesos



- de *clustering* de proveedores, clientes y empresas rivales, que posibilitan las ventajas competitivas en la economía global;
- c) economía política regional: la literatura reciente de geografía económica y economía política regional (como Pyke, Becatini y Sengenberger, o como Markusen) han contribuido con un nuevo énfasis en la región como un nexo de interdependencias no transables;
  - d) economía neo-shumpeteriana: la preocupación de economistas vinculados a esta corriente de pensamiento y con el desarrollo tecnológico ha conducido a un énfasis significativo en el carácter localizado del proceso innovativo asociado a procesos específicos de aprendizaje colectivo y la importancia del conocimiento tácito en tales procesos. El concepto de sistemas (nacionales) de innovación y sus dimensiones locales sintetiza la importancia de las instituciones y de sus políticas, así como el ambiente socio-cultural de sus agentes, eminentemente local.

## 5. Conocimiento y territorio

Estamos de lleno en la *sociedad del conocimiento*, según la expresión de Taichi Sakaiya. La relación entre conocimiento y territorio se expresa claramente en el surgimiento de un lenguaje emergente en el que es posible encontrar términos como *aprendizaje colectivo*, *conocimiento codificado y tácito*, *regiones que aprenden*, *regiones inteligentes*, *medios innovadores*, “*clusters*”, *tecnópolis*, “*valles de silicona*”, *distritos* y otros, todos los cuales apuntan a la articulación conocimiento/territorio, mediatizada por la asociatividad.

La razón última del acoplamiento entre el conocimiento y el territorio reside precisamente en la importancia actual de la *asociatividad* para reducir la incertidumbre y los costos de transacción, una asociatividad entre agentes homogéneos o heterogéneos que no puede escapar a su dimensión territorial.

El aprendizaje colectivo (territorial) es la forma de enfrentar la incertidumbre y también la necesidad creciente de coordinación, derivada a su vez de la creciente complejidad. Puede ser entendido como la emergencia de un conocimiento básico común y de procedimientos a lo ancho de un conjunto de firmas *geográficamente próximas*, lo que facilita la cooperación y la solución de problemas comunes. Obsérvese la mayor importancia relativa del aprendizaje colectivo para las PyMES, cuyos mayores problemas no derivan de su tamaño sino de su aislamiento.

Ya se comentó brevemente acerca de la creciente importancia del *conocimiento tácito* y difuso desde el punto de vista de la competitividad ya sea por la posibilidad de generar nichos de mercado vinculados a las tradiciones y a la cultura o bien por la articulación

con el conocimiento codificado. Tanto la conformación de un mercado mundial como el proceso de codificación aumentan la importancia de las capacidades locales heterogéneas y localizadas para construir competencias específicas de las empresas para crear, adquirir, acumular y usar el conocimiento un poco más rápido que sus competidores más favorecidos tal vez por su situación de costos.

Las *regiones que aprenden*, son las regiones o territorios que mejor enfrentan el juego globalizador y hacen de su capacidad de aprendizaje una condición esencial para “ganar”. Una región que aprende es en realidad una organización que llega a ser experta en cinco actividades principales: es capaz de resolver problemas de una manera sistémica, es capaz de experimentar nuevos enfoques, es capaz de aprovechar su propia experiencia para aprender, es capaz de aprender de las experiencias y prácticas más apropiadas de otras organizaciones (*benchmarking*) y es capaz, finalmente, de transmitir rápida y eficazmente el conocimiento a todo lo largo y ancho de su propia estructura.

Ni qué decir con respecto al concepto de *región inteligente*. Si no se es inteligente en la sociedad del conocimiento, no hay la menor posibilidad de salir de posiciones perdedoras y marginales. Este concepto se aplica a un tipo de territorio que es innovador, creativo, que aprende y que se interesa por los factores que determinan la dinámica económica y social del territorio y en particular, en la naturaleza de los procesos innovadores tanto como en los factores y condiciones que los estimulan. ¿De cuántas regiones chilenas se podría decir que se interesan por descubrir los factores que controlan sus propios procesos de cambio?

Un territorio inteligente tiene capacidad de aprender de su propia relación con el entorno, es decir, tiene capacidad para cambiar patrones de conducta, ya que en un entorno turbulento la repetición de las prácticas del pasado, la rutina, solo puede garantizar el fracaso. Para ello se requiere de una amplia red de sensores para monitorear el entorno y una considerable sinapsis interna, base de la complejidad estructural.

Según algunos autores las más conocidas regiones inteligentes europeas (Emilia-Romagna, Baden-Wurtemberg, por ejemplo) poseen buenas antenas (capacidad de monitoreo), manejan información de calidad (información selectiva de última generación), disponen de una capacidad de auto-evaluación, tienen una disposición al aprendizaje y tienen la voluntad para poner en ejecución las lecciones aprendidas.

Puesto que conocimiento y cultura constituyen un par inseparable, este puede ser el lugar para recordar las ideas de Doreen Massey que apuntan al hecho que en la cultura occidental, el *tiempo* ha tenido siempre una connotación masculina con los atributos positivos que la acompañan: lo dinámico, lo cambiante, aquello que progresa, que se moderniza, en tanto que el *territorio* ha sido signado—cuando no estigmatizado—con las características atribuidas al género femenino, pasividad, receptividad, reactividad, conservadurismo.

Esta clasificación, según la geógrafa británica, es una derivación del acentuado carácter machista de la cultura occidental, así es que la descalificación del territorio podría encontrar sus raíces en ese fenómeno ¡Cuidado!

## 6. Rendimientos crecientes y territorio

Los economistas parece que finalmente están descubriendo o redescubriendo la geografía y esto constituye un hecho significativo si se juzga el notable conjunto de nombres alrededor del tema: Krugman, Porter, Barro, Sala-i-Martin, Blanchard, Venables, Quah, entre otros. De acuerdo a Krugman, los rendimientos crecientes (que pueden ser considerados casi como “*el viagra*” de la economía geográfica) son un fenómeno esencialmente local y regional. De un modo similar, Porter ha enfatizado que el grado de aglomeración geográfica de industrias en un país es un determinante clave de la competitividad internacional de esa nación.

Los argumentos e investigaciones de Krugman se basan en el postulado de que los rendimientos crecientes, las economías de escala y la competencia imperfecta son mucho más importantes que los rendimientos constantes, competencia perfecta y ventajas comparativas en la causalidad del comercio y de la especialización y que el mercado, las externalidades tecnológicas y de otra naturaleza que apuntalan estos rendimientos crecientes no son internacionales ni siquiera nacionales, *sino que surgen a través de un proceso de aglomeración local y regional.*

La conclusión es que para entender el comercio es necesario entender los rendimientos crecientes y para comprender los rendimientos crecientes es necesario estudiar la concentración y especialización económica regional o territorial.

Se ha ligado también este “*revival*” de la economía geográfica *à la Krugman* con las actuales teorías del “crecimiento endógeno” y se apunta en este sentido a que el mecanismo económico que se encuentra en el corazón del crecimiento endógeno requiere de interacciones sociales y externalidades que, precisamente, son mayormente locales (territorializadas) en su naturaleza, algo ya señalado por Robert Lucas a fines de los años ochenta.

En verdad comienza a aparecer un vocabulario nuevo para reflejar estas externalidades territoriales específicas: Storper habla de *activos relacionales*, Konvitz de *capital territorial*, Boisier de *capital sinérgico*, Camagni de *capital relacional*, la OECD también habla de *capital territorial* y todo esto sin considerar el uso a menudo abusivo del concepto de capital social.

De hecho, cuando se reflexiona a fondo sobre el fenómeno del desarrollo en el territorio, entendido contemporáneamente, no es posible eludir la *irreductible lógica territorial del desarrollo.*

En efecto, se concluye de tal análisis que el desarrollo (repito, contemporáneamente entendido) siempre ha sido y siempre será, un proceso inicial de pequeña escala, asentado en espacios sociales y territoriales proxémicos, descentralizado, endógeno y capilar, en el sentido de iniciar, desde allí, un proceso de expansión hacia arriba y hacia los lados sobre el territorio que puede conducir a resultados de variada naturaleza (mancha de aceite, archipiélagización, centro-periferia, etc.)

## **7. Lo posible y lo imposible: territorios sin ciudades y ciudades sin territorios**

El concepto de territorio es usualmente entendido en tres niveles, de acuerdo a su complejidad creciente. Así se habla de territorios *naturales*, *equipados* y *organizados*. La primera categoría describe porciones de la superficie terrestre todavía intocadas por el hombre; la segunda dice relación con territorios cuya ocupación por parte del hombre se limita a grandes obras de ingeniería, o grandes explotaciones mineras, o extensas plantaciones, con muy poca presencia permanente de personas y la tercera, finalmente denota territorios ocupados por comunidades o sociedades estables, con un patrón de asentamiento humano discernible, con estructuras sociales, tecnológicas y económicas, con cultura e identidad.

La ciudad, usando este término en una forma amplia como para describir asentamientos humanos de diferentes tamaños, pero cuya característica esencial es la aglomeración territorial, la vida en común, la existencia de variados servicios colectivos y su permanencia en el tiempo, es la expresión máxima y cristalizada del territorio. En las palabras de Lewis Mumford es *el artefacto de la región*, siendo la ciudad y la región *obras de arte colectivas* que no se agotan en la racionalidad ni en el individualismo y Brasilia es quizás el mejor intento de reemplazar el arte colectivo manifestado a lo largo del tiempo por la fría racionalidad del tecnócrata. Todavía es algo temprano para declarar su fracaso y es ciertamente totalmente prematuro celebrar su éxito.

Desde que la humanidad descubrió la agricultura y abandonó la caza nómada, la ciudad ha sido siempre el *locus del progreso y de la modernización*, el lugar para preocuparse por lo colectivo, para hacer *política* en el mejor sentido de la palabra y por supuesto la etimología de esta palabra no hace sino recordar la importancia de la vida urbana. ¡Qué puede tener de extraña la permanente tentación de concentrarse solo en el *artefacto*, en perjuicio de su medio, olvidando la naturaleza *simbiótica* de la articulación entre ciudad y territorio!

Es posible sí concebir territorios sin ciudades, como es fácil entender si se habla de territorios “naturales” o aún de territorios “equipados”, pero es imposible concebir *ciudades sin territorio*, no solo porque la ciudad no es una entequeia a-espacial y no puede serlo y

no lo son ni siquiera los pocos casos de ciudades que, estando asentadas en su propio y delimitado territorio como corresponde al orden natural de las cosas y a la ley de la gravedad, no poseen sin embargo, un territorio circundante, como son Singapur, Hong-Kong, Mónaco y algún otros caso que se escapa. No es posible en general concebir una ciudad sin territorio o mejor dicho, una ciudad sin su región ya que se está en realidad frente a una estructura sistémica cuya emergencia es precisamente la simbiosis ciudad/territorio. Pretender estudiar, conocer y sobre todo entender a una ciudad como Temuco en Chile aislándola de su territorio, más o menos coincidente con la Región de la Araucanía, es solo eso, una pretensión o un artificio inútil.

En su obsesión por los rendimientos crecientes Krugman (1996) ha sostenido que... “*la misma existencia de ciudades es un fenómeno visible que refleja la existencia de rendimientos crecientes de escala*” y agrega a continuación: “*Al nivel superior, el desigual desarrollo de regiones enteras [...] puede estar dirigido por procesos acumulativos enraizados en los rendimientos crecientes*”.

Rendimientos crecientes y costos de transporte son dos de los elementos económicos detrás del surgimiento de ciudades que no pueden desarrollarse si no es en medio de la simbiosis con su territorio.

La globalización parece colocar aún más en relieve el papel de las ciudades en los procesos económicos, tecnológicos y sociales. Según lo afirma una publicación de la CEPAL, las 50 ciudades de América Latina con más de 1.000.000 de habitantes desaceleraron algo su ritmo de crecimiento durante la década de los 80 para recuperarlo en la década siguiente llegando a absorber un 43 % de la población urbana y un 31 % de la total en el 2000 retomando, según el estudio de la CEPAL, su posición privilegiada para captar la localización de inversiones nacionales y extranjeras y articular a los actores productivos nacionales con los mercados externos. Algunas de las metrópolis de mayor tamaño (más de 5.000.000 de habitantes) se consideran—según el estudio en comento—ciudades globales por su dimensión demográfica e importancia económica.

Este último concepto merece algo de atención. Su origen se remonta a los trabajos de Peter Hall y también de John Friedmann y ha sido retomado por Saskia Saasen y por Rosabeth Moss Kanter, entre otros autores que hablan de *la ciudad global como una red de ciudades*.

Como lo afirma Pablo Wong (2000) las grandes ciudades, al igual que las unidades territoriales regionales, parecen haber adquirido un papel estratégico dentro de las transformaciones funcionales y espaciales surgidas en la economía global y la era de la información. El argumento central deriva de la emergencia de un nuevo modelo de crecimiento urbano caracterizado por una organización de la actividad económica que sería simultáneamente, espacialmente dispersa y globalmente integrada. Bajo este esquema las ciudades tendrían nuevas funciones, operando esencialmente como centros de dirección desde donde se

organiza la economía mundial y constituyéndose en puntos de localización clave para las actividades financieras y los servicios avanzados a la producción, así como puntos generadores de innovaciones. Al aceptar que estos sectores se han convertido en la punta de lanza de la nueva economía, habiendo reemplazado a la industria como sector dominante y centro del dinamismo del sistema capitalista, ello lleva a Saasen a considerar las ciudades como sitios de la producción post-industrial. Para esta autora, las ciudades globales serían Nueva York, Londres y Tokio y la calificación de “global” no solo obedece a sus respectivas posiciones dentro de una cierta jerarquía, sino también al hecho de que estas tres ciudades funcionan como un mercado unificado, de aquí que se hable de *la ciudad global* en singular.

Hay una cierta idealización urbana en el aire. Otro especialista escribe que hay evidencias suficientes sobre el agotamiento del modelo del Estado Nacional como instancia para manejar las realidades sociales y económicas (...)y es razonable buscar en la Ciudad [*con mayúscula*], instancia más real y concreta, que es la que genera la riqueza que alienta la construcción permanente del hábitat urbano, donde reside la gran mayoría de la gente, donde tiene lugar la vida económica y desde donde se irradian los más diversos efectos sobre las economías de otros asentamientos cercanos o lejanos geográficamente. Agrega este especialista (Jaime Acosta, 2000) que el desarrollo de la vida económica depende de la economía urbana, en tanto las ciudades son creaciones del proceso económico; y una vez que surgen, en los sucesivos, el crecimiento económico depende de las relaciones de intercambio y trabajo con las ciudades, y la modernización de la sociedad está sujeta a la capacidad de las ciudades para liderarla. En esta larga cita hay mucho de romanticismo y se olvida, olvido también cometido por otros autores, la naturaleza más sistémica que dicotómica de estructuras tales como centro-periferia, ciudad-campo, urbano-rural, etc.

Pero sin duda es cierto que la mayor apertura y estabilidad de la última década ha potenciado el rol económico de muchas ciudades y reconocido la importancia de la funcionalidad urbana en la globalización. Es también evidente que, habiendo cambiado el entorno, habiéndose sobre todo complejizado en extremo, las unidades territoriales que logran acoplarse exitosamente al nuevo entorno, sean regiones, sean ciudades, deben cambiar sus roles porque deben aumentar su propia complejidad, de manera que lo que señala Saasen es una consecuencia necesaria de un cambio estructural liderado por la globalización.

No pueden escapar los territorios y ciudades exitosas a la tenaza de hierro representada por los nombres de Luhman y Ashby: *reducción de la brecha de complejidad mediante un aumento de ella y variedad necesaria*.

Las ciudades cambian en la globalización, cambian su arquitectura y sus funciones. Benjamín Barber (2000) recupera la *“unidimensionalidad marcúsiana”* y sostiene que hoy en día:

*“la unidimensionalidad adquiere una realidad geoespacial palpable en la arquitectura de los centros comerciales, en los cuales los lugares públicos han sido reemplazados por los espacios privados destinados a optimizar el comercio. Ellos son emblemáticos de Privatopía, esa nueva ciudadela (...) (vulgar, multirracial y peligrosa), que ofrece un universo de calma y de seguridad provista de una sofisticada vigilancia”.*

Es lo mismo que anotaba de Mattos (2001) en la presentación del número 80 de la Revista EURE:

*“...En particular, la proliferación de shopping-malls de última generación, de condominios cerrados de alto estándar, de edificios corporativos inteligentes, de conjuntos empresariales integrados, etc., han tenido una fundamental incidencia en la estructuración metropolitana y en la configuración de la morfología existente”.*

Cabe preguntarse si, más allá de las diferencias de las tecnologías propias de cada momento histórico, hay algo de novedoso en este proceso de reconfiguración urbana. Después de todo a comienzos de siglo se replicó en muchas ciudades el ferrocarril subterráneo, claro, en América Latina y dejando de lado Buenos Aires, la réplica demoró cuatro décadas; en los años treinta se esparcieron en las grandes ciudades las tiendas por departamentos, Macy’s, Bloomingdale, Galeries Lafayette, Harrod’s, Gath y Chaves; en los cincuenta y sesenta los “drivings”; en los setenta los “fast food”, etc. Ahora se replican las nuevas formas de combinar comunicación, comercio y ocio y los nuevos modelos de residencia, empujados en parte por la masificación del automóvil, en parte por el aumento de la inseguridad y en parte porque cada época conlleva un “modo de vida” sintonizado con esa época.

Como lo señala la CEPAL el principal reto de los próximos años globalizados será evitar una fragmentación de los territorios nacionales y regionales y ello obligará a un tratamiento unificado ciudad/región que fortalezca a las regiones rezagadas mediante mecanismos de apoyo compensatorios. La ciudad tendrá que colocarse una máscara de Jano para mirar al mundo y a su región simultáneamente, al futuro y al pasado. Hay que evitar que una concepción demasiado centrada en la ciudad debilite la preocupación por un manejo integrado y coherente del territorio.

Rosabeth Moss Kanter (1997), otra de las personas particularmente interesadas en la dupla ciudad/globalización, tipifica a las ciudades “ganadoras” en la globalización como aquellas capaces de desenvolver a un alto nivel las características propias de la innovación (*Thinker Cities*) o de la fabricación (*Manufacturer Cities*) o del comercio (*Trader Cities*) e ilustra estas categorías con los ejemplos de Boston, Spartanburg y Greenville, y Miami.

A la luz de estas consideraciones, hablar de “ciudades globales” en América Latina parece algo exagerado, a menos que se quiera usar la añeja dimensión del “tamaño” como parámetro suficiente.

## 8. Constantes y variables: el territorio y sus diversos “recortes”

A menos de poseer dotes de un mago como David Copperfield con las cuales pudiésemos producir la sensación de levitación para personas y para procesos, tanto unas como otros seguirán, hasta donde es previsible, *ineludiblemente atados al territorio*. Somos una especie terrestre, incluso diseñada con un mirar cabizbajo, pero es cierto que albergamos desde siempre el sueño de elevarnos sobre la tierra y por eso la mitología y la historia hacen de Dédalo, Icaro, los hermanos Montgolfier, los hermanos Wright, Gagarin, y Armstrong personajes emblemáticos, pero no por ello dejaremos de pisar diariamente la tierra, el territorio pequeño o grande.

La geografía política mundial y nacional está ciertamente en crisis y la nueva geografía virtual amenaza con desplazar a la geografía física reemplazando la mano de cartógrafo del Estado por la mano invisible, pero más poderosa, de la lógica *territorial* del capitalismo tecnológico actual. Pero no se trata de una geografía puramente electrónica.

Durante la década de los 90, veinte nuevos países ingresaron a las NN.UU., casi todos ellos derivados del desplome de la URSS y de los socialismos reales. El debate actualmente más importante en la Unión Europea es si ella será una *Europa de regiones* como propone Alemania o una *Europa de Estados* como lo propone Francia.

¿Sería posible desconocer el carácter eminentemente *territorial* de esta cuestión? Más impresionante es tomar nota de las fracturas de la geografía política nacional en países de elevado nivel de desarrollo y de incuestionada consolidación. Para citar algunos casos recientes: se hizo necesario un *referéndum* nacional en Alemania para decidir acerca de una modificación de la división del país en “landers”; Humberto Bossi obtuvo cuatro millones de votos con su propuesta de crear Padania, una secesión en el Norte de Italia; la decisión del Ministro Jospin en Francia para elevar la autonomía de Córcega provocó la renuncia del Ministro del Interior y volvió a destapar la olla a presión de las demandas regionalistas; en Gran Bretaña se concedió un estatuto especial a Escocia; la reivindicación de Québec aflora cada cierto tiempo; la Guardia Nacional de los EE.UU. tuvo que intervenir militarmente en Texas hace alrededor de cuatro años para disolver un movimiento armado que proclamaba la secesión de Texas, para tal vez configurar la República de Téxico, anticipada hace décadas por Toffler y en Chile el gobierno no atina a dar una respuesta moderna a las demandas de revisión de la regionalización, que se mantiene idéntica durante más de un cuarto de siglo. Perú eliminó las regiones en 1993 y Colombia ha hecho lo mismo el 2000 y también en ese mismo año Brasil ha eliminado la SUDENE, símbolo emblemático máximo de la cuestión regional en América Latina.

No obstante y al mismo tiempo, las cartas constitucionales de Argentina, de Colombia y de Perú, dejan abierta la puerta para regionalizaciones más contemporáneas y sobre todo más democráticas y se alude a la formación de regiones “asociativas” y “virtuales”.



¿Importa o no importa la geografía? Algunos dirán que no. Otros, como por ejemplo el periódico *International Herald Tribune* (07/10/99) parecen sostener lo contrario, al publicar un análisis preparado por Fred Hiatt titulado “*A This Point, Geography Counts*” comentando el caso de Eng-Sion Tan un ingeniero de Singapur que ha desarrollado un software (*Third Voice*) que permite poner comentarios en cualquier Website, sin importar el tener un “permiso” del sitio. Cuando Mr. Tan quiso implementar su proyecto (US \$ 5 millones) la geografía súbitamente adquirió gran importancia y el ingeniero, incapacitado para desarrollar su proyecto en Singapur se instaló en el Silicon Valley en donde en una semana tenía varias ofertas de capital de riesgo. Al otro lado del Atlántico, la OECD creó en 1994 el Servicio de Desarrollo Territorial, una decisión que revela la creciente atención que los gobiernos de los países más avanzados están concediendo a la economía regional y al desarrollo social y al proceso de descentralización de poder y responsabilidades en el territorio y hace un decenio publicaba un libro titulado *Territorial Outlook, 2001*, conteniendo un sesudo análisis y una gran cantidad de información sobre el desarrollo en el territorio de los países miembros.

Muchos países de formación relativamente reciente son verdaderos puzzles territoriales que se desarman con cierta facilidad (Yugoslavia); es cierto, se desarman como países, pero el territorio reaparece en su conformación original con enorme fuerza y no puede ser de otra manera.

¡Es que el territorio y los territorios son una constante universal forjada por la historia! Son los recortes generalmente arbitrarios del territorio los que aparecen y desaparecen. Son los recortes hechos por la mano de cartógrafos del Estado (muchas regionalizaciones) o por las manos de cartógrafos de congresos internacionales que dibujaron países de manera inconsulta (Viena, Siglo XIX; Versalles, Siglo XX), son esos los recortes que están en crisis.

Por ello no hay que preocuparse demasiado por la eliminación de las regiones peruanas, colombianas, brasileñas o incluso, chilenas, porque nunca existió una demanda social nacional que solicitase su establecimiento. En casi todos los casos ellas resultaron de una mecánica burocrática weberiana o de una hábil respuesta del Estado para diluir demandas específicas de uno o unos pocos territorios (Colombia, España). Estructuras rígidas, como las regiones chilenas pueden ser ahora poco funcionales. Por ello es que ahora hablamos más de territorios que de regiones o hablamos de regiones únicas y múltiples a la vez, de límites geográficos variables y de diferente pero simultánea temporalidad.

Nadie en América Latina, salvo el gobierno militar en Chile, se ha atrevido a borrar de un plumazo (o de un sablazo) la división política-administrativa histórica, aún cuando su funcionalidad actual puede ser puesta en duda, por la simple razón de que el transcurso del tiempo reifica territorios inicialmente arbitrariamente definidos, como los Departamentos

post Revolución en Francia. La historia, pero solo la historia, no el decreto ni la ley, *crea identidad y pertenencia*, y le confiere permanencia al territorio.

## 9. Un coro de voces urbanas que cantan al territorio

Para finalizar, solo deseo mencionar los nombres, no hacer citas, solo los nombres selectos de un enorme conjunto de especialistas de diversas disciplinas, la economía, la geografía, la sociología, la historia, la psicología, la geopolítica entre otras, que lejos de cuestionar el territorio, lo revalorizan precisamente en el contexto de la globalización. El crecimiento, el desarrollo, la competitividad, la innovación, la asociatividad, cuando menos, son todos procesos territorialmente anclados.

Economistas como Porter, Piore, Sabel, Lundvall, Krugman, Konvitz, geógrafos como Storper, Martin, Veltz, regionalistas como Camagni, Helmsing, Maillat, Lázaro, Vázquez-Barquero, Cuadrado, del Castillo, Stohr, sociólogas como Montero, historiadores como Braudel o Toynbee y tantos otros, no levitan y por el contrario, reclaman la necesidad de “aterrizar” el desarrollo para ponerlo en manos de las personas humanas. Incluso Castells y Hall sostienen que las ciudades y *las regiones* han llegado a ser los agentes cruciales del desarrollo económico.

Debemos ser cuidadosos para no romper la naturaleza sistémica de las cosas, como, por ejemplo, la ya mencionada relación ciudad/territorio, ya que ello solo puede traducirse en un desajuste del sistema con su entorno y de evitar eso trata precisamente el acoplamiento exitoso a la globalización. Se requiere para ello reclamar del Estado, a lo menos en América Latina, una hoy inexistente capacidad de regulación del territorio, una capacidad de hacer “conducción territorial” tanto como conducción política. Ello tendría que expresarse en una política de Estado acerca del ordenamiento territorial, asunto que no puede dejarse entregado al mercado (que no está capacitado para tratar con categorías territoriales) salvo que se acepte un ordenamiento territorial “por omisión” puesto que siempre el flujo de inversiones dibujará una geografía del capital, pero tal vez tal geografía tendrá poco que ver con las aspiraciones sociales. Una sola pregunta ilustra el punto: ¿le será indiferente a la sociedad chilena una ciudad capital de 10 millones o de 5 millones de habitantes? Si no lo es, como el sentido común lo indica, ¿quién y a través de qué mecanismos no compulsorios orienta la ubicación de la población en el territorio?

Hay un evidente *retorno del territorio a la escena de la política pública*. Este retorno está bien descrito en el artículo “O retorno do ator territorial ao seu novo cenário” (Boisier, 2010) y es empujado simultáneamente por la nueva doctrina del Banco Mundial sobre la economía geográfica y por el restablecimiento de una política nacional territorial en el Brasil, a partir de 2007.

*“El campo de política que en la OECD se denomina desarrollo territorial se basa en el reconocimiento que la prosperidad es de manera creciente un asunto acerca de cuán bien cada ciudad, cada región, puede realizar su potencial...La política territorial reconoce que muchos cambios asociados con— **inter alia**—la globalización y la innovación tecnológica, y con pasos hacia el desarrollo sustentable, se concentran al nivel sub-nacional. El papel definitorio de la política territorial es hacer explícita la dimensión espacial”. **OECD Territorial Outlook, 2001 Edition, Paris.***

*“Alguien que nunca fue identificado había metido por debajo de la puerta un papel dentro de un sobre, en el cual le avisaba a Santiago Nazar que lo estaban esperando para matarlo, y le revelaban además el lugar y los motivos, y otros detalles muy precisos de la confabulación” **Crónica de una muerte anunciada, Gabriel García Márquez. Editorial Sudamericana, 2000, 24, Buenos Aires, Argentina.***

## Referencias

- Acosta, J. “Cultura, desarrollo endógeno, política industrial y utopías para el Tercer Milenio”, en Explorador CRESET, # 11, 12, 13, Junio 2000, Bogotá
- Barber, B. “Vers une société universelle de consommateurs. Culture McWorld contre démocratie”, Elbaz M. y D. Helly (eds.) Mondialisation, citoyenneté et multiculturalisme, - Les Presses de l’Université de Laval, 2000, Québec
- Billig, M. *Arguing and Thinking. A Rhetorical Approach to Social Psychology*, Cambridge U. Press, London, 1987
- Boisier, S. *Sociedad del conocimiento, conocimiento social y gestión territorial*, Instituto de Desarrollo Regional, 2001, Sevilla
- Boisier, S. “O Retorno do Ator Territorial ao seu Novo Cenário”, Boletim Regional, # 10, 2010, Ministerio da Integração Nacional, Brasília
- García Márquez, G. *Crónica de una muerte anunciada*, Editorial Sudamericana, 2000, Buenos Aires, Argentina
- Grueso, D.I. “Globalización, cultura y democracia”, en Piedra de Panduro, Revista de la Universidad del Valle-Sede Buga, # 3, 2001, Colombia
- Gubern, R. *El eros electrónico*, TAURUS, 2000, Barcelona.
- Friedmann, T. *The Lexus and the olive tree*, First Anchor Books Edition, 1999, U.S.A

- Larraín, J. “Elementos teóricos para el análisis de la identidad nacional y la globalización”, ¿Hay Patria que defender?, CED, 2000, Santiago de Chile.
- Morin, E. Introducción al pensamiento complejo, GEDISA, 1994, Barcelona.
- Muller, P. Les Politiques Publiques, P.U.F., 1990, Paris
- Krugman, P. The Self-Organizing Economy, Blackwell, 1996, Oxford
- Kanter Moss, R. World Class, Touchstone, 1997, New York
- OECD Territorial Outlook 2001, 2001, Paris
- Reich, R. El trabajo de las Naciones, Vergara, 1993, Buenos Aires
- Veltz, P. “Firmes globales et territoires: des rapports ambivalents, en Savy M., et P. Veltz: Economie Globale et Réinvention du Local, DATAR, 1995, Paris
- Wong, P. Globalización y virtualización de la economía: impactos territoriales, en <http://www.ider.cl>



---

## 1.3. Ciudades intermedias: un motor determinante para el desarrollo de los territorios

**JORGE MARSHALL RIVERA**

Doctor en Economía y exministro de Economía

### **Reencauzando el crecimiento**

La economía chilena se encuentra en una trayectoria de bajo crecimiento cuyas causas van más allá del ciclo económico, por lo que las políticas macro tienen poca capacidad para modificar esta realidad. Ante esta situación han surgido diversos planteamientos, que si bien no son excluyentes entre sí, corresponden a diferentes visiones sobre los determinantes del crecimiento en un país de desarrollo intermedio.

Un primer enfoque, inspirado en el Consenso de Washington, apunta a mejorar los fundamentos de la economía. Se trata de variables como la apertura al exterior; la estabilidad macroeconómica; la promoción de la competencia; un sistema financiero sano; un entorno favorable a la inversión (y a la propiedad privada) y el desarrollo del capital humano. Chile tiene un buen desempeño en estos ámbitos, pero en los últimos años los fundamentos se han deteriorado en áreas como el clima de negocios, el ambiente regulatorio, las finanzas públicas y el sistema tributario. Adicionalmente ahora se agrega la necesidad de fortalecer la confianza interpersonal y en las instituciones, que es un rasgo que complementa el efecto de los fundamentos económicos.

Estas variables tienen un efecto en la inversión y en la productividad, pero existe sólida evidencia en el sentido que se trata de condiciones más necesarias que suficientes para un crecimiento más alto. La experiencia de los procesos de desarrollo muestra que la transformación estructural es el rasgo distintivo del crecimiento sostenido. En todos los países exitosos se encuentra que el desplazamiento del trabajo y del capital hacia actividades de mayor productividad es la principal fuente de crecimiento. Los buenos fundamentos económicos son facilitadores de esta transformación, por lo que cualquier estrategia debe aprovechar su potencial, pero por sí mismos estos factores no aseguran que este proceso ocurra.

Así, la estrategia de crecimiento basada en los fundamentos económicos funciona en los buenos periodos de la economía internacional, como el que vivió Chile hasta el fin del súper ciclo de las materias primas. Sin embargo, en la medida que la economía mundial se encuentre en una fase de menor crecimiento del comercio internacional, baja en las inversiones, y cambios tecnológicos que alejan nuestras actividades de la frontera mundial, el camino seguido por el país hasta ahora muestra su lado débil.

En este escenario resulta fundamental avanzar hacia una transformación estructural más efectiva, que permita generar nuevas actividades de alta productividad. Sin embargo la evidencia muestra que la economía chilena tiene una insuficiente capacidad para lograr esta transformación. Luego de tres décadas de alto crecimiento seguimos produciendo y exportando lo mismo; el tamaño relativo del sector informal ha permanecido constante, a pesar del enorme progreso del país, y las tasas de evasión tributaria siguen siendo similares a las que existían a mediados de los 90. Estas son señales de crecimiento sin transformación.

El enfoque predominante de los gobiernos (incluyendo a la actual administración) para promover la transformación productiva es utilizar una perspectiva sectorial para identificar las brechas de productividad con respecto a las mejores prácticas internacionales y luego acciones para cerrarlas, en un conjunto de actividades estratégicas, entre las que está la minería, las energías renovables, los alimentos y el turismo. La principal limitación de esta visión es que considera que el crecimiento dinámico se obtiene de la acumulación de factores dentro de un sector, más que de un proceso de descubrimiento intersectorial. Además, sus resultados dependen de la colaboración público-privada y hasta ahora estos programas no han logrado entusiasmar al sector privado.

El enfoque sectorial tiene poca efectividad cuando se aplica en forma aislada del entorno local en donde estas actividades se desarrollan. Por esta razón en las últimas dos décadas se han extendido en el mundo las estrategias de crecimiento vinculadas a territorios, que normalmente son unidades urbanas. Estos proyectos buscan potenciar las fortalezas de la economía local para aumentar su competitividad en los mercados internacionales. Así, el nuevo motor del crecimiento son las economías urbanas, desplazando el rol que jugaron en el pasado los gobiernos nacionales. De acuerdo a esta mega tendencia, el futuro no se caracterizará por la supremacía de los países, que son cada vez más difíciles de administrar, sino de las ciudades, que se convertirán en espacios de gobernanza sobre las que se basará la nueva globalización.

El principal obstáculo para la aplicación de este enfoque está en las limitaciones políticas que tiene la gestión de estas unidades urbanas en Chile. Esta realidad, que ya había sido constatada por la OCDE en 2009, no ha logrado captar un sentido de urgencia en el país, lo que contrasta con una realidad mundial en la que existen cientos de estrategias para la competitividad de territorios específicos. El desafío de los gobiernos nacionales es apoyar la gobernanza de estos proyectos locales y canalizar sus recursos para fortalecer las estrategias de crecimiento que se construyen “desde abajo”. Estas estrategias tienen un conjunto de ventajas sobre las políticas que se definen en el nivel central.

- En la medida que estas estrategias son elaboradas con la participación de las empresas, instituciones de educación y otros actores locales están mejor sintonizadas con las oportunidades y fortalezas de la economía local.
- Las estrategias basadas en los territorios permiten aprovechar mejor los beneficios de la acción colectiva y de la coordinación entre actores. Uno de los fundamentos de la economía de la aglomeración es el mejor uso de los bienes públicos y de los activos que se pueden compartir en diversos sectores.
- Estas estrategias atienden mejor los objetivos de integración e inclusión de todos los grupos sociales, incorporando temas como la participación de mujeres y jóvenes en la fuerza de trabajo, el emprendimiento social y la capacitación de la fuerza de trabajo.
- La incorporación de diversos actores permite genera un ecosistema más dinámico para la innovación y el emprendimiento.

Por otra parte, la política local es más transversal, permitiendo que los proyectos de desarrollo pongan foco en la competitividad con un horizonte que va más allá del periodo de una administración. En contraste, las capacidades de la gobernanza local está menos preparada para conducir este proceso, por lo que es muy importante que los diferentes actores de la economía local se sumen para crear una unidad de propósito, elaborar una narrativa que los represente, generar nuevas formas de colaboración y confianza, y construir círculos virtuosos que conducen a un crecimiento más dinámico.

### **La competitividad de ciudades y territorios**

El enfoque tradicional en el estudio de la economía de ciudades y territorios destaca la influencia que tienen los factores productivos específicos a través de un modelo lineal, basado en relaciones de causa – efecto entre las partes y el funcionamiento de la economía. Así, la competitividad local se explica por la cantidad y calidad de los factores de producción, como recursos naturales, tecnología, capital humano y capacidad empresarial, por lo que las recomendaciones apuntan a incrementar y fortalecer estos factores, considerados separadamente.

El enfoque sistémico, en cambio, reconoce que la existencia de dichos factores es una condición necesaria para el desarrollo de las ciudades, pero agrega que ellos están interconectados y que generan un orden que retroalimenta a cada componente, por lo que la evolución de la competitividad depende de las interacciones entre estas variables, las que siguen patrones que no son lineales o predecibles. En la dinámica de estas conexiones hay una parte significativa del potencial aumento de productividad a través de un desarrollo



endógeno a escala local. Por esta razón, el enfoque sistémico puede orientar mejor el progreso de las ciudades y de los territorios, aunque está orientado a aspectos que son más difíciles de observar.

En el Mapa de la Competitividad de las Ciudades (Figura 1) se pueden distinguir tres grupos de factores. En la base están las variables exógenas como la geografía, los recursos naturales, el patrimonio cultural y la población. La estrategia de desarrollo debe apoyarse en estos factores y considerarlos como oportunidades para la competitividad. En un segundo nivel están los factores habilitantes, que permiten desplegar acciones endógenas para mejorar la competitividad. En el Índice de Competitividad de Ciudades se distinguen tres factores habilitantes: la gobernanza; el contexto social y el entorno urbano. Finalmente están las dimensiones del desempeño que se reflejan en las actividades económicas (productividad) y en su dinamismo a través de la innovación y el emprendimiento.

La competitividad de las ciudades depende de la interrelación entre estos tres niveles. Los factores exógenos constituyen la base para consolidar las variables habilitantes y las del desempeño. Cuando estos factores no logran un encadenamiento virtuoso con las capacidades internas, se pueden alcanzar altos niveles de productividad y avance económico, pero siempre sujeto a los ciclos de los estímulos externos. Por su parte, las capacidades habilitantes son difíciles de desarrollar en ambientes centralizados y de políticas públicas fragmentadas, especialmente cuando los impulsos externos son débiles.

**FIGURA 1.**  
**Mapa de la Competitividad de las Ciudades**



Elaboración propia.

Los impulsos exógenos están sujetos al riesgo de un cambio en los mercados internacionales, por tanto, la economía de las ciudades queda expuesta a shocks exógenos –positivos o negativos– que de tiempo en tiempo afectan la economía local. Es decir, los impulsos exógenos tienen a ser inestables, porque las condiciones externas varían y los cambios tecnológicos pueden dejar obsoleta una ventaja que era fundamental para la economía de una ciudad.

Un tipo especial de factores exógenos son las políticas del gobierno central. En algunos casos estas políticas han permitido generar una estructura productiva competitiva, pero se trata de situaciones más bien excepcionales. En general, las políticas públicas excesivamente centralizadas inhiben los impulsos endógenos de la economía de las ciudades ya que sintonizan menos con las dinámicas locales, por lo que su eficacia decae en el tiempo. Por esta razón, las estrategias de desarrollo de las ciudades son cada vez menos dependientes de este tipo de impulsos y las políticas de los gobiernos busca apoyar “desde arriba” las iniciativas que emergen “desde abajo” en los proyectos de desarrollo local.

Las ciudades en que los factores exógenos son menos favorables necesitan promover su desarrollo creando fortalezas internas, aunque en este camino enfrentan los obstáculos del centralismo y de la fragmentación de las políticas públicas, que no permiten cultivar los círculos virtuosos locales de progreso. Por esta razón, es frecuente encontrar que los recursos de estas ciudades intermedias queden retenidos en sectores de bajo crecimiento y en ocupaciones de menor productividad.

La perspectiva sistémica considera que la competitividad es el resultado de la interacción positiva de un conjunto amplio de factores que se refuerzan entre sí dentro de un entorno urbano. En esta dinámica se logra un balance entre las actividades productivas existentes y la transformación hacia nuevos sectores a través del emprendimiento y la innovación; la gobernanza está enlazada con un proyecto colectivo de desarrollo que se mantiene en el tiempo; el contexto social permite que se generen mayores niveles de confianza y movilidad; y mantener una estrecha conexión con otros territorios, dentro y fuera del país.

El aporte de cada uno de estos factores, así como su relación positiva con los demás, es fundamental para generar un entorno competitivo en un territorio. Por ejemplo, la aglomeración de empresas y de trabajadores en las ciudades permite aprovechar diversas ventajas que se generan por la proximidad geográfica, como la división del trabajo, la especialización de las empresas y el uso de la infraestructura pública, causando un efecto positivo en la productividad, por lo que el ingreso medio de los hogares crece con el tamaño de la ciudad.

Además, las ciudades competitivas participan de los flujos de ideas e innovaciones en la medida que son centros activos de creación artística, emprendimiento y actividad científica y tecnológica, lo que permite que los conocimientos con impacto en la productividad

fluyan de una empresa a otra. Asimismo, para que estos fenómenos ocurran se requieren de un contexto social abierto a otros territorios, un entorno urbano atractivo y una gobernanza que logre instalar un proyecto de desarrollo que sea coherente y de largo plazo.

Un segundo nivel del sistema de la competitividad de las ciudades está constituido por los factores habilitantes: la gobernanza, el contexto social y el entorno urbano. La Gobernanza mide la capacidad del gobierno local para liderar la construcción y ejecución de un proyecto de desarrollo coherente de la ciudad, basado en una visión compartida de sus habitantes y que sea estable en el tiempo. Esta visión compartida facilita las interacciones entre los actores y reduce la incertidumbre de las decisiones que éstos toman en forma descentralizada, convirtiéndose en un elemento importante del tejido institucional de una localidad. Además, una buena gobernanza de la ciudad es importante para la competitividad porque permite corregir las fallas de coordinación entre los actores que participan en la economía local y reducir las “fricciones” que a menudo afectan a los mercados y a las empresas.

En la gobernanza local participan organismos del gobierno central, regional y municipal, así como organizaciones de la sociedad civil. Un rol especial en la gobernanza tienen las instituciones facilitadoras de la colaboración: asociaciones gremiales; redes informales; iniciativas y proyectos de investigación y desarrollo, organizaciones de desarrollo económico.

La gobernanza de las ciudades se beneficia cuando se apoya en una red de liderazgo colaborativa, que incluye a los directivos de las instituciones clave, de las empresas y de la sociedad civil, los que colaboran en el diseño y la ejecución de los planes de desarrollo. En este sentido, la gobernanza local es menos ideologizada que a nivel regional o nacional, por lo que se apoya en mecanismos amplios de participación y en la colaboración público – privada. Un proyecto de desarrollo estable que permita una cultura de acuerdos amplios en torno a las iniciativas clave para la competitividad de la economía de la ciudad.

En los países centralizados, como Chile, se tiende a sustituir esta red de colaboración local por las políticas y programas definidos en el gobierno central, donde el sector privado y la sociedad civil juegan un rol más bien pasivo en la formulación de la agenda en la mayoría de las ciudades del país, pero las experiencias que se apoyan únicamente en las decisiones del gobierno tienden a generar resultados deficientes. El desafío es superar este déficit construyendo un ambiente que permita articular un proyecto con la participación de la comunidad.

La construcción de una visión compartida es un proceso progresivo, que parte por un intercambio sobre lo que se quiere lograr en un horizonte de mediano plazo, de modo que todos los actores puedan apreciar lo que se espera lograr en la región, por lo que para su elaboración se requiere un proceso amplio de consulta, de interacción y de involucra-

miento de la comunidad. A su vez, en ausencia de este proyecto compartido las inversiones que se financian con el presupuesto público tienen un menor efecto en el crecimiento de la economía local.

La experiencia internacional muestra que el proyecto de desarrollo se debe conducir a través de institución separada del gobierno regional y local, de modo que lograr una colaboración público – privada y estabilidad en el tiempo. Las instituciones públicas participan activamente en esta elaboración, pero ceden la organización de este proceso a los actores privados.

El segundo de los factores habilitantes es el contexto social, que incorpora el ambiente en que operan las interacciones de las personas y las empresas de una ciudad, el que influye a través de los procesos de aprendizaje de los individuos, del funcionamiento de los mercados o en las decisiones de política. Las decisiones de las personas responden al aprendizaje adquirido en su socialización y a los incentivos que enfrentan. Ambos se expresan en rasgos sociales como el acceso a redes globales, la disposición a colaborar, la apertura a lo nuevo, las convenciones sociales, la conflictividad y la confianza interpersonal. Estos rasgos tienen características comunes entre las ciudades de un mismo país, pero también tiene aspectos que varían de una ciudad a otra.

Un contexto social abierto a lo nuevo, ofrece mejores condiciones para procesos de transformación e innovación, y por tanto hace más fructífera la interacción entre Economía e Innovación. Las redes facilitan la difusión de las mejores prácticas, catalizando las dinámicas empresariales y la trayectoria de los sectores productivos.

Asimismo, cuando los niveles de confianza son bajos el contexto social de la ciudad tiende a ser cerrado, por lo que se desaprovechan muchas oportunidades económicas que nacen de las interacciones sociales. En este ambiente la colaboración entre las empresas o entre ellas y las instituciones del sistema de innovación será baja, y la competitividad de la ciudad será menor. Junto con lo anterior, la ciudadanía tenderá a demandar acciones del gobierno central para compensar la falta de una competitividad endógena.

Por otra parte, si bien la confianza es clave para los activos relacionales, existen otras dimensiones complementarias en el subsistema Sociedad, como las convenciones sociales y la identidad de las ciudades, que pueden generar rasgos diferenciadores que facilitan la gobernanza y las interacciones creativas, constituyendo ventajas competitivas para las empresas locales. En este sentido, las convenciones sociales operan como formas endógenas de coordinación, en el sentido que establecen pautas de comportamiento para los diversos actores.

El tercer factor habilitante es el entorno urbano. Existe una creciente evidencia que la calidad de la infraestructura y urbanización tienen un efecto muy relevante en la producti-

vidad y en el crecimiento económico de las ciudades, además de su impacto en la calidad de vida de los ciudadanos y su capacidad para crear círculos virtuosos de progreso.

Un elemento fundamental del efecto del desarrollo urbano en la competitividad de una ciudad es el buen uso del territorio. Existen múltiples tensiones respecto a dichos usos, especialmente en los espacios públicos, el borde costero, los barrios cercanos al centro, las zonas comerciales e industriales y los lugares de recreación. Resolver estas tensiones a través de una planificación integral que sea coherente con el proyecto de desarrollo de la ciudad permite optimizar el aprovechamiento del territorio integrando las diversas necesidades.

Las iniciativas para generar competitividad económica se refuerzan con la planificación del desarrollo urbano. La creación de espacios públicos acogedores, lugares de encuentro, distritos dedicados a promover la innovación, mercados que fomentan el comercio y el turismo y restauración de zonas patrimoniales, son ejemplos de estos impulsos que luego tienen un efecto positivo en la competitividad.

Otro elemento del desarrollo urbano es la conectividad dentro de la ciudad y con el resto del territorio. Un sistema de transporte eficiente ayuda al funcionamiento del mercado del trabajo, permite una mayor interacción de las personas y expande los mercados.

También es importante la interrelación que se produce entre el desarrollo urbano y la atracción de capital humano avanzado. Varios autores consideran que la calidad de vida de las ciudades genera un flujo de personas de alto capital humano, que luego contribuyen en las distintas esferas productivas de la economía local.

De igual manera, la competitividad de la economía de la ciudad también depende de la calidad de los bienes y servicios públicos, y del ordenamiento territorial, los que deben ser coherentes con el proyecto de desarrollo, en el cual la gobernanza local nuevamente genera el encadenamiento entre estas dimensiones, aportando sinergias a las actividades productivas.

La existencia de activos públicos con alcance local, como es la infraestructura, transporte, urbanismo, son factores que inciden en la productividad de las empresas, afectando la base productiva, y las condiciones para su desarrollo. De esta forma las ciudades al contar con una oferta de bienes públicos de calidad, sumado a una estructura productiva, atraen capital humano avanzado y de mayores ingresos.

El tercer nivel de la competitividad es el del desempeño en términos de productividad e innovación. Por una parte la economía mide las características de las actividades productivas de la ciudad, como el ingreso per cápita, la fuerza de trabajo, la inversión y el dinamismo de las empresas. Estas variables están determinadas tanto por impulsos exógenos a la

ciudad como por el funcionamiento interno del resto de los factores de la competitividad. Esta distinción y la interacción entre ambos tipos de variables son fundamentales para una evaluación de la sostenibilidad de la competitividad local.

Por otra parte, la competitividad de las ciudades reconoce que el origen de los procesos de innovación y transformación relevantes para la actividad económica se ha desplazado desde ambientes apartados, donde predomina el conocimiento especializado, los materiales e instrumentos, a centros urbanos abiertos en los que se produce una alta densidad de interacciones entre redes diversas de personas. Es decir, cada vez más, la innovación depende de la fecundidad de las relaciones que existen en las ciudades y menos de los laboratorios especializados y aislados.

La ventaja de los distritos de innovación es que permiten que las interacciones que promueven la creación de conocimiento y el flujo de ideas entre empresas sean más productivas. En este sentido, se remarca que la interacción genera condiciones favorables para la innovación. Así, las ciudades pueden ser vistas como redes sociales activas, en las cuales lo que destaca son la multiplicidad de relaciones entre los habitantes. Más que una aglomeración de personas, se trata de un conjunto de interacciones que tienen lugar en un espacio urbano.

Entre los múltiples productos que se obtienen de estas interacciones está la innovación, la transformación productiva y el emprendimiento. Estos productos son el resultado de un proceso que ocurre en la estructura productiva de la economía local, que son influidos por la gobernanza de la ciudad y también por el ambiente urbano y el contexto social. En la medida que alguno de estos factores se debilita, hace que la dinámica pierda fuerza.

Muchos de los procesos de transformación requieren del trabajo colaborativo para el “descubrimiento” de nuevas actividades; y la innovación. Por ejemplo, grupos de empresarios en ciudades europeas organizan encuentros estructurados y aplican una metodología conocida como “especialización inteligente” para incentivar el “descubrimiento” de nuevos proyectos y actividades que se puedan desarrollar en la economía de la ciudad.

### **El despliegue de la estrategia**

La estrategia de desarrollo de las ciudades requiere que la gobernanza local tenga los elementos necesarios para llevar a cabo su formulación y ejecución. Estos elementos son el involucramiento de los diferentes actores en un ambiente de colaboración y confianza; la construcción de una política transversal que se diferencia del contexto político nacional; el logro de acuerdos concretos en los temas críticos de la estrategia de desarrollo; la confianza y legitimidad de las instituciones encargadas de coordinar el proceso; la informa-

ción a los ciudadanos de los avances y la flexibilidad para adaptar la estrategia de acuerdo a los aprendizajes que se obtengan.

El proyecto de desarrollo debe contener una propuesta de valor a partir de las fortalezas de la economía local, observando las oportunidades de los territorios vecinos. En general se trata de buscar un posicionamiento diferenciador de la ciudad, de modo que entregue una oferta que sea única. Estos proyectos son diferentes en cada ciudad, en el sentido que no hay soluciones únicas en el camino al desarrollo.

La gobernanza de la estrategia de desarrollo va más allá de los diferentes niveles del gobierno que intervienen en el territorio (nacional, regional, metropolitano y municipal). Estos niveles de gobierno juegan un rol de articuladores de esta gobernanza, pero la coordinación de los procesos que conducen a la elaboración, seguimiento de la ejecución y evaluación de los resultados debe ser coordinada por una instancia independiente, basada en la colaboración público – privada.

El funcionamiento de esta gobernanza local debe lograr una visión compartida por todos los actores, que permita alinear esfuerzos. De esta manera funciona la colaboración, el pensamiento creativo y la innovación en las iniciativas concretas. A partir de esta visión la estrategia debe formular una propuesta de valor considerando las fortalezas de la región, observando las oportunidades en los mercados globales y en resto del país. También se deben identificar las restricciones que se deben resolver para potenciar los sectores que se busca promover.

La estrategia de desarrollo de las ciudades debe enfocarse en las iniciativas prioritarias, más que dispersarse en un conjunto demasiado amplio de acciones. En el proceso de identificación de las prioridades es necesario revisar diferentes materias, las que se mencionan aquí con un objeto indicativo. Cada ciudad debe seleccionar aquellas iniciativas que sean relevantes para alcanzar sus propios objetivos.

Los ámbitos que se deben revisar para identificar las iniciativas prioritarias para la estrategia son:

1. Promoción del comercio exterior en bienes y servicios y de la competitividad. El crecimiento sostenido a partir de las ciudades necesita que estas logren una inserción en los mercados globales y alta competitividad en los mercados internos. Los sectores prioritarios para esta estrategia son aquellos en los cuales existe una ventaja en la economía local, la que se puede fortalecer y consolidar. Las experiencias de promover actividades nuevas o las iniciativas que buscan reducir las debilidades de la economía local, tienen una muy escasa probabilidad de éxito.

En este ámbito son relevantes los estudios de los mercados potenciales para las actividades locales, las misiones que se organicen para conocer en terreno las oportu-

tunidades, las iniciativas que organicen la información de mercado relevante para las decisiones económicas y de inversión.

En ocasiones se asocia el objetivo del desarrollo con la generación de empleos, sin atender a si se trata de posiciones estables en el tiempo. En ese sentido el foco del fomento de las actividades productivas debe estar en la competitividad, que incluye las remuneraciones de los puestos de trabajo y la calidad de vida para los habitantes de la ciudad.

2. Atracción de empresas e inversiones en los sectores de interés, generando nuevas oportunidades de desarrollo. Este esfuerzo debe ser focalizado en las áreas de mayor potencial, buscando generar un ambiente de negocios que se integra a los mercados internacionales.

En general se debe considerar que la competitividad se construye a partir de las empresas existentes en los territorios y que la atracción de empresas e inversiones tiene un costo que puede ser elevado.

Un ejemplo de iniciativas en este ámbito es el programa nacional que ofrece oportunidades de inversión turística en los terrenos fiscales aportados por el Ministerio de Bienes Nacionales mediante la modalidad de concesiones a quienes cumplan con el potencial para el desarrollo de proyectos turísticos.

3. Educación y capacitación de la fuerza de trabajo. Las iniciativas en torno a la formación del capital humano son muy relevantes y deben estar integradas a las estrategias de crecimiento de las ciudades, lo cual requiere que el sector de la educación (universidades e institutos) sea parte del proceso en que se debate y elabora la estrategia.

Los avances en la tecnología y las exigencias de una competitividad avanzada requieren de la capacitación de profesionales y técnicos, lo que se logra a través de un esfuerzo coordinado en el que participa el sector productivo, las instituciones de educación y las autoridades.

4. Infraestructura para Ciencia y Tecnología. Este ámbito es fundamental para promover el avance tecnológico en las áreas de interés de la economía local. Nuevamente en este caso es importante la colaboración entre las empresas, centros tecnológicos que trabajan a nivel nacional, las universidades y centros locales.

La estrategia de desarrollo genera una demanda hacia el sector de la ciencia y la tecnología, la que debe construir una oferta apropiada, que no siempre está disponible en el nivel local. Por esta razón se debe además recurrir a los programas que existan en el nivel nacional, para adaptarlos a las necesidades locales.



5. El patrimonio (histórico y cultural) y el medio ambiente son activos que deben impulsar el desarrollo sostenido de las ciudades, especialmente de aquellas que tienen una vocación turística. Esto plantea desafíos para las políticas de conservación y aprovechamiento de estos recursos en la estrategia de crecimiento de las ciudades. El cuidado de estos activos y su incorporación a las estrategias de las ciudades es una oportunidad de diferenciación de los territorios.
6. Infraestructura física especializada en las iniciativas del territorio. Los proyectos de infraestructura deben ser funcionales a la estrategia, en el sentido que deben tener una capacidad transformadora para las actividades económicas que se busca promover.

Hay que considerar que cuando se trata de apoyar el crecimiento sostenido, la nueva infraestructura debe responder a estrategias concretas de desarrollo y transformación productiva, más que ser un objetivo en sí mismo. Muchos países gastan importantes sumas porque no cuentan con mecanismos efectivos de selección de proyectos, o bien porque no tienen la capacidad de gestionar de manera eficiente la inversión en infraestructura física, por lo que gran parte del efecto esperado se disipa tempranamente.

El otro riesgo de la inversión en infraestructura es considerar los proyectos en forma aislada, sin las sinergias que aporta una estrategia de desarrollo del territorio. De esta manera los impactos de los proyectos son limitados.

7. Aprovechamiento de los activos públicos. Un aspecto importante de la estrategia en muchas ciudades es la gestión de los activos disponibles en el sector público. Normalmente estos activos están distribuidos en diferentes organismos públicos, tanto en el nivel central como en los niveles regional y municipal. Este enfoque refleja la necesidad de evaluar el rendimiento y los beneficios de los activos públicos locales, aprovechando activos desconocidos o radicalmente infravalorados y sub-apalancados, incluyendo edificios, terrenos disponibles, borde costero, mercados, y espacios públicos.

El anterior es un conjunto amplio de materias que se podrían considerar en el despliegue de la estrategia. Es importante priorizar y ordenar la secuencia de las acciones, lo que significa que se debe evitar que la estrategia se convierta en un listado de iniciativas aisladas. A su vez, la estrategia debe estar respaldada por la evidencia e información de experiencias de desarrollo.

Un proyecto de desarrollo maduro logra capacidad de aprendizaje para corregir el curso de la implementación de la estrategia. Esto requiere desarrollar métricas e indicadores que evalúen la posición competitiva de la ciudad.

Una vez que este proyecto ha sido formulado es necesario generar alianzas con otros socios y con los organismos del Gobierno Central que pueden apoyar la ejecución de las iniciativas.

## Conclusiones

En síntesis, debemos rencauzar la estrategia de crecimiento del país, reconociendo que los activos económicos, sociales y políticos que están disponibles en los territorios son más efectivos en la generación de soluciones concretas para las aspiraciones que tiene la población.

Para este efecto se necesita un enfoque sistémico del desarrollo, que ponga énfasis en las interacciones que están en la base de los procesos de transformación. Estas interacciones entre disciplinas, sectores y actores son tanto o más importante que las actividades económicas tomadas en forma aislada. El Proyecto de Desarrollo de la ciudad es el factor catalizador de la interacción.

En la construcción de una visión compartida que está en la base de un enfoque sistémico del desarrollo están la gobernanza y el contexto social. La reproducción a escala local del ambiente político que existe a nivel nacional dificulta avanzar hacia una visión común. Por esta razón se necesitan mecanismos que generen una gobernanza local más transversal, en la que se involucran los diferentes sectores políticos, las organizaciones de la sociedad civil y las empresas privadas.

Los procesos políticos del nivel nacional son deficientes para atender las necesidades del desarrollo económico en el nivel regional y local, por lo que se requiere el protagonismo de nuevos actores que cambien la forma de organizar la gobernanza.

Para conciliar la descentralización a nivel regional y de la ciudad es necesario definir avanzar con flexibilidad. Los proyectos de desarrollo de las ciudades deben ser encabezados por el Intendente o Gobernador Regional, pero deben incorporar a las demás instancias del gobierno local. En este sentido no existe una fórmula única para crear una gobernanza metropolitana.



---

## 1.4. Políticas de descentralización y desarrollo territorial recomendadas por la OCDE

CLAUDIA SERRANO  
Embajadora de Chile en la OCDE

El objetivo de este texto es compartir el marco analítico de la OCDE en materia de descentralización y desarrollo territorial, incluyendo el análisis de evidencia comparada entre países y recomendaciones de política.

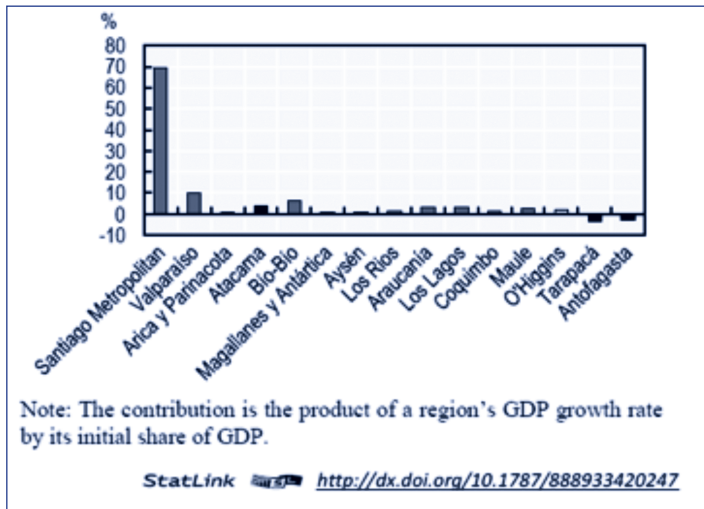
La OCDE ha desarrollado un sólido trabajo en materia de descentralización, desarrollo territorial, gobernanza multinivel y reforma institucional del sector público, con miras a mejorar la acción del estado a través de los diferentes niveles de gobierno. Afirma que la descentralización del Estado y las políticas territoriales, en un marco de gobernanza multinivel, son fundamentales para aportar al desarrollo económico de los países por medio del incremento de la productividad y de las capacidades localizadas en el nivel local. Afirma, asimismo, que dotar a las regiones de mayores competencias productivas es un camino para mejorar la inclusión social de vastos sectores de población localizados en zonas que no marcan entre las más dinámicas de las economías y que tendrían amplio margen para mejorar su desempeño (OCDE 2016a).

Los argumentos que expone Chile respecto de la necesidad de descentralizar y desarrollar sus territorios van en la misma línea. Se plantea que se deben abrir nuevas y mejores oportunidades a los habitantes y que para ello es necesario a) reactivar la economía desde los espacios locales desarrollando potencialidades subutilizadas; b) crear mejores condiciones de empleo, educación, salud, cultura, infraestructura y conectividad; c) superar desigualdades sociales y territoriales, acercar la gestión pública a las oportunidades y aspiraciones de las comunidades locales y profundizar la democracia. Se sostiene que es necesario descomprimir a la capital y frenar el deterioro ambiental de Santiago (Fundación Chile Descentralizado y Desarrollado, 2016).

Chile, con una población de 18 millones de habitantes, 15 regiones y 345 municipalidades, tiene una fuerte disparidad en los grados de productividad de las regiones que distancia a aquellas de riqueza extractiva y metropolitanas de las restantes, cuyas economías están más relacionadas con la agricultura y la pesca. El área metropolitana de Santiago es tres veces más productiva que el promedio del país y casi 20 veces más productiva que la región de menor productividad en el país.

El desempeño de las regiones y las disparidades de GDP *per cápita* son muy altas comparadas con otros países OCDE. Lo que se observa, es que regiones chilenas no están utilizando sus activos ni han alcanzado su potencial de crecimiento.

FIGURA 1:  
Porcentaje de Contribución al Crecimiento del PIB Nacional, 2010-15



Fuente: Chile Country Note, OECD Regional Outlook 2016.

Chile ha recorrido un largo camino en su propósito de dotar las regiones y comunas de más atribuciones, capacidades y competencias. Sin embargo, es un país notablemente centralizado comparado con el conjunto de los países OCDE. El nivel de gasto público de resorte de las entidades subnacionales es bajo, el ámbito de competencias efectivamente traspasadas a las administraciones subnacionales restringido y las capacidades subnacionales de planificación estratégica y coordinación de inversiones en proyectos relevantes para las regiones, limitado. En materia política, recientes reformas han permitido la elección directa de consejeros regionales y próximamente podrá elegirse por primera vez al gobernador regional. Entre los diferentes instrumentos y mecanismos que se han ido instalando para impulsar el proceso de descentralización se encuentran la instalación en los gobiernos regionales de unidades de planificación y estudios que permiten desarrollar tareas de planificación y coordinación de las estrategias regionales de desarrollo; la generación de instancias de diálogo público privado para el desarrollo productivo territorial

bajo la forma de Agencias Regionales de Desarrollo o Corporaciones de Desarrollo, el Fondo de Innovación y Competitividad (FIC) y los Convenios de Programación que permiten coordinar esfuerzos de inversión entre el nivel nacional y regional. Recientemente, se ha buscado ir más lejos en el traspaso de competencias para la transformación productiva de los territorios instalando planes pilotos de colaboración del nivel central del Estado, las diversas agencias públicas de fomento productivo, el nivel regional y actores privados, liderados por CORFO.

Las diferencias en materia de desempeño económico regional se expresan también en indicadores de bienestar, como lo muestra el informe “*How’s Life in Your Region?*”, basado en el marco analítico de la OCDE que engloba 9 dimensiones, medidas en una escala de 0-10, en donde un puntaje alto indica un mejor rendimiento relativo. Estas diferencias se expresan en indicadores de esperanza de vida, nivel educativo y formación para el trabajo, acceso a redes sociales, empleo, ingresos y sentimientos de seguridad personal, entre los más importantes (OECD 2014).

**TABLA 1:**  
**Desempeño regional indicadores de bienestar**

Region	Edu- cation	Jobs	Income	Safety	Health	Envi- ronment	Civic engagement	Accessibility to services	Housing
	Score [0-10]								
Tarapacá	8,4	7,4	0,9	7,8	4,2	4,7	0,0	1,9	1,1
Antofagasta	9,1	6,3	1,4	6,2	3,6	2,6	0,0	4,2	1,1
Atacama	7,5	6,2	1,0	10,0	4,4	5,3	0,0	1,0	1,7
Coquimbo	7,0	6,6	0,6	6,4	5,0	8,9	0,3	0,0	1,7
Valparaíso	8,4	6,4	0,8	7,4	3,9	9,2	0,5	1,9	2,2
O’Higgins	6,2	7,2	0,7	4,1	3,7	7,7	1,3	0,0	1,7
Maule	5,3	6,6	0,5	4,5	3,3	7,6	1,7	0,0	1,7
Biobío	6,9	5,3	0,6	7,1	3,3	9,1	1,2	0,0	1,7
Araucanía	6,3	7,2	0,6	5,7	3,1	9,3	0,3	0,0	1,7
Los Lagos	6,2	8,3	0,7	4,1	3,8	10,0	0,0	0,0	2,2
Aysén	6,2	8,8	1,4	1,2	1,5	10,0	0,0	0,0	1,7
Magallanes y Antártica	8,5	7,9	1,5	2,2	2,1	10,0	0,0	1,2	2,8
Santiago Metropolitano	8,3	6,6	1,5	4,8	4,3	7,7	0,7	3,6	1,7
Los Ríos	6,2	6,7	0,6	5,5	2,7	9,5	0,7	0,0	..
Arica y Parinacota	8,2	4,3	0,7	5,2	4,7	6,9	0,0	3,5	..
<b>Average</b>	<b>7,2</b>	<b>6,8</b>	<b>0,9</b>	<b>5,5</b>	<b>3,6</b>	<b>7,9</b>	<b>0,5</b>	<b>1,2</b>	<b>1,8</b>

Chile califica, en términos nacionales, alto en educación (7.2) y medio ambiente (7.9) aunque obtiene calificaciones menores a 5 en distribución de ingresos (0.9), acceso a servicios (1.2), participación cívica (0.5), salud (3.6) y hogar (1.8). Sin embargo, analizando los índices a nivel regional, los resultados no son nada favorables.

En distribución de ingresos Chile figura con los índices más bajos y preocupantes dentro de los países OCDE. Con un promedio nacional de 0.9, Chile queda como el segundo país más desigual, después de México. La Región de La Araucanía (0.6) y la Región del Maule (0.5) obtienen los puntajes más bajos. El ingreso promedio disponible *per cápita* en La Araucanía es igual a 5,160 USD<sup>17</sup>, en comparación con la Región Metropolitana donde el ingreso *per cápita* supera los 8,670 USD.

### La reforma fiscal, componente central

En general, los procesos de descentralización de los países OCDE se han visto acompañados por reformas a los sistemas de finanzas locales.

Un punto crucial de las reformas descentralizadoras dice relación con el sistema de finanzas locales y la autonomía subnacional en materia de ingresos y gastos, tendiente a empoderar al nivel regional manteniendo adecuados sistemas de monitoreo y control en sintonía con las capacidades de estos niveles para desarrollar esta tarea. Nuevos arreglos fiscales deben incluir una ecuación entre el sistema de ingresos y gastos y atender las disparidades entre territorios en términos de ingresos y la creciente heterogeneidad en la provisión de servicios públicos. La ecuación puede basarse en mecanismos complementarios horizontales y verticales que deben asegurar igual acceso a servicios locales de calidad.

La descentralización chilena no se ha beneficiado de una reforma fiscal tendiente a reforzar la autonomía del nivel descentralizado. Al contrario, se caracteriza por descentralizar solamente la facultad de gasto a los gobiernos regionales que recibe transferencias destinadas a inversión pública. El nivel local cuenta con el impuesto territorial y con el mecanismo redistributivo del Fondo Común Municipal. Ninguno de los niveles descentralizados tiene atribuciones en materia de fijación de tasas impositivas. Chile es el único país OCDE donde los gobiernos locales no pueden pedir prestamos.

---

17 Monto promedio de ingreso anual neto.

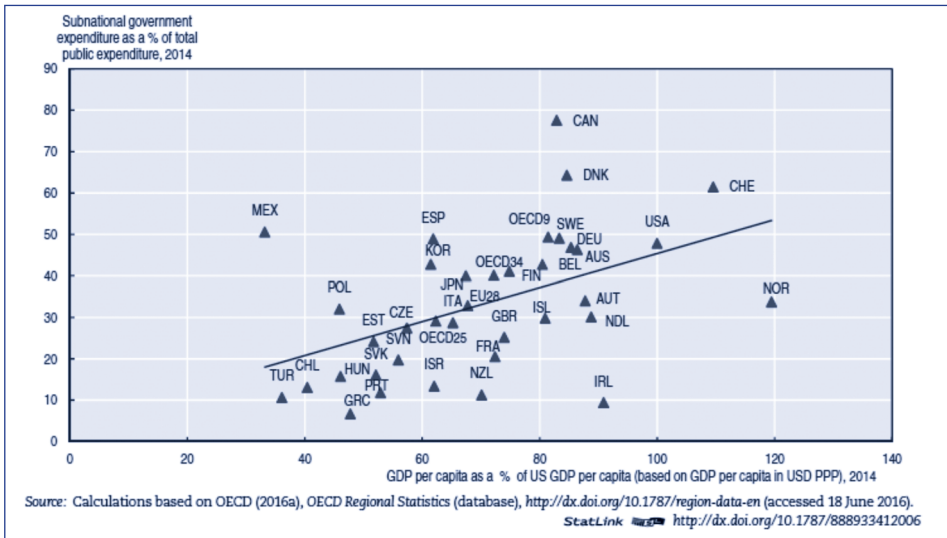
### Política territorial

La evidencia indica que las disparidades territoriales de crecimiento y bienestar están presentes en todos los países OCDE. Mientras las diferencias en el PIB *per cápita* entre los países se han reducido en las dos últimas décadas, dentro de sus propias fronteras, los países OCDE están experimentando brechas crecientes en el PIB *per cápita* entre las regiones con mayor y menor rendimiento. Chile es uno de estos países.

En el conjunto de los países,  $\frac{3}{4}$  de las regiones de mejor desempeño son urbanas, y entre las regiones que están en la ruta de alcanzar a las primeras,  $\frac{3}{4}$  son regiones intermedias y rurales (OCDE, 2016).

Este resultado no es un problema solo para las regiones rezagadas, sino para el conjunto de las economías. La evidencia OCDE indica que, luego de la crisis de 2008, los países con menos diferencias de ingreso entre regiones lograron mejor crecimiento. Estos países estarían haciendo mejor uso de los recursos localizados en los territorios.

**FIGURA 2:**  
**Los países de ingresos más altos tienden a depender más de los gobiernos subnacionales para gastar**



Fuente: OECD Regional Outlook 2016



La OCDE, desde hace más de una década, ha venido implementando un enfoque de desarrollo regional basado en un concepto de descentralización, gobernanza multinivel y economías regionales más fuertes y competitivas mediante la identificación de los activos locales. Este enfoque se opone a la visión que pone por delante la concentración geográfica como palanca del dinamismo económico y que confía en que el efecto de agregación es beneficioso para las economías. En los últimos años, el principal objetivo de la política territorial ha sido mantener el crecimiento, no solo para hacer frente a procesos de declive económico de ciertos territorios, sino para dotar a las regiones de más capacidades competitivas. El enfoque de la OCDE pone acento sobre la pertinencia territorial de las políticas, destacando que muchas políticas estructurales y sectoriales tienen grandes diferencias de impacto territorial, por lo que es un error imaginarlas y aplicarlas de manera uniforme.

El espacio de acción de la política regional-territorial combina políticas nacionales y políticas locales. Para Chile se ha recomendado un set coordinado de políticas que comprende políticas nacionales, políticas de brecha para atender a territorios rezagados y políticas territoriales o de lugar, junto a reformas en la administración y gestión descentralizada y prioridad por la construcción de capacidades y masa crítica regional (Rimisp, 2013). La OCDE, por su parte, sostiene que el conjunto de lineamientos de política que deben converger son las políticas nacionales que deben coordinarse para adecuarse a los territorios, políticas territoriales o de lugar, inversión pública, políticas de desarrollo urbano y rural, y reformas de gobernanza multinivel.

Los instrumentos de la política regional son principalmente el desarrollo de ambientes de negocios e infraestructura y políticas de promoción de innovación: apoyo a procesos de innovación a nivel de empresas, *clusters* y centros de expertos y de soporte, desarrollo de capacidades en el sector público, estrategias regionales de innovación, redes de profesionales en las regiones, programas sectoriales de innovación, fondos I + D, parques industriales y co-financiamiento público privado de proyectos. Un factor crítico que la política regional no ha integrado a su ámbito de acción es el de las competencias laborales, pues a menudo estas políticas se conciben y gestionan fuera del nivel regional.

En línea con tener en cuenta el contexto y particularidad territorial, la OCDE presta especial atención al rol de las políticas urbana y rural en la gestión del territorio para mejorar el rendimiento económico, señalando que los territorios urbanos y rurales presentan desafíos particulares más allá de los propios de las políticas regionales.<sup>18</sup>

---

18 El aporte de la OCDE a la discusión nacional sobre el desarrollo territorial está contenido en tres informes: OECD *Territorial Review: Chile 2009*; OECD *Urban Policy Reviews, Chile 2013*, y OECD *Rural Policy Review, 2014*.

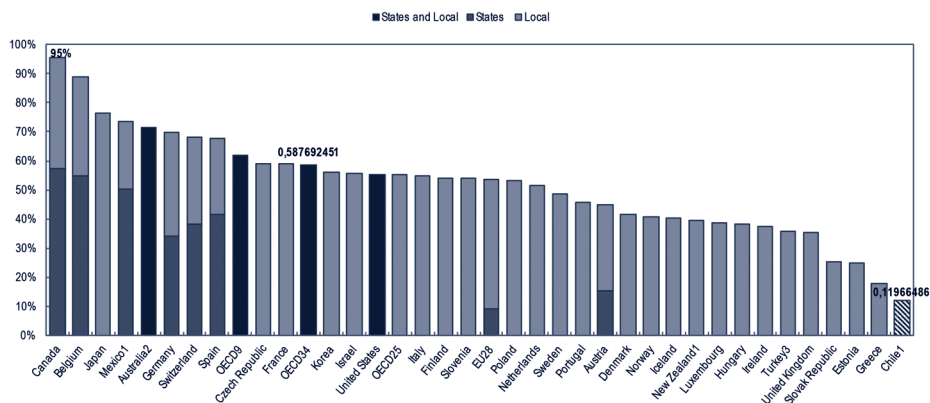
Diversos estudios ponen acento sobre las políticas de desarrollo urbano para optimizar el papel de las ciudades como soporte de la innovación productiva y los incrementos de productividad. Estas políticas se refieren a transporte, planificación espacial e inclusión social. Deben incluir, al igual que para el caso de las políticas territoriales, definiciones específicas en términos de gobernanza, coordinación intermunicipal y gobernanza metropolitana.

Respecto de la política rural, que continúa siendo depositaria de un enfoque predominantemente agrícola, esta debiera considerar el ámbito rural en su mayor complejidad y diversificación productiva y transitar hacia un enfoque multisectorial.

### Recomendación OCDE sobre inversión pública en todos los niveles de gobierno

Casi el 60 % de la inversión pública en los países OCDE es realizada por los gobiernos subnacionales (OCDE2016 *Forthcoming: Infrastructure Governance Review: Chile, Gaps and Governance Standards of Public Infrastructure*). Esta participación es mucho mayor en países federales. Sin embargo, en el caso de Chile, país unitario con fuerte tradición centralista, solo alcanza un 12%.

FIGURA 3:  
Participación de los Gobiernos Sub Nacionales en la inversión pública



Fuente: OECD (forthcoming), *Infrastructure Governance Review: Chile, Gaps and Governance Standards of Public Infrastructure*, OECD Publishing, Paris.

La inversión pública normalmente involucra los diferentes niveles del gobierno en alguna etapa del proceso de inversión, lo que hace que su gobernanza sea particularmente compleja. La OCDE destaca tres tipos de retos sistemáticos para la gobernanza multinivel: i) de coordinación intersectorial, interjurisdiccional e intergubernamental; ii) de capacidad de gestión y buen gobierno, también a nivel subnacional, iii) de las condiciones marco: elaboración de presupuestos, compras y calidad regulatoria, parte integral de la inversión exitosa.

A través de su Comité de Políticas de Desarrollo Territorial, la OCDE elaboró una “Recomendación sobre la Inversión Pública Efectiva en Todos los Niveles de Gobierno”<sup>19</sup>, que fue aprobada por el Consejo de la OCDE de 12 de marzo de 2014<sup>20</sup>.

La recomendación está organizada en torno a tres pilares y consta de 12 principios aplicables a los gobiernos nacionales, regionales y locales.

Primer pilar: coordinar la inversión pública en todos los niveles del gobierno.

1. Invertir usando una estrategia integral adaptada a diferentes lugares
2. Adoptar instrumentos efectivos para la coordinación entre los niveles nacionales y subnacionales de gobierno.
3. Coordinar horizontalmente entre gobiernos subnacionales para poder invertir a una escala pertinente.

Segundo pilar: fortalecer capacidades y promover el aprendizaje en todos los niveles de gobierno.

4. Evaluar por adelantado los impactos y riesgos a largo plazo de la inversión pública
5. Involucrar a las partes interesadas a lo largo del ciclo de inversión
6. Movilizar a los actores privados y las instituciones financieras para diversificar las fuentes de financiación y fortalecer las capacidades

---

19 Esta sección se basa en documento OCDE “Inversión Pública Efectiva en Todos los niveles de Gobierno, Principios de Acción”, Link: <https://www.oecd.org/effective-public-investment-toolkit/Recomendaci%C3%B3n-sobre-Inversi%C3%B3n-Publica-Efectiva.pdf>

20 Cabe señalar que las recomendaciones OCDE no son jurídicamente vinculantes, pero en la práctica otorgan una gran fuerza moral como representación de la voluntad política de los países miembros y se espera que estos hagan todo lo posible para aplicar plenamente una recomendación.

7. Reforzar el conocimiento de funcionarios públicos e instituciones que participan en la inversión pública
8. Centrarse en los resultados y promover el aprendizaje de la experiencia

Tercer pilar: garantizar condiciones marco adecuadas en todos los niveles de gobierno.

9. Desarrollar un marco fiscal adaptado a los objetivos de inversión
10. Exigir una gestión financiera sólida y transparente en todos los niveles del gobierno
11. Promover la transparencia y el uso estratégico de la contratación pública en todos los niveles del gobierno.
12. Procurar calidad y coherencia en el sistema regulatorio de todos los niveles del gobierno.

### **Gobernanza y coordinación para mejorar el ejercicio público y el desempeño económico y social de las regiones**

A la hora de promover procesos de descentralización que brinden mayor autonomía y capacidades a las regiones, es fundamental considerar el papel del conjunto de la administración pública en este empeño, a objeto de optimizar los espacios de mutua colaboración y evitar los riesgos que una descentralización desbalanceada pudiera generar. Estos procesos por definición contemplan riesgos, pues consisten en una reforma de la administración pública que traspasa poder, competencias y recursos desde el nivel central a gobiernos subnacionales. Si bien esto no sucede de manera brusca, no necesariamente las capacidades, la definición de procedimientos, la claridad en los ámbitos de competencia y mucho menos la experiencia de gestionarlas, están ya instaladas, por tanto, la tarea es construirlas. Los riesgos más temidos se refieren a imprudencia fiscal por parte de los gobiernos subnacionales, riesgos de corrupción, eventual falta de capacidad de los gobiernos subnacionales para hacerse cargo de las tareas y desafíos y duplicación de tareas con el consiguiente abultamiento de presupuestos públicos. Es así que, junto con la visión y decisión política de mejorar el ejercicio de la administración pública y el desempeño de las regiones y territorios, es fundamental concebir e impulsar un adecuado sistema de gobernanza que permita que las promesas asociadas a la política territorial y de descentralización puedan cumplirse. La OCDE ha propuesto un marco conceptual y ha sistematizado las experiencias de los países en orden a aprender de las buenas prácticas pero también de los errores.

La estructura o el nivel adecuado de descentralización depende de cada país, no existe el modelo ideal, aunque sí existe un elemento central que es conocer, comprender y mane-

jar en forma eficiente las relaciones entre niveles de gobierno, identificando los diversos desafíos y brechas que presenta la gobernanza multinivel. Señalan los textos de la OCDE que la estructura o el nivel óptimo de descentralización y gobernanza multinivel de cada país depende de la organización de las relaciones de mutua dependencia entre niveles de gobierno, las que se producen en torno a diversos aspectos:

- Financieras, complementariedad de recursos, necesidad de mecanismos de financiamiento compartido.
- Administrativas, no coincidencia en la escala de las inversiones y fragmentación administrativa para enfrentar desafíos de diferente escala, necesidad de lograr una escala efectiva de acción.
- Política, cuando los ministerios definen solo líneas verticales en condiciones que los temas a tratar requieren políticas intersectoriales para ser implementadas territorialmente. Necesidad de crear mecanismos para implementar un enfoque multidimensional y sistémico.
- Informativas, asimetrías de información, necesidad de crear mecanismos para compartir información.
- De capacidades, falta de recursos humanos, conocimiento o recursos, necesidad de generar capacidades a nivel local.
- Objetivos, diferencias de racionalidad entre distintos niveles de gobierno que generan falta de coherencia o contradicciones, necesidad de generar mecanismos para alinear objetivos.
- *Accountability*, dificultades de transparencia, necesidad de instalar mecanismos que promuevan la integridad y que permitan el involucramiento de los ciudadanos.

Las reformas de procesos de administración pública en orden a mejorar la gobernanza multinivel son particularmente sensibles y difíciles de conducir. La revisión de experiencias de descentralización y gobernanza multinivel en seis países OCDE, Finlandia, Francia Italia, Japón y Nueva Zelanda, muestra que todas ellas pusieron foco en las dimensiones territorial e institucional y que no fueron fáciles ni carentes de controversia (Chatry and Hulbert, 2016). El análisis de estos casos permite destacar un conjunto de prácticas y procedimientos que resultaron eficaces:

- El principal desafío de la reforma para mejorar la gobernanza multinivel es comprender y gestionar de manera eficiente las relaciones de mutua dependencia entre niveles de gobierno.

- Las reformas deben abordarse en forma multidimensional y comprehensiva.
- Facilita los procesos el vincular las reformas territorial, institucional y fiscal.
- Ayuda que los reformistas cuenten con un claro mandato electoral para llevar adelante los procesos.
- Considerar la alternativa de desarrollar programas pilotos.
- La oposición de los gobiernos locales puede ser abordada mediante cooperación, consultas, incentivos y buenas relaciones con asociaciones y OSC.
- Movilizar y generar adhesión de funcionarios públicos del nivel central y local mediante incentivos, compensaciones y *training*. Ganar apoyo de la sociedad civil mediante información, debates públicos y consultas.
- Ganar adhesión política en los partidos mediante comités de expertos.
- Es importante contar con guías, asesoría experta y soporte técnico.
- Promover la fusión / asociación colaboración entre municipios.
- Instalar mecanismos de evaluación de las reformas.

### En síntesis

El Estudio Territorial de Chile (OCDE 2009) recomienda moverse hacia un enfoque de desarrollo territorial en orden a adaptar la administración pública a las oportunidades y necesidades de los diversos territorios del país. Las regiones chilenas se beneficiarán de políticas territoriales orientadas a impulsar la productividad, la innovación y el emprendimiento. Al mismo tiempo, moverse hacia políticas de lugar (*place-based policies*) requiere de un fuerte diseño institucional en el nivel regional, gobernanza multinivel y mecanismos de coordinación, así como mecanismos de generación de capacidades y esquemas participativos que permitan aumentar la legitimidad, coherencia y efectividad de este proceso de gobernanza. Estas recomendaciones gozan de total vigencia en la actualidad. Es la hora de fortalecer el proceso de la descentralización para aumentar la capacidad competitiva de los territorios subnacionales, establecer sistemas eficientes de asignación de competencias vinculados a un adecuado marco fiscal y muy especialmente, establecer sistemas de gobernanza que optimicen las oportunidades de cooperación y beneficio entre niveles de gobierno y con el sector privado y la sociedad civil.

## **Bibliografía**

- Chatry. I., Hulbert, C.; (2016) “Multilevel Governance reforms: Overview of OECD country experiences”, OECD Working papers
- OECD (2009) “OECD Territorial Review Chile”
- OECD (2013) “OECD Urban Policy Review Chile”
- OECD (2014a) OECD Rural Policy Review Chile
- OECD (2014) How is life in your region? Measuring Regional and Local Well-Being for policy making
- OECD (2016a) OECD Regional Outlook, Productive Regions for Inclusive Societies
- OECD (2016b) The Productivity Inclusiveness Nexus
- OECD (2016c) Economic Outlook, Noviembre
- OCDE (2016d) Inversión Pública Efectiva en Todos los niveles de Gobierno, Principios de Acción
- RIMISP (2013)
- OECD (2016e) Gobiernos Subnacionales en Países de la OCDE: Datos Claves.

---

## 1.5. Descentralización: los desafíos de probidad, control y rendición de cuentas

ALEJANDRO FERREIRO YAZIGI

Abogado, ex Ministro de Economía

### 1. Introducción

El proceso de descentralización en Chile enfrenta momentos de incertidumbre legislativa. Al momento de escribirse estas líneas se hace evidente la imposibilidad de celebrar elecciones de gobernadores regionales durante el año 2017. Según trascendidos, la nueva fecha probable para tales comicios quedaría diferida para el año 2020, buscando empalmar el proceso con la elección de autoridades municipales. Si bien ello podría generar la virtuosa coincidencia de elecciones de tipo territorial –en la medida en que se ajuste la fecha de las elecciones de consejeros regionales- focalizando así el debate y las campañas en los temas propios de los gobiernos sub nacionales, la larga secuela de postergaciones y compromisos incumplidos impide dar por hecho la concreción de tales comicios el año 2020. A la incertidumbre acerca del momento en que finalmente se dará el vamos a la descentralización política a nivel regional se agrega, además, la relativa a las competencias de que finalmente dispondrán las autoridades regionales electas.

Al momento de realizar estas reflexiones, no se constituye aún la comisión mixta de senadores y diputados que debiese proponer una fórmula de consenso para dirimir las diferencias entre ambas cámaras relativas a las competencias y atribuciones que el proyecto de ley (Boletín 7.963-06, sobre fortalecimiento de la regionalización del país) les otorga a los gobiernos regionales. No es posible, entonces, evaluar si las autoridades regionales electas podrán contar con un marco de competencias relevantes, suficientes y claramente delimitadas respecto a aquellas que se mantengan en la órbita de las autoridades de designación central. Con todo, y aunque todavía existe la posibilidad de que la comisión mixta, y luego ambos plenarios legislativos, coincidan en una solución robusta y adecuada a la transferencia de competencias a los gobiernos regionales, lo cierto es que los textos hoy en discusión no avalan el optimismo sobre la materia. La preocupación tiene una doble dimensión: por un lado, las nuevas competencias parecen insuficientes para dotar al gobierno regional electo de la capacidad de llevar adelante el programa comprometido ante el electorado. Por otro lado, las nuevas competencias apuntan esencialmente a la definición de políticas y prioridades cuya ejecución queda entregada a servicios y ministerios dependientes de la autoridad central y cuya obediencia o alineamiento con las definiciones regionales no está asegurada.



En el contexto descrito, este breve artículo no puede ser un comentario basado en el texto preciso y definitivo de una ley de transferencias de competencias, puesto que ello no está disponible aún. En su defecto, las próximas líneas constituyen una reflexión general orientada a subrayar desafíos y riesgos en el plano de la probidad, transparencia y rendición de cuentas en un futuro tránsito hacia gobiernos regionales electos. Nuestra mirada apunta a ir más allá de destacar la necesidad de desplegar con eficacia los elementos de control tradicionales y generalmente aceptados para preservar la integridad de la función pública en el plano regional. Ello es importante, imprescindible por cierto, pero insuficiente. Por eso, nos importa promover adicionalmente otros factores que, permeando el diseño y gestión de los nuevos gobiernos regionales, favorezcan un “ecosistema” de eficiencia y probidad en el manejo de las competencias y recursos que se les transfieran. Dicho de otro modo, el riesgo de malas prácticas en la gestión de los gobiernos regionales puede y debe mitigarse a partir de ciertas definiciones en el plano de la distribución de competencias, la predictibilidad en el acceso a recursos, la eficacia de los sistemas de solución de controversias y, muy esencialmente, el acceso público a la información relevante acerca del modo en que los recursos regionales se gastan y el impacto que ello tiene en la provisión de bienes y servicios a la ciudadanía regional.

## 2. Contexto: la importancia de controlar el riesgo de malas prácticas

Entre los escépticos del proceso de descentralización suele abundar la sospecha de que la corrupción e ineficacia en el manejo de recursos públicos le son casi inherentes. Si bien esa acusación puede, en muchos casos, esconder un centralismo mal disimulado, hay alguna evidencia que sugiere que los gobiernos sub nacionales, si no se adoptan las medidas de control adecuadas, pueden ser especialmente vulnerables a los vicios del mal gobierno.

En el caso de Perú, uno de los más citados al respecto, el año 2016 ingresaron a la cárcel 6 ex gobernadores regionales por causas penales asociadas a corrupción. De los 25 gobernadores actuales, 14 están sometidos a investigaciones por parte del Ministerio Público peruano.<sup>1</sup>

Por su parte, el Procurador General de Colombia, Fernando Carrillo Flórez, advertía hace poco que “se va a revertir el proceso de descentralización si no ganamos la batalla contra la corrupción a nivel local”.<sup>2</sup> Se lamentaba el Procurador que cerca del 87% de las con-

---

1 La República. *Corrupción atrapa a gobernadores*. Disponible en <http://larepublica.pe/imprensa/politica/864444-corrupcion-atrapa-gobernadores> (Consultado el 7 de agosto de 2017)

2 W Radio. *La muerte de la descentralización es la corrupción local: procurador*. Disponible en <http://www.wradio.com.co/noticias/actualidad/la-muerte-de-la-descentralizacion-es-la-corrupcion-local-procurador/20170128/nota/3368977.aspx> (Consultado el 7 de agosto de 2017)

trataciones de bienes y servicios de los departamentos en Colombia se realiza mediante trato directo.

Perú y Colombia, socios chilenos de la Alianza del Pacífico, son países cercanos que han impulsado recientemente procesos de descentralización con elección directa de autoridades regionales. Su experiencia nos refuerza la importancia de tomarse en serio el riesgo de que la corrupción termine debilitando el apoyo ciudadano a la descentralización y, en su extremo, paralizar o revertir el proceso.

Soslayar ese riesgo, argumentando que es simplemente un argumento centralista que no merece mayor atención es, me parece, irresponsable miopía. Lo relevante es abordar el peligro y prevenirlo con eficacia, basándose para ello en las ventajas que en materia de control social tiene la mayor cercanía entre autoridades y ciudadanos. La fortaleza del proceso de descentralización y de construcción de gobiernos regionales que rindan cuentas a sus electores, no solo dependerá de la cuantía de competencias y recursos transferidos, sino esencialmente, de la robustez de los sistemas de control legal y social que se adopten y ejerzan para velar por la integridad de las decisiones y gastos de las autoridades regionales. Un buen sistema de control inicial prevendrá el riesgo de que, a futuro, en el marco de algún escándalo que suscite una sobre reacción legislativa, se adopten formas de control que cuestionen o debiliten la debida autonomía regional. Por ello, el diseño y ejecución de mecanismos que preserven la probidad son esenciales para la sustentabilidad de largo plazo del proceso de descentralización. Ese diseño debe velar porque las condiciones o requisitos de una debida rendición de cuentas estén efectivamente presentes. En las próximas secciones trataremos este tema.

### **3. Condiciones para una rendición de cuentas efectiva**

Probidad no es solo la ausencia de irregularidades o delitos. Involucra, además, la planificación, ejecución y evaluación idónea de programas y políticas. En tal sentido, probidad es también eficacia y eficiencia: cumplimiento de los fines programados mediante el uso racional y optimizado de los recursos disponibles. Por ello, los sistemas de control no deben únicamente acotarse a prevenir las formas más abiertas de abuso o corrupción, sino también deben incentivar y verificar que los recursos públicos se administren del modo que mejor satisfaga el objeto que justificó su asignación.

Para verificar la correcta gestión de los recursos públicos algunas condiciones de base son imprescindibles. Dado que no es evidente que estas condiciones estén debidamente resguardadas en el texto, aún provisorio, del proyecto de ley que fortalece la regionalización (Boletín 7.963-06) mediante la transferencia de competencias a los gobiernos regionales, cobra importancia detenerse en ellos. Revisemos estos requisitos:

**a) Claridad de funciones y competencias**

En esta materia importa que las competencias asignadas a los gobiernos regionales sean claras y distintas de las que competen al gobierno central. La duplicidad o yuxtaposición de competencias es riesgosa, diluye responsabilidades, dificulta el control externo y favorece conflictos interinstitucionales de competencia que requieren solución por un tercero imparcial. Una distribución racional y nítida de competencias permite exigir a todos los agentes responsables su cuota de deberes y potestades, evitando la confusión y las recriminaciones mutuas.

Por cierto, solo si la definición de competencias y deberes es clara, la rendición de cuentas es posible. Dicho de otro modo en el “río revuelto” de la confusión de responsabilidades es muy probable que prevalezcan los conflictos y reproches mutuos, afectando la posibilidad de ejercer un control social, político y administrativo adecuado.

Es en este contexto que preocupa la lógica de transferencia de competencias presente en el proyecto de ley en su versión actual. Allí se atribuyen a los gobiernos regionales competencias en la definición de políticas y prioridades estratégicas, pero se le niega control respecto de las entidades o servicios llamados a concretar aquellas definiciones.

Veamos, por ejemplo, lo que ocurre en materia de fomento productivo. En efecto, al gobierno regional se le concede, en el artículo 18, letra a), la facultad de “**formular políticas regionales de fomento** de las actividades productivas, en particular el apoyo al emprendimiento, a la innovación, a la capacitación, al desarrollo de la ciencia y tecnología aplicada, al mejoramiento de la gestión y a la competitividad de la base productiva regional, adecuándolas a las políticas nacionales existentes en la materia.” En el literal c) del mismo artículo se complementa lo anterior señalando que al gobierno regional le compete “**establecer las prioridades estratégicas regionales en materia de fomento** de las actividades productivas y de mejoramiento de la innovación para la competitividad, generando las condiciones institucionales favorables al desarrollo empresarial, a la inversión productiva y a la capacidad emprendedora, velando por un desarrollo sustentable y concertando acciones con el sector privado en las áreas que corresponda.”

Con todo, y de acuerdo al proyecto, los servicios públicos ejecutores de la política de fomento productivo e innovación seguirán siendo, en el nivel regional, órganos desconcentrados dependientes de la conducción central del servicio (Corfo, Sercotec, Indap, Ser-natur, etc). Adicionalmente, el Seremi de Economía mantendrá una doble dependencia, pero esta vez del Ministro del ramo y del delegado presidencial regional, sin que parezca tener relación alguna con las autoridades electas de la región.

¿Hasta dónde puede hacerse responsable el gobierno regional ante sus electores de la marcha de las políticas de fomento productivo e innovación si no está en sus manos eje-

cutarlas y, ni siquiera, tiene capacidad de tutela o control respecto de quienes sí pueden ponerlas en práctica? ¿Cuáles serán los incentivos de los órganos desconcentrados en un escenario de eventual rivalidad política entre el gobierno central y el regional? En un contexto en que la ley parece querer establecer una dualidad “principal-agente”, apostando a que los servicios públicos desconcentrados oficien de agentes ejecutores de las definiciones de política adoptadas por el gobierno regional (principal), ¿de qué instrumentos dispone el principal para velar por la fidelidad en la conducta del agente? ¿Qué pasará cuando el desempeño efectivo de esas políticas y prioridades diste de satisfacer las expectativas del electorado? ¿Quién asumirá la responsabilidad?

En suma, la falta de voluntad política para descentralizar o regionalizar la dependencia de los servicios públicos ejecutores de las políticas parece haber conducido a una situación de confusa separación entre definición de política (nivel regional) y ejecución de la misma mediante programas e instrumentos concretos (nivel desconcentrado con dependencia central). De cara a la ciudadanía, la distinción de roles y responsabilidades será confusa y compleja de entender, dificulta el control social e incentiva los reproches mutuos entre el gobierno nacional y el regional. Tampoco parecen existir mecanismos que propicien la coordinación y colaboración entre ellos.

El control social se favorece cuando la toma de decisiones se acerca a los destinatarios de las políticas y servicios públicos. Por ello, y en teoría, la descentralización fortalece esa forma de control. Con todo, y paradójicamente, ese control se dificulta cuando la distribución de responsabilidades entre los distintos niveles de gobierno es confusa a ojos de la ciudadanía. Lamentablemente, este parece ser el caso que resulta de la distribución de competencias que a la fecha muestra el proyecto de ley de “fortalecimiento de la regionalización.”

### **b) Claridad y predictibilidad presupuestaria**

El presupuesto, junto a las competencias legales, son los dos factores decisivos para determinar la capacidad de actuación de un ente público. A la fecha de este comentario, no se conoce el texto del proyecto de ley sobre rentas regionales que, de acuerdo a anuncios presidenciales anteriores, debiera haberse despachado en paralelo al debate sobre transferencias de competencias. Desconocemos, por tanto, el régimen fiscal que regirá los futuros gobiernos regionales. No se trata aquí de describir o defender los atributos deseables de una ley de rentas regionales. Baste señalar, por ahora que, en régimen, dicha legislación debiera tender hacia la suficiencia, predictibilidad, interdicción de la arbitrariedad en las transferencias y, deseablemente, un régimen que habilite el endeudamiento regulado y la aplicación de tributos por decisión regional.

La suficiencia, naturalmente, alude a la debida correspondencia entre atribuciones y necesidades, por un lado, y los recursos para ejercerlas y satisfacerlas respectivamente. Recursos insuficientes son el preámbulo de la frustración ciudadana y del conflicto entre el centro fiscal y las regiones.

La predictibilidad apunta a un atributo necesario para la planificación y continuidad de las políticas. Por ello, y al menos en lo relativo a los recursos de origen exógeno (transferencias desde el nivel central), es imprescindible que todos los actores puedan anticipar los montos generales a ser distribuidos y los criterios específicos para la asignación entre los diversos gobiernos regionales.

La interdicción de la arbitrariedad supone poner barreras al riesgo de que en la distribución de las transferencias prevalgan criterios arbitrarios, tales como el favoritismo o animadversión política entre el nivel central y regional. En el nuevo escenario de gobiernos regionales electos, este es un riesgo nuevo y relevante. En efecto, con intendentes designados por el poder central, es obvio el alineamiento y afinidad política entre las autoridades regionales y las del nivel central, incluido el Ministerio de Hacienda. Pero cuando el gobierno regional pueda quedar en manos de opositores al gobierno nacional, se hace necesario adoptar resguardos adicionales para garantizar que las transferencias hacia las regiones obedezcan estrictamente a criterios objetivos y predeterminados asociados a las condiciones sociales y geográficas de cada región.

Finalmente, una ley de rentas regionales madura debiera contemplar grados de autonomía fiscal a los gobiernos regionales de un modo que resguarde debidamente la responsabilidad y consistencia general de la política fiscal. La autonomía debiera permitir que el electorado regional pueda “pactar” con sus autoridades niveles de servicios y de gasto público que resulten de las diferentes realidades y preferencias regionales. Ello requiere que sean los propios ciudadanos de regiones los que internalicen los costos y beneficios de esos servicios y su financiamiento. Por ello, tiene sentido abrir espacios, debidamente regulados, para la aplicación de impuestos de base regional, como para la contratación de empréstitos o emisión de deuda.

La suficiencia y predictibilidad de los recursos, así como la apertura hacia formas graduales pero creciente de autonomía fiscal, son imprescindibles para que los gobiernos regionales puedan satisfacer los compromisos de campaña con que sus autoridades fueron electas. La ambigüedad o, peor aún, la discrecionalidad sobre la materia no solo expone a los gobiernos regionales a un control indirecto por parte de quienes resuelven las transferencias, sino que impide una justa evaluación social acerca de la gestión de los gobiernos regionales. Más aún, ese escenario propiciará conflictos, reproches y acusaciones recíprocas entre los distintos niveles de gobierno, particularmente cuando el desempeño de los gobiernos regionales no satisfaga las expectativas de sus electores.

En ausencia de una ley de rentas regionales, los presupuestos de los gobiernos regionales se financiarían exclusivamente con transferencias del gobierno central, sin que se haya debatido aún alguna fórmula que dé garantías de una justa y objetiva distribución de recursos. Tan grave como lo anterior es el riesgo de que la falta de claridad y suficiencia presupuestaria sea el correlato natural de una forma de distribución de competencias que priva a los gobiernos regionales de control sobre los organismos ejecutores de la política. Preocupa, pues, que se consolide la hipótesis de que la “cuestión fiscal” puede obviarse en un diseño en que los gobiernos regionales no “necesitarían” recursos adicionales significativos.

### c) **Adecuado sistema de solución de controversias**

Un tema soslayado en el debate, pero insoslayable en el futuro, será la forma en que se diriman los conflictos de competencia entre el nivel central y el regional. No es fácil anticipar aquí las áreas con mayor riesgo de conflicto de competencias, puesto que ni estas mismas están claras en la actualidad. Con todo, es evidente que una forma de abuso o irregularidad es el ejercicio de funciones que la ley confiere a otro órgano o nivel de gobierno. Ya sea que el nivel central invada competencias regionales, o que el gobierno regional incursione en las propias del gobierno nacional, este tipo de conflicto debe ser resuelto mediante esquemas expeditos, bajo un debido proceso y con la intervención decisoria de un tercero imparcial. Si el conflicto busca dirimir un conflicto de competencias estrictamente legal, lo natural es que el asunto sea abordado por la Contraloría General de la República. Pero cuando el conflicto aluda a diversas interpretaciones acerca de cómo se ejercen competencias definidas en el plano constitucional, el órgano que debiera dirimir es el Tribunal Constitucional.

Los riesgos de conflictos de competencias crecen mientras mayores son las ambigüedades en la distribución de las mismas. Es natural que cada nivel de gobierno sea celoso en la defensa de las facultades que entiende propias, por lo que la tensión es inevitable y natural. Pero a falta de procedimientos y jueces claros, suele prevalecer la auto tutela de derechos y, finalmente, la posición del más fuerte. En el actual esquema, no es menor el riesgo de que cada ambigüedad o duda termine resolviéndose según la voluntad del gobierno central, lo que puede ser una fuente de conflictos y frustración adicional.

En suma, para minimizar conflictos innecesarios o formas inadecuadas de resolverlos, es preciso explicitar procesos y árbitros. El tema no ha sido debatido aún, y si bien siempre es posible recurrir indirectamente a la Contraloría o al Tribunal Constitucional, es conveniente definir procedimientos y jurisdicción de una manera explícita y especial, haciéndose cargo de las particularidades y complejidades de los eventuales conflictos de competencia entre distintos niveles de gobierno.

#### d) **Transparencia y control social**

La transparencia de la gestión estatal permite el control social. Este, a su vez, favorece el mejor desempeño de las tareas estatales, inhibiendo ineficiencias, malas prácticas y corrupción. El más formidable antídoto contra el mal desempeño es la certeza de saberse observado. Por ello, en los últimos años se ha extendido en los países democráticos una ola de legislaciones de acceso a la información y transparencia, que esencialmente buscan exponer a los ojos ciudadanos la gestión de los asuntos públicos, a menos que su revelación pueda afectar alguna de las escasas y acotadas causales de reserva que las propias leyes contemplan. Subyace a esta tendencia legislativa de las últimas dos décadas el reconocimiento de que una democracia que descansa en decisiones de los ciudadanos le debe a ellos toda la información relevante acerca de cómo se gestionan los asuntos que les conciernen. Mediante la transparencia pública, en definitiva, el agente le rinde cuentas al principal. La transparencia motiva desempeños virtuosos, en la misma medida en que el escrutinio social inhibe y sanciona la ineficiencia y la corrupción.

Por ello, importa que la ley vele porque la transparencia presida el funcionamiento de los gobiernos regionales. Por cierto, a ellos les aplicará la ley 20.285, o “Ley de Transparencia de la Función Pública y de Acceso a la Información de la Administración del Estado”. Pero ello no es suficiente. Normas especiales debieran explicitar, por ejemplo, la televisualización de las sesiones del Consejo Regional, con la consecuente obligación de subir los videos correspondientes al sitio web del Consejo. Adicionalmente, resulta deseable que en todo proceso de formulación de política, el gobierno regional deba realizar procesos abiertos de consultas públicas.

Junto a lo anterior, y siguiendo las mejores prácticas recientes en materia de gobierno abierto, debiera exigirse a los gobiernos regionales (como a todo otro órgano estatal, por lo demás) la exhibición de sus datos e información en formatos que favorezcan su uso y procesamiento por los ciudadanos. La ley de transparencia no advirtió este problema, por lo que basta hoy para cumplir los estándares legales, la publicación de datos en formato PDF. Esto es un obstáculo práctico a la transparencia, al impedir el cruce y reutilización de los datos. Ese es un estándar inaceptable hoy.

En suma, al momento de definir las obligaciones en materia de transparencia o reporte social, debe tenerse presente el objetivo de favorecer, al máximo de las posibilidades que hoy brindan las tecnologías de información, la disponibilidad de información que permita evaluar, comparar, controlar, aprender y usar los datos para la mejor toma de decisiones. Al respecto puede resultar útil revisar el ejemplo noruego de la base de datos Kostra que compara las estadísticas de los diversos municipios y condados en lo relativo a su

desempeño financiero, de servicios educacionales, de salud, culturales, medioambientales, servicios sociales, vivienda, transportes, comunicaciones y otros servicios<sup>3</sup>.

Por cierto, la información a levantar y comparar acerca del desempeño de los gobiernos regionales en Chile deberá ajustarse a sus roles y competencias, pero importa tener presente este tema desde la fase inicial: solo es posible comparar aquello de lo que se tiene información. Por ello, importa definir pronto las áreas, metodologías y líneas base para que la información pueda ser comparada de manera justa y consistente con el objetivo de validar y visibilizar las mejores prácticas.

En este punto cabe reiterar que no ayuda a la evaluación y comparación de desempeño de los gobiernos regionales que la tarea de ejecución de políticas siga en mano de órganos desconcentrados dependientes del gobierno central. Ya está dicho: la separación de roles entre la formulación de políticas y ejecución de las mismas dificulta atribuir responsabilidades cuando su aplicación no satisface las expectativas ciudadanas. Si bien lo anterior complica la tarea de comparar desempeños, el obstáculo no es insalvable: sigue siendo necesario identificar indicadores y garantizar que se levanten los datos necesarios para construirlos.

#### **4. Fortalecimiento de los controles de legalidad: desafíos para la Contraloría**

Poca novedad tiene resaltar la necesidad de fortalecer el funcionamiento de los controles tradicionales de legalidad de los actos de la administración, pero no por ello carece de relevancia. Importa, desde luego, saber si la presencia regional que la Contraloría General de la República ha tenido bajo una forma de gobierno centralizado, será suficiente para ejercer tareas en un contexto de transferencia de competencias a los gobiernos regionales, máxime si, como advertíamos antes, aumenta el riesgo de conflicto de competencias en que le pueda caber intervención. Es muy probable entonces que la Contraloría General de la República requiera un reforzamiento, tanto de recursos, como de competencias en relación a los gobiernos regionales. Útil sería realizar una consulta formal al Contralor al respecto, de modo que esta materia pueda ser abordada proactivamente y se eviten fallas y malas prácticas a consecuencia de una débil fiscalización.

En suma, el diseño de la descentralización incidirá en la capacidad de ejercer control social. Las insuficiencias detectadas, particularmente en lo relativo a las transferencias de

---

3 Ver estadísticas comparadas a nivel municipal en Noruega en la base de datos Kostra en <http://www.ssb.no/en/offentlig-sektor/statistikker/kostrahoved/aar-reviderte>



competencias, conllevan el riesgo de confusiones y conflictos, y dificultan la claridad en la asignación de responsables y, consecuentemente, complican el control social. La ley de transparencia, por su parte, requiere cambios para optimizar el acceso a información de acuerdo a las nuevas tecnologías disponibles. El control de legalidad de la Contraloría, cuya importancia en los gobiernos regionales, será proporcional a los recursos y competencias transferidas, requiere una revisión que garantice que ese control estará a la altura de la importancia crítica que tiene la preservación de la integridad en la gestión de los asuntos regionales.

---

## 1.6. Las políticas públicas regionales como eje para la coordinación nacional - regional en el marco de la descentralización

**MIGUEL FLORES VARGAS**

Abogado, exsubsecretario de Desarrollo Regional y Administrativo

El éxito o fracaso de la descentralización en Chile dependerá necesariamente de su adecuada implementación y para ello se deberán conjugar de una forma adecuada las modificaciones legales asociadas a la descentralización administrativa, fiscal y política, proceso que hoy se discute parcialmente en el Congreso. En un contexto más general y diacrónico, el origen de la actual regionalización la podemos situar en el año 1974. En esa época, se propone generar una estructura regional que tiene como objetivo una organización administrativa descentralizada (CONARA, 1975).

La búsqueda de una adecuada capacidad de decisión se inicia a partir de una estructura desconcentrada básica, espejo del nivel nacional; en ella se encuentran las secretarías regionales ministeriales y los servicios públicos regionales cuyo modelo fue definido por el DL573/1974. A partir de principios de la década de los años noventa, se incorpora en el modelo institucional la variante descentralizada, que consiste en la creación del gobierno regional como una entidad descentralizada de composición mixta basada en la participación del intendente regional como representante del Presidente de la República y el Consejo Regional como representación de la ciudadanía regional (Leyes N°19.097 y N°19.175).

En los últimos 26 años, el modelo de administración regional ha avanzado hacia un mayor grado de descentralización, cuyo énfasis ha sido el de fortalecer gradualmente la estructura del gobierno regional. En el periodo que transcurre entre los años 2010 y 2014, junto con la continuidad de la descentralización administrativa, se avanzó en una política de descentralización fiscal, que permitió a los gobiernos regionales aumentar su capacidad de decisión a través de la disminución de los recursos asignados a las provisiones que a la fecha eran administradas por el nivel central. En este periodo, también se implementa la elección democrática de consejeros regionales, cuya primera elección se realiza en noviembre del año 2013.

El proceso y su evolución se ha dado en los tres ámbitos tradicionales de la descentralización: la descentralización administrativa, a través de la transferencia de competencias vía modificaciones de ley, entre ellas, la aprobación de instrumentos de planificación territo-

rial y del desarrollo; la descentralización fiscal, en la que se puede observar en las leyes de presupuesto un incremento de fuentes de recursos (patentes acuícola, geotérmica, casinos, otras) así como un aumento de recursos de 556 mil millones en el año 2006 a 1.241 mil millones en el año 2016; y la descentralización política, se planteó a partir del año 2013 con la elección de los consejeros regionales en votación directa por la ciudadanía y su constitución a partir del año 2014. El modelo hasta hoy se sustenta en la figura del intendente regional como eje de la coordinación, articulación vertical y horizontal de la función pública tanto desconcentrada como descentralizada en la región. Desde enero del año 2017 se reemplaza esta figura por un gobernador regional electo por la ciudadanía, ejecutivo del gobierno regional y un delegado regional representante del Presidente de la República.

### **El gradualismo del proceso de descentralización**

El proceso de descentralización en el país ha sido gradual. Esta gradualidad surge no por un camino trazado previamente, sino que a mí entender se debe a desconocimiento o incertidumbre. La mayoría de nosotros tomamos decisiones en base a la intuición o en función de argumentos, al conocimiento directo o en base a la experiencia, y he ahí el gran problema de nuestro proceso de descentralización. La mayoría de nuestras resoluciones y en particular de los parlamentarios que toman las decisiones obedece a un comportamiento conservador o responsabilidad superior. Este tipo de comportamiento tiene dos características, la primera no se fía en su conocimiento intuitivo y generalmente avanza en función de lo que otros ya han realizado. Es ahí donde se recurre a informes de organismos internacionales, tales como la OCDE, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, expertos, entre otros o a través de revisar la experiencia de otros países suramericanos. La segunda, es mantener el *estatus quo*, pensando que lo que hoy tenemos está bien y ha funcionado; en esa condición no resultaría prudente cambiarlo, lógica siempre es preferible recrear políticas de probada efectividad.

Por otro lado, tenemos otros agentes o tomadores de decisiones que sienten la urgencia de cambiarlo todo, aunque no tengan una buena razón para hacerlo y sin tener clara conciencia del resultado que se obtendrá.

El dilema de la descentralización en Chile se mueve entre estos tipos de comportamientos. A modo de ejemplo, se ha planteado que la reforma a la Constitución viene a incorporar un nivel de incertidumbre mayor a las decisiones respecto de la descentralización; es por ello que los procesos no han sido del todo fluidos como queríamos. Las preguntas que surgen producto de los nuevos cambios son, entre otros y a modo de ejemplo ¿Cuál es el camino para la descentralización que disminuiría la incertidumbre? ¿Se podría llegar

a un modelo en que haya un acuerdo? ¿Cuál es el orden o prioridad de la descentralización? ¿Quién o qué reemplazaría el rol que juega el intendente regional en materia de articulación y coordinación? En este artículo, intentaremos dar respuestas al conjunto de preguntas que hemos planteado.

Retomando lo que hemos mencionado sobre la gradualidad del proceso de descentralización, es dable señalar que dicha gradualidad ha sido la principal estrategia para la disminución de la incertidumbre. En una revisión rápida de los cambios legales ocurridos en los gobiernos regionales se observa que la orientación predominante ha sido la descentralización administrativa, entre ellos y a modo de ejemplo, podemos distinguir que en el año 2001/Ley N°19.778 se transfiere desde el Ministerio de Vivienda y Urbanismo la aprobación de los planes reguladores e intercomunales; la administración de obras urbanas de pavimentación de aceras y calzadas (2005/Ley N° 20.035); la planificación del desarrollo regional (2011/Ley N°20.530); el ordenamiento territorial (2014/Ley N°20.757); y los planes de inversiones en infraestructura de movilidad y espacio público asociado al o los planes reguladores metropolitanos o intercomunales (2016/Ley N°20.958). También se ha considerado avances en materia de descentralización fiscal, no solo en el aumento sostenido de ingresos sino que un en la variedad de fuentes de ingresos en beneficio de los gobiernos regionales. A modo de ejemplo podemos señalar las patentes por la explotación geotérmica (Ley N°19.657/2000); derechos por los ingresos de juego (Ley N°19.995/2005); derechos de uso de agua (Ley N°20.017/2009) y conformación del Fondo de Apoyo Regional (Ley N°20378/2009). Finalmente y en materia de la descentralización política, se produce el cambio de *estatus* de los consejeros regionales, quienes de participar en una elección de segundo orden a través de un colegio electoral compuesto por los concejales de los municipios de las provincias, avanza hacia una elección por sufragio universal donde la ciudadanía puede expresar directamente sus preferencias políticas, proceso que se genera en un marco institucional sin conflictos y de acuerdos sustantivos.

Sin embargo, al no contar con un modelo consensuado o más bien una política nacional de descentralización, se puede constatar que mientras a los gobiernos regionales se le han transferido pocas competencias, en el nivel central se han modificado o creado nuevas estructuras del gobierno nacional. Por ejemplo, en la modificación de los Ministerio del Interior y Seguridad Pública se creó la Subsecretaría de Prevención del Delito; en el Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, la Subsecretaría de Turismo y se han creado los Ministerios de Energía y del Medio Ambiente, cada uno de ellos con una subsecretaría; se transformó el Ministerio de Planificación en el Ministerio de Desarrollo Social con dos subsecretarías, la de Evaluación Social y la de Servicios Sociales; se crea el Ministerio del Deporte, el Ministerio de la Mujer y Equidad de Género y recientemente la Subsecre-

taria de Derechos Humanos en el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Además, en los ministerios de reciente creación cada uno de ellos tiene su expresión desconcentrada (seremías) en las regiones. De igual forma se podría mencionar los servicios públicos como el Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación del Consumo de Drogas y Alcohol, SENDA o la Superintendencia de Insolvencia y Reemprendimiento, entre otros organismos de origen nacional.

### **Gradualismo en el marco de una Política Nacional**

Como hemos visto, la generación de estructuras centralizadas podría corresponder a un comportamiento de tipo conservador, lo que se refleja al mirar la evolución institucional y como se enfrenta la resolución de problemas de la administración del Estado, es decir, que cuando se piensa en una política pública, una primera propuesta será la de implementar un ministerio o servicio público y si esta afecta a una región, la forma natural de actuación se orienta decididamente a construir o crear estructuras nacionales desconcentradas como las secretarías regionales ministeriales o servicios públicos regionales, ello en detrimento del proceso de descentralización mediante la transferencia de competencias administrativas a los gobiernos regionales.

Entonces la descentralización no es la primera opción de solución para la implementación de una política pública que requiera resolver un problema de carácter regional. Una buena política de descentralización debe ser capaz de fundamentar y mostrar que es una solución a considerar, lo que se puede promover a través de la exposición de experiencias comparadas o recomendaciones de organismos multilaterales como una forma de influenciar o modificar el comportamiento conservador. A modo de ejemplo, podemos considerar las propuestas de la OCDE (2015) cuando indica que la gobernanza territorial debe descentralizarse aún más para poder adaptar las políticas territoriales a las características, activos y potencial de los diversos y heterogéneos territorios chilenos para ganar mayor dinamismo a nivel subnacional y mejorar así los resultados y la competitividad regional. De igual forma desde el BID plantean que uno de los desafíos clave del desarrollo en Chile es la desigualdad entre sus diferentes regiones; para ello se entiende que la descentralización es un instrumento clave en reducir estas disparidades por medio del aumento gradual de las responsabilidades de gasto en el nivel regional, trasladando más recursos y permitiendo la elección directa de intendentes (BID, 2016).

Si algunas instituciones multilaterales promueven la descentralización, como ya lo hemos visto, también existe una opinión o una sensación en la ciudadanía favorable a la descentralización o a que se modifique el *estatus quo*, lo que ello ha sido continuo en el tiempo: la encuesta CEP del año 2013 ya señalaba que el 73% de la ciudadanía está de acuerdo con la

descentralización; de igual manera la encuesta bicentenario GFK ADIMARK PUC considera que un 75% está de acuerdo con la elección del intendente. La misma encuesta el año 2016 señala que desde el año 2010 al año 2016 ha subido el conflicto entre las regiones y Santiago de un 33% al 47%, conflictividad se ve reflejada por los reclamos contra la toma de decisiones centrales. Conflictos como los de San José de la Mariquina (2004) a raíz de la contaminación del río Cruces, las protestas de la comunidades de Punta Arenas (2011) por la eliminación del subsidio del gas, seguida por la de Aysén (2012) por una demanda histórica pidiendo que los excedentes de recursos queden en el territorio, así como también el excesivo costo de vida y las cuotas de pesca cada vez menores; en el caso de Topopilla (2013) el conflicto se produce por una histórica ausencia de médicos especialistas y una veintena más de reclamos; con el último conflicto al que hemos asistido ocurre en Chiloé (2016) producto de la crisis económica producida por la existencia de marea roja.

Si imaginamos un escenario del tipo tendencial, es decir, que el proceso de descentralización se sigue dando en las mismas condiciones que se desarrolla hoy, su resultado será un avance gradual e irregular. La reforma constitucional del año 2017 configura un nuevo escenario y pone una encrucijada, la misma que tal vez tengan hoy los agentes o tomadores de decisión y que se ha notado en la discusión de los proyectos de ley al día de hoy.<sup>1</sup> ¿Por dónde comenzar? o ¿cuál es el orden de prioridad? Algunos plantean que por la descentralización política, legislando sobre la elección del gobernador regional, otros plantean que en primer lugar se debe legislar sobre la descentralización administrativa y fiscal. Antes de dar luces de cómo resolver esta encrucijada, retomaré señalando que el elemento principal para avanzar será la estrategia que disminuya la incertidumbre o da poca claridad sobre el futuro como un elemento esencial para decidir descentralizar o no descentralizar, o el grado de la misma, intentando aprovechar las ganancias que daría una organización descentralizada y disminuir las pérdidas de no hacerlo al mantener un modelo centralizado.

A través de la formulación e implementación de las políticas públicas, el Estado busca aumentar el nivel de certeza de su acción; en ello intenta resolver de una forma eficiente y adecuada cualquier problema expresado por la sociedad y la descentralización no está exenta de esta definición. Nuestra propuesta es promover una política nacional de descentralización en Chile, como un consenso social, lo que ciertamente disminuiría la incertidumbre. Esta política debiera superar las experiencias previas implementadas en el

---

1 Al momento de escribir este texto, se encuentra en discusión de comisión mixta el proyecto de ley que fortalece la regionalización (transferencia de competencias) y en su segundo trámite constitucional el proyecto de ley que adecua las normas orgánicas para la elección del gobernador regional. El proyecto de ley de financiamiento regional y responsabilidad fiscal aún no se ha enviado al Congreso.

año 2000 cuando de diálogos en las regiones surge el documento “El Chile descentralizado que queremos: un objetivo de todos” (SUBDERE, 2001) y recientemente el informe de la Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional (2014). Ambos intentos no alcanzan a convertirse en una política para la descentralización, sin embargo han logrado respaldar y justificar en parte los avances actuales.

La elaboración y formulación de una política nacional de descentralización debe considerar varios periodos de gobierno, lo que el Consejo Nacional para la Regionalización y Descentralización de Chile, CONAREDE (2013) denominaba una política de estado. La descentralización no puede ser solo interés de un gobierno o de su programa, debe ser un acuerdo de la sociedad en su conjunto. Su formulación debe ser un alto en el camino, cuyo objetivo es revisar lo obrado y visualizar el futuro que deseamos, verificar nuevos escenarios y construir nuevos objetivos políticos que mejoren la organización y condiciones de desarrollo del país y como la descentralización aporta a este objetivo. Es esta política y en particular su formulación la que fijará las prioridades de la descentralización de los próximos 20 años o más. Es en ella donde se expresará la profundidad, prioridad y temporalidad de la reorganización de la administración regional, la reestructuración financiera y la nueva organización política. La organización de las prioridades de descentralización es un gran desafío y ha sido la principal discusión en el Parlamento <sup>2</sup> por las diferentes fuerzas políticas durante la tramitación de la reforma constitucional y los proyectos de ley que la implementan.

En una descentralización 2.0, una política nacional de descentralización como lo que se ha señalado anteriormente debiera tener a lo menos las siguientes consideraciones:

- a) Una reorganización de la administración regional, que debiera contemplar una relocalización de las sedes centrales de los servicios públicos nacionales en las regiones donde sea pertinente y optimizar las secretarías regionales ministeriales con una reubicación en un nivel macrozonal que le permita interactuar con varios gobiernos regionales.
- b) Una reorganización competencial, basada en orientaciones generales como considerar el municipio preferentemente como el prestador de servicios sociales, promotor del desarrollo local y proveedor de infraestructura básica; al gobierno regional le correspondería la asignación de recursos a grandes proyectos de infraestructura pública y de desarrollo productivo regional.

---

2 La expresión de la discusión en el proceso de aprobación de la ley 20.990 que incorpora en la Constitución la elección del gobernador regional, es la incorporación del artículo vigesimotercero transitorio que condiciona la vigencia de la elección del gobernador regional a la aprobación de la ley de transferencia de competencias.

- c) En el marco de una nueva estructuración financiera, es necesario considerar que cada una de las competencias transferidas a los gobiernos regionales y municipales, deberán estar asociadas a los recursos necesarios para la prestación del servicio, como también los recursos asociados a su operación; ello siempre enmarcado en un conjunto de estándares o niveles de satisfacción previamente acordados, los que serían incorporados en compromisos de gestión y la asignación de nuevos recursos medidos por su eficiencia; en ello se podrían incorporar los actuales programas de mejoramiento de la gestión funcionaria (PMG). En esta nueva estructuración financiera, se debe eliminar todo aquel recurso o fondo que en la actualidad se asigne discrecionalmente sin fundamento jurídico o técnico, como el Programa de Mejoramiento Urbano (PMU) o el Programa de Mejoramiento de Barrio (PMB) y someterse a criterios objetivos, medibles y transparentes, implementando la disminución o eliminación de la arbitrariedad de la autoridad (Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional, 2014).
- d) Promover una nueva ley de rentas municipales, que se enfoque preferentemente en resolver las inequidades de la tributación territorial de las empresas, la que se produce cuando las empresas tributan donde tienen su oficina central y no donde se extraen los recursos; ello también es aplicable al Estado que no paga el impuesto territorial. Así como también, incorporar iniciativas de flexibilidad presupuestaria en el nivel regional. En materia de inversión, esta deberá ser articulada y coordinada mediante un instrumento que denominaremos Contrato de Desarrollo Regional y Local en cada región y comuna, que incorporará al gobierno central, al gobierno regional y los municipios.

Definido e instalado el nuevo modelo de administración regional descentralizada, en base a la reorganización propuesta en los ámbitos competenciales, tales como las políticas y servicios sociales en el nivel municipal y la infraestructura pública en el nivel regional y un sistema de financiamiento consolidado, es posible avanzar en el proceso de afianzamiento de la descentralización política mediante la elección del gobernador regional. La implementación de la política nacional de descentralización y el establecimiento de las prioridades de la descentralización permitirían articular o hacer coincidir las expectativas ciudadanas con la capacidad de resolución de problemas de la institucionalidad instalada en los dos niveles territoriales.

### **Las políticas públicas: eje articulador de la relación interniveles**

Otro elemento de suma importancia en el modelo actual de administración regional está asociado a la unidad de la administración del Estado entre niveles territoriales, país–región, unidad que es representada por el intendente regional, lo que ha sido su rol funda-



mental desde principios de la República. En el nuevo modelo definido por la Constitución Política (2017) cabe la pregunta ¿Cómo se producirá la unidad de acción, la articulación y coordinación? y ¿Cómo se puede establecer una coherencia entre las iniciativas nacionales y el ejercicio de las instituciones descentralizadas territorialmente? Es claro que en Chile la experiencia más cercana de coordinación entre instituciones descentralizadas es la municipal. Sin embargo, se ha planteado que Chile todavía carece de un marco institucional capaz de coordinar de forma regular la interacción entre niveles, así como las distintas políticas, instrumentos y actores implicados tanto en el desarrollo económico (OCDE, 2009<sup>3</sup>) como también, en lo referido a la fragmentación de las políticas públicas (OCDE, 2012, 2013<sup>4</sup>).

Una redistribución de competencias territoriales basadas en una organización de políticas públicas, significa que la formulación de ellas debe considerar cada nivel territorial, el nivel nacional, regional y local, lo que es una forma de coordinar y articular la acción de la administración pública asignando responsabilidades. Para ello, se requerirá que cada una de las intervenciones de la administración sea explícita, conocida, concordada y coherente; por ejemplo, en la asignación de responsabilidades propuestas en las políticas nacionales de desarrollo urbano (2013) y en la política de desarrollo rural (2014), cada una de ellas propone orientaciones generales y promueve una correlación con las políticas urbanas y rural de los gobiernos regionales mandatados para la aplicación regional de las mismas, y estas deben ser coherentes con los planes y programas expresados en cada uno de los municipios; un buen ejemplo de esto es la política nacional de localidades aisladas (DS N°608/2010). En ningún caso deberán ser políticas exclusivas y excluyentes de ningún nivel territorial; de igual forma se pueden concatenar las políticas de carácter social y de fomento de las actividades productivas diseñadas tanto por los ministerios de Economía como el de Desarrollo Social.

Un modelo de articulación y coordinación en base a políticas públicas (orientaciones, planes, programas, financiamiento y gobernanza) por niveles territoriales, permite expresar de forma más adecuada la gradualidad del proceso de descentralización y la heterogeneidad territorial, es decir, adecuarse tanto al territorio diverso (base económica y social) como a las capacidades y estructura institucional, la que deberá evolucionar en el tiempo al aplicarse sucesivamente las políticas públicas. Lo anterior se resuelve a través de la articulación y coordinación del proceso de políticas públicas; cada una de ellas será parte o conformará un Contrato de Desarrollo Regional y local <sup>5</sup>, cuyo contenido deberá tener un alto grado de vinculación.

---

3 OCDE, 2009, Territorial Review Chile.

4 OCDE, Urban Policy Review, 2012 y Rural Policy Review, 2013.

5 Ejemplo de esto corresponde a los Programas Regionales de Gobierno ejecutados en el periodo 2010-2014.

A manera de resumen, es necesario señalar que el futuro de la descentralización en el país se juega en cómo proveemos certezas y no incertidumbre, la presente propuesta promueve la formulación de una política nacional de descentralización cuyo objetivo será el de establecer los acuerdos sociales y políticos sobre cuánto y cómo avanzar; es decir, la política definirá las prioridades y la reorganización competencial de cada uno de los territorios. Ante la eliminación de la figura actual del intendente regional, pieza fundamental en la articulación regional en el modelo actual, se debe poner énfasis en la articulación y coordinación entre los distintos niveles territoriales y en el marco de un Estado unitario, a través de la coherencia territorial del conjunto de políticas públicas y de sus respectivos planes y programas, sometidos éstos a evaluaciones y a la aplicación de medidas de corrección permanentes en el tiempo. Finalmente, estos elementos serán fundamentales para eliminar el problema de la incertidumbre de los tomadores de decisión y evitar decisiones basadas en la intuición.



---

## 1.7. Regiones: poder y liderazgo en la sociedad digital

CARLOS CANTERO<sup>1</sup>

Géografo, ex senador, master y doctor en Sociología.

### Introducción

El proceso de descentralización y regionalización constituye una promesa frustrada, una deuda de todo el espectro político, especialmente de aquellos conglomerados que han tenido gestión de gobierno en estas últimas décadas. Las externalidades de este incumplimiento dañan la calidad de vida en la Región Metropolitana, generando un desarrollo inorgánico. Y, además, afecta las expectativas de desarrollo de las regiones del país y la calidad de vida de su gente. Este incumplimiento genera una relación que es perder-perder.

### Poder y liderazgo en la sociedad digital

La sociedad digital y la revolución en las tecnologías de información y comunicación, autoconstitutivas con las redes sociales, han cambiado los paradigmas relacionales que mudan hacia un carácter distribuido, horizontal y ecosistémico. El desarrollo territorial está desafiado por el cambio constante, la incertidumbre debilita los anclajes de la sociedad, en lo tecnológico, social, económico, cultural y espiritual. Este *ethos* cambiante exige liderazgos con capacidad adaptativa que empoderen endógenamente a sus comunidades.

Las regiones, en particular, y el país, en general, tienen un desafío de adaptabilidad a la nueva sociedad digital, que requiere de nuevas habilidades y competencias, las que son exigibles a las personas, las organizaciones y territorios. Uno de los desafíos más difíciles en cualquier territorio es generar procesos de sinergia, romper la inercia social generando un clima funcional al trabajo integrado y de equipo, en torno a una estrategia consensuada y colaborativa, con un clima organizacional y emocional funcional al desarrollo. Para este propósito los liderazgos serán cada vez más desafiados por la emocionalidad predominante en las interacciones sociales, entre otras: la confianza en las relaciones sociales; el sentido de destino común; el clima de colaboración; la gestión del conocimiento; la convergencia del interés privado con el interés público.

---

1 Cantero, Carlos (2017). Sociedad Digital. Racionalidad-Emocionalidad. Edición Universidad Federico Santa María.

El liderazgo territorial debe favorecer la toma de conciencia, comprensión y alcances del profundo cambio cultural, involucrando actores políticos, tomadores de decisiones en el ámbito público y privado, los actores relevantes (*stakeholders*) de los diversos niveles del ecosistema territorial. La educación y los medios de comunicación constituyen los principales vehículos de contagio. El mundo del pensamiento y la academia tienen propuestas definidas y probadas a nivel global, se requiere tiempo-espacio para amalgamar confianzas y poner estas ideas en la agenda política.

Chile, como un todo y las regiones como parte constitutiva del todo, requieren adaptabilidad a la sociedad digital, que demanda nuevas habilidades y competencias, exigibles a las personas, las organizaciones y los territorios. El éxito de este desafío depende de romper la resistencia de los políticos al cambio cultural, adecuando sus hábitos conductuales, sus formas de interacción y sus atrincheramientos ideológicos disfuncionales con el sentido del nuevo tiempo.

Se trata de la gestión del poder: político, administrativo, financiero y cultural, y es necesario tener claridad que este nunca se entrega gratuitamente, por lo que el nivel nacional intentará seguir concentrándolo y gestionándolo de diversas formas, unas sutiles y otras violentas. El ámbito nacional tiene una tendencia estructural, cultural e histórica hacia la centralización del poder, que se replica constantemente desde el origen de la República.

Los desafíos de adaptabilidad tienen dos ejes principales, por un lado, desde arriba hacia abajo o desde el nivel nacional hacia el nivel local y, por otro lado, uno que surge endógenamente en cada territorio y de sus habitantes. Estas dos dimensiones tienen dinámicas y motivaciones distintas.

En el nivel (nacional) los depositarios del poder político estatal son, en primer lugar, el poder ejecutivo, representado por el gobierno y los actores de la administración del Estado y, en segundo lugar, los representantes parlamentarios: diputados y senadores, estas instancias solo estarán dispuestos a la dispersión del poder (descentralización y regionalización), cuando perciban una evidente amenaza política. Esto es la emergencia de un poder que les enfrente con disposición, capacidad y voluntad para hacer pagar el costo político y electoral a quienes traicionen estos principios. Esa ha sido la principal falencia estratégica del movimiento descentralizador. Hasta ahora ello no ha ocurrido, sea por inacción, omisión o inconsecuencia; quizás por falta de identidad o de unidad territorial; por no contar con suficiente madurez política; por la debilidad de los liderazgos regionales; y la ausencia de una estructura de medios de comunicación regional, lo que genera el predominio del interés y discurso centralista en todos los medios de comunicación.

Por su parte, el ámbito local-regional tiene desafíos endógenos, especialmente de articulación con un enfoque proactivo, participativo e integrador. Entre las dimensiones más

relevantes se pueden mencionar: la necesidad de liderazgos independientes y de clara identidad y arraigo local y/o regional; la disponibilidad de infraestructura básica; población y capital humano (avanzado); las redes sociales e institucionales; la institucionalidad democrática, republicana, ciudadana, social, laica y ecológica que oriente su visión prospectiva del desarrollo; una estrategia alineada con un relato integrador que genere cohesión e inspiración. En una palabra, se requiere constituir un *Nuevo Pacto Social*, en el que se observe un adecuado equilibrio entre el rol del Estado, el mercado y la sociedad civil. Hasta ahora la balanza estuvo cargada hacia el Estado, en ciertas ocasiones y hacia el mercado en otras. Pero en la sociedad digital con la emergencia de las tecnologías de información y comunicación (TIC) se ha empoderado la sociedad civil, desde donde surgen nuevos liderazgos que asumen nuevos roles, incluso desplazando a los partidos políticos que continúan replicando sus disfuncionales procesos tradicionales.

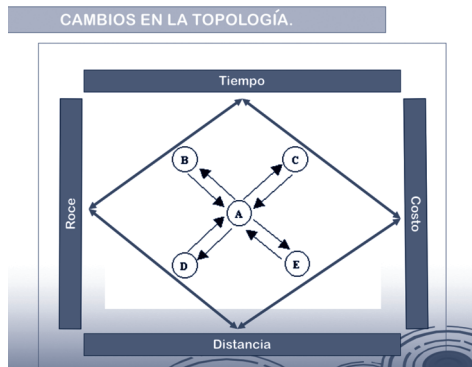
Se comprende que la tarea del liderazgo regional y local es hacer que el proceso funcione y contagie, promoviendo un estilo funcional con el desarrollo territorial sustentable. De allí la importancia de hacernos cargo de los nuevos paradigmas y sus marcos teóricos, para orientar la interacción de las organizaciones, empresas y la sociedad civil, para que surja nueva energía e ideas que impulsan el desarrollo.

### **Adaptabilidad y nuevos paradigmas**

El desafío adaptativo -a la nueva sociedad- requiere asumir el enfoque lingüístico-comunicacional: “en el lenguaje se construye la realidad”. La importancia de este asunto emerge cuando observamos la transmisión -por todos los medios de comunicación y redes sociales- de un paradigma centralista, disfuncional, autorreferente, sectorial y distante de la comunidad. De esa forma el proceso sigue necesariamente el principio autopoietico, es decir se auto-genera, auto-organiza y auto-sustenta de la misma manera, replicándose en las organizaciones sociales.

Hay quienes sostuvieron el debilitamiento de la incidencia territorial como consecuencia del proceso auto constitutivo que incluye la globalización, la revolución en las tecnologías de información, el debilitamiento del Estado-Nación y de las fronteras nacionales. Pero en la práctica resultó ser todo lo contrario, las variables temporales y espaciales son determinantes para la localización de la producción, los flujos de comercio, los aspectos sociales y culturales del desarrollo. El impacto en las nuevas dimensiones del territorio altera la topología generando nuevos y cambiantes elementos de centralidad, conectividad, accesibilidad y proximidad, impactando en múltiples elementos auto constitutivos de la nueva perspectiva territorial. Ver cuadros N° 1 y 2.

CUADRO N° 1



Fuente: Elaboración Propia

CUADRO N° 2



Todo este proceso impacta alterando los paradigmas. El paradigma tecnológico muta hacia la convergencia de servicios y productos en la gran plataforma digital que constituye la Internet y, por otro lado, el paradigma social se caracteriza por la emergencia de un nuevo valor de la diversidad, lo que se expresa en un nuevo pluralismo. En ese sentido se requieren efectivas y oportuna políticas públicas para democratizar el acceso a la sociedad digital y sus poderosas herramientas, cuidando no ceder a la demagogia, a modo de ejemplo, hemos visto en el sistema educacional como se han habilitado salas para convertirlas en laboratorios digitales con tecnología obsoletas, que no tienen la calidad ni la velocidad para el propósito formativo.

Preocupados del desarrollo en su delegación territorial y social se hace exigible a los líderes y autoridades del gobierno nacional y subnacional comprender los nuevos paradigmas, estudiar las nuevas tendencias, más que nada como mecanismos adaptativos, de reacción para actualizar y direccionar políticas y herramientas para potenciar la economía y revitalizar los territorios. El foco en dicho proceso se mueve entre la ciencia y la tecnología, además de políticas comprensivas e inclusivas para combinar investigación académica, investigación tecnológica, gestión del conocimiento<sup>2</sup> y política participativa, que además incluyan el desarrollo de competencias blandas en las personas organizaciones y territorio, con un enfoque prospectivo.

2 Cantero, Carlos (2012). Desarrollo e Implementación de la Gestión del Conocimiento en el Parlamento de Finlandia. Edición del Senado de Chile.

### **Enfoque complejo: eco-sistémico-relacional**

El desarrollo con enfoque eco-sistémico-relacional, encarna la complejidad que surge al integrar la dimensión témporo-espacial, superando la teoría de conjuntos y la teoría de sistemas, asumiendo que las partes del todo (sistema) tienen relevancia al observar lo que surge de la relación de esas partes, en un lugar y tiempo definidos. En este enfoque lo que verdaderamente importa es lo que surge de la relación de esas partes sistémicas. Para ser más precisos, de una reunión de personas, en un espacio y tiempo definidos, lo que nos interesa es lo que surge de la interacción de esos individuos, lo que definimos como la relación, que representa el resultado, el fruto o producto que resulta.

En este enfoque del desarrollo no se enfatiza el proceso sino que el resultado que surge de la relación, las partes son relevantes en tanto y cuanto de su relación surge un producto o consecuencia. Es como la convergencia o interacción que surge de la mezcla entre el carbón, el azufre y el salitre, que juntos y en relación se constituyen en un potente explosivo. Lo mismo ocurre en la energía atómica, es en la interacción o relación, de cuya fricción surge la energía.

Este enfoque del desarrollo, en consecuencia, es altamente dependiente de la política pública y del apoyo continuo de las autoridades: nacionales, regionales y locales. En una frase depende de liderazgos innovadores, dispuestos para avanzar hacia un proceso radicalmente nuevo, en sintonía con los nuevos paradigmas tecnológico (convergencia) y social (diversidad y pluralismo).

En la sociedad digital, con sentido de oportunidad, los ciudadanos deben tomar conciencia que el tiempo corre en contra, lo que obliga a elegir liderazgos habilitantes, que superen el paradigma nodal para trabajar en redes; que dejen atrás el individualismo o la cultura “del jovencito de la película” para aprender a trabajar en equipo; con pluralismo de alta capacidad asociativa y colaborativa; que frente a la incertidumbre sepan actuar con adaptabilidad instantánea, con mirada prospectiva; que frente a la competencia sepan generar competitividad; que dejen atrás el egoísmo, es decir, la cultura de “yo gano” para que “otro pierda”, reemplazándola por la lógica del ganar-ganar, también llamada altruista o relacionalidad inteligente entre las “partes” de un “todo”.

En relación al nuevo paradigma social y la mutación en el sentido de la diversidad, el liderazgo de un territorio debe superar el paradigma de la sociedad industrial que promovía la homogeneidad para valorar la convergencia de esa diversidad articulando la interacción en el pluralismo, enriqueciéndose en esa diversidad. Para el desarrollo de un territorio se debe superar la cultura del “ismo”: divisionismo, dogmatismo, sectarismo, partidismo, clasismo, caudillismo, paternalismo, etc. Los tiempos y problemáticas complejas no tienen soluciones fáciles, para ganar la punta y tener éxito se requiere sinergia, esfuerzo,



disciplina, trabajo y perseverancia, más allá de la demagogia, la promesa fácil o el caudillaje sectario. Se requiere el concurso de todos, y este es un gran desafío a superar por el liderazgo político, que está anclado en una mirada sectaria, de parciales, que se ampara en el partidismo. El desafío consiste en resolver la tensión entre homogeneidad y pureza partidista o la diversidad e integración proactiva y diversa en torno a un proyecto de desarrollo territorial compartido.

Como respuesta a este desafío surge un enfoque eco-sistémico-relacional, de gestión plenamente integrada y coordinada, que busca superar la parcelación propia de nuestra cultura (cartesianismo: las partes del todo), con una mirada transdisciplinaria, multisectorial, holística, abierta a los procesos, promoviendo una real y formal integración público-privada con amplia participación de la sociedad civil, que pone de relieve la importancia y valoración de la inserción *glocal* en los sistemas de redes globales, enlazando los talentos para compartir y contagiar cultura de excelencia (prácticas), conocimientos, experiencias y habilidades.

Esta lógica eco-sistémica tiene sentido en nuestro país por el profundo arraigo de práctica disfuncionales con el desarrollo, dicho más directamente, por la necesidad de políticas públicas que gestionen un profundo cambio cultural, para superar la linealidad o cartesianismo sectorial; el centralismo que limita la acción regional; la mirada parcial en desmedro del todo; el individualismo que daña las capacidades de sinergia; de trabajo en equipo y generación de competitividad; el enfoque segregador por el partidismo y sectarismo derivado de la cultura confrontacional que caracterizó a la sociedad industrial y su guerra fría o de trincheras.

### **Nodos enrutadores (Hub)<sup>3</sup> y articuladores estratégicos**

El *HubConcepts*<sup>4</sup> surge de observar una realidad común, la necesidad de un marco para una aproximación práctica a la planificación y desarrollo de los ecosistemas regionales, entendidos como un complejo y completo sistema de gestión integrada en el territorio (nacional, regional y local), recogiendo las mejores prácticas de gestión y liderazgo. Se trata de articular un ecosistema multi-dimensional: social, económico, político y cultural, en el que todo y todos estamos relacionados con una totalidad superior a las partes constituyentes. Este enfoque demanda definir consensos y acuerdos respecto de lo que se quiere conservar y aquello que se quiere cambiar.

---

3 Launonen, Martti; Viitanen, Jukka (2011). *HubConcepts*, The global best practice for managing innovation ecosystems and hubs. Published by Hubconcepts Inc, Helsinki, Finland.

4 Launonen, Martti y Viitanen, Jukka (2011). *Hubconcepts*. The global best practice for managing innovation ecosystems and Hubs. 1ª edición by Hubconcepts Inc.

Para ello se requiere de un núcleo concentrador, dispositivo o plataforma que permita centralizar una red para desde allí ampliarla, optimizando las interrelaciones e interacciones, también se entiende como un enrutador o conmutador, un punto de intercambio o centro de distribución y coordinación. Este proceso es referido y caracterizado en la bibliografía comparada, conceptualización que surge desde la informática, para referir a los ordenadores de información, refiere a la acción de concentrar o canalizar los flujos en una red, para amplificarlos y repetir esa señal por diferentes puertas (o puertos). Una misma señal repetida y amplificada sucesivamente, de tal manera que todos los puntos acceden a la misma información, al mismo tiempo, constituyendo lo que se define como un *Hub* inteligente. Se aplica a la gestión de redes, especialmente en el transporte, en la gestión de terminales aeroportuarios, y ahora se extiende hacia la gestión territorial. Se aplica para la coordinación del desarrollo en comunidades de larga tradición centralista.

La experiencia de desarrollo territorial en Europa le asigna gran importancia y ha estudiado diversos modelos que tratan el concepto de *Hub* como nodos articuladores, centro de iniciativas de excelencia, ecosistemas energizantes urbanos, para la planificación y gestión de entornos de innovación territorial que promueven prácticas de colaboración de los nodos de ciencia, tecnología, investigación, entorno de incubación, centro de innovación, otros programas regionales y sus bases de datos. La bibliografía presenta estudios de caso sobre *Hub* en: *Silicon Valley* (EEUU), *Research Triangle Park* (EEUU), *Sophia Antipolis* (Francia), *Cambridge* (Reino Unido), *Otaniemi* (Finlandia), *Daejeon* (Korea del Sur), *Kanagawa* (Japón) y *Shangai Pudong* (China).

Un *Hub* Regional introduce una aproximación a la planificación, implementación y desarrollo de un ecosistema, con un marco completamente integrado que define una visión nueva de lo multi y trans sectorial, el valor global del trabajo ecosistémico (público-privado) para beneficio mutuo y general, ejemplos de este enfoque son los ecosistemas: empresariales, industriales, de innovación, de emprendimiento, etc., o la mezcla de ellos.

Es una mirada *glocal*, que intenta optimizar lo local y sus inserción en lo global, priorizando la colaboración y la coordinación, trabajando junto a otros actores claves del ámbito local y global, aprovechando el conocimiento (tácito y explícito)<sup>5</sup> y la inteligencia que tiene un territorio, para asegurar el importante rol de la ciencia y la tecnología, la investigación en ese ecosistema y articular con centros de incubación territorial de negocios, todo ello en interacción y coordinación con talentos y las mejores prácticas de otros espacios territoriales (locales, subnacionales, nacionales o globales). Hay que tomar conciencia –

---

5 Cantero, Carlos (2013). Introducción a la Gestión del Conocimiento. El caso de Finlandia. Editorial Occidente. Santiago, Chile.

viralizando y contagiando a los demás- que siempre hay personas muy competentes con las que se deben construir sinergias, tanto en las organizaciones como en los territorios, dicho directamente superar la cultura de parcelas o sistemas cerrados.

## Ecosistemas regionales de innovación y desarrollo

En este sentido el desarrollo de Ecosistemas Regionales de Innovación (ERID) requiere de un trabajo de conocimiento, un inventario claramente reconocible de sus elementos fundamentales: un marco político regional y nacional; infraestructura física y estructura de servicios; un sistema de educación integrado y políticas públicas de aprendizaje permanente; investigación y desarrollo público- privado; políticas de apoyo en integración productivo industrial; laboratorios y espacios de prueba; incubación de ambiente de emprendimiento; desarrollo de las Pyme; y vinculación del complejo industrial y de servicios complementarios.

Los ecosistemas regionales (o territoriales) de innovación, constituyen un modelo tomado desde la experiencia y literatura finlandesa y sueca <sup>6</sup>, sirven para redefinir los roles claves, los factores críticos para el desarrollo de plataformas regionales atractivas, rompiendo con la verticalidad del clúster, su fuerte sesgo gerencial y la mirada exclusivamente empresarial o economicista, para asumir el enfoque-sistémico-relacional donde los elementos relevantes tienen una concepción comprensiva, integral e inclusiva, para alcanzar un efectivo desarrollo.

En estos modelos de desarrollo emergentes el gran desafío de los liderazgos está en asumir y adaptar con pertinencia las mejores prácticas internacionales como proceso constante, asumiendo el valor de las redes de colaboración, y la nueva dimensión de la competitividad que promueve alianzas estratégicas entre competidores para el éxito en la gestión<sup>7</sup>, para liderar la planificación, desarrollo y gestión de la innovación regional, asumiéndola como un ecosistema y centro neuronal (*hub*) local, regional, nacional y global, aplicando estándares, procesos de auditoría, gestión del conocimiento y marcos de evaluación probados. Se trata del imperativo de la excelencia en el hacer para constituir territorios más inteligentes y competitivos.

---

6 Launonen, Martti; Viitanen, Jukka (2011). HubConcepts, The global best practice for managing innovation ecosystems and hubs. Published by Hubconcepts Inc, Helsinki, Finland.

7 Porter, Michael E. (1990). Competitive Advantage: Creating and Sustaining Superior Performance. The Free Press. New York.

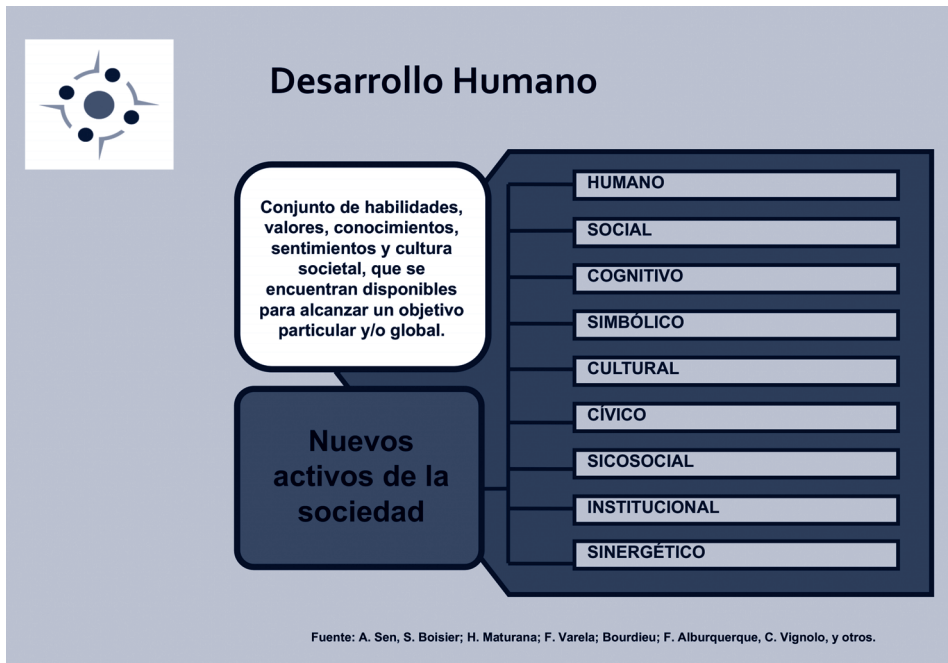
## Inteligencia territorial, institucional e interpersonal

En la sociedad emergente los desafíos del desarrollo requieren de una inteligencia territorial (endógena), demandando un cambio cultural que involucre a todos los actores: mercado, Estado y sociedad civil. Pero, se debe enfatizar que no se trata de competencias duras, ni de incorporación de las tecnologías de información y comunicación (TIC) solamente, sino de validar y poner en su justa dimensión la importancia de las competencias blandas, de las habilidades sociales, del trabajo en equipo, organizacionales, de gestionar un clima psicosocial funcional al desarrollo (confianza) y de liderazgos habilitantes.

Nuestros espacios territoriales (comuna, región, país) requieren incorporar nuevos marcos teóricos que orienten los modelos de desarrollo hacia respuestas efectivas a las problemáticas emergentes, incorporando a todos los actores, en la búsqueda de un bien compartido. Considerando las diversas características económicas, sociales, culturales, ambientales, y/o psicosociales de los diversos espacios territoriales, muchas de estas unidades o ecosistemas se han planteado su propio modelo de desarrollo sobre la base de políticas orientadas al crecimiento sostenido de la economía, diversificando sus actividades y mejorando la productividad; fomentando la apertura de su economía al comercio internacional, con pertinencia y oportunidad, en base a la innovación y la transferencia tecnológica.

Los equipos de investigación intersectorial e interdisciplinar, en los diversos niveles territoriales, deben ser inclusivos de lo público-privado-académico-social, en torno a un modelo económico más intensivo en conocimiento y más preparado para mejorar la empleabilidad y productividad. Un *hub* de conocimiento capaz de contagiar la excelencia global en el sistema que permita una transición hacia una economía más sustentable y respetuosa de las personas y el eco-sistema. Territorios conscientes que tienen una inteligencia interpersonal, organizacional y territorial que deben cuidar y cultivar por la competencia y movilidad que se genera con otros territorios. Y, la importancia de los denominados activos sociales de que dispone un territorio, como por ejemplo capital social, capital humano, capital institucional, capital sinérgico, etc. (ver cuadro N° 3)

CUADRO N° 3



### Identidad, relato y comunicación

Para este propósito resulta básico construir nuevos climas emocionales, formas de mirar, escuchar y conversar, anclados en la confianza, el compromiso, respeto y fraternidad, promoviendo políticas de convergencia para lograr acuerdos eco-sistémicos.

Se requiere fortalecer un sistema regional de comunicaciones, que considere televisión, radio, diarios y redes sociales digitales, rompiendo la arraigada concentración y centralismo, que mantiene amplios espacios territoriales (regiones y/o comunas del país) viviendo realidades y problemáticas ajenas, un metamorfismo o alteración por contacto comunicacional, impositivo, que destruye la identidad propia de cada territorio, que se ve sometido a la dominación memética (ideas-emociones) del centralismo, producto del bombardeo cotidiano, intenso, permanente, reiterativo, sobre los problemas de la capital y sus grandes conurbaciones.

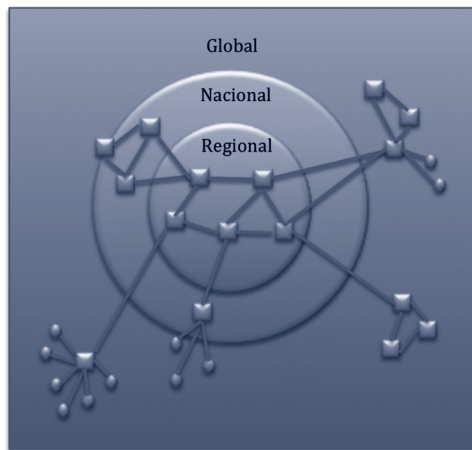
Emerge un desafío identitario, para configurar las dimensiones de los personajes y valores que caracterizan la actividad industrial: moderna, respetuosa de las personas y del medio ambiente. La valoración del ecosistema propio, requiere de una amplia toma de concien-

cia, unidad y concertación de todos los actores públicos y privados, locales y nacionales, de los medios de comunicación, la educación, el comercio, la industria y la sociedad civil. Para dar sustentabilidad a nuestras principales actividades económicas e industriales locales, debemos ser capaces de ponernos a la altura de los desafíos, vinculándonos e interactuando con los grandes referentes del mundo global (*glocalidad*), que son de quienes podemos aprender y con quienes podemos establecer redes de colaboración.

Enfrentar este desafío requiere aplicar políticas públicas destinando recursos y fondos concursables para la construcción de una cultura e identidad propias del ámbito regional y local, que aporte valor a la industria local, al emprendimiento, a la identidad, la idiosincrasia y el carácter propio. Cuidar la especificidad de disponibilidad de medios de comunicación que tengan un claro carácter regional, comunal y local que equilibren el sometimiento y la dominación cultural que representa el centralismo y hegemonía (de todo tipo) de los medios nacionales. Ello implica una política pública que distinga entre lo global, nacional, regional y local, muy bien definida para la administración del espacio radioeléctrico, que alcanza a las concesiones de radio, televisión y toda las potencialidades y dimensiones digitales, derivadas de diferentes frecuencia y bandas, cuidando el equilibrio entre el rol público y el privado, por ejemplo, para la implementación de las redes de emergencia que por su rol e importancia pública deben tener prioridad sobre cualquier otra demanda.

### Territorios compiten sistémicamente

IMAGEN 1



Fuente: Elaboración Propia.

Se debe tener claridad que no solo compiten las empresas sino que lo hacen los territorios sistémicamente, por lo que deben implementarse políticas explícitas público-privadas para contagiar el compromiso por la excelencia de las empresas líderes en esos espacios territoriales, promoviendo los mismos estándares que se aplican internamente, extendiéndolos y difundiendo a sus comunidades vecinas, para que dicho estándar se use de la forma más amplia posible, ya que todas las áreas son sensibles e inciden de alguna manera en la productividad del territorio, por ejemplo: el sistema de transporte, las actividades en los terminales de transferencia (puertos, aeropuertos, terminales, estaciones ferroviarias, etc.), en el ámbito social la salud, la educación, la cultura, el deporte, la recreación, entre otras. El compromiso por la excelencia debe alcanzar a lo público y lo privado; si ello no se mira sistémicamente el sector privado habrá hecho un pésimo negocio, que más temprano que tarde cobrará su cuenta.

Allí emerge la urgencia por tomar consciencia sobre la importancia de construir una inteligencia regional o territorial articulada y coordinada, para lo cual se deben desarrollar y consolidar centros de gestión del conocimiento y centros de pensamiento de carácter regional, centros de ciencia y tecnología, centros de incubación, con recursos humanos, financieros y logísticos, para acoger a los jóvenes y profesionales que acceden a niveles de postgrado (magister y doctores) para contribuir y dar sustentabilidad al desarrollo regional, con estilos conductuales participativos, colaborativos, incluyentes y en sintonía con el desarrollo de los marcos teóricos y estrategias de desarrollo de cada territorio. Pero estos esfuerzos deben ser con mirada elevada, no para constituir un nuevo botín de guerra de un sector político determinado, ni para el tráfico de influencias, o el lobby de un grupo económico en particular. Se debe atender la pluralidad, la excelencia en la gestión y los resultados de estos centros, abriendo espacios al capital humano avanzado. En esto se debe cuidar la pertinencia territorial. Es decir, no puede continuar el proceso poético o de replicación que concentra todo en Santiago, favoreciendo la localidad exigiendo el respeto por la pertinencia y la vocación de cada territorio. Dicho directamente, en lo político se debe superar la tara partidista favoreciendo la excelencia de las personas más allá de su color político y, en lo empresarial, se debe privilegiar el interés regional por sobre el mimetizado lobby interesado, o peor aún, los espacios para el tráfico de influencias.

El éxito del proceso de desarrollo territorial depende de cuidar las capacidades previas en la administración pública: las ventajas competitivas y comparativas; promover un clima organizacional y emocional positivo en comunidades complementarias; un buen diagnóstico-con procesos ampliamente participativos- que permita certeras definiciones estratégicas; un inventario territorial que incluya lo público y lo privado: infraestructura, vocación y fortalezas tecnológicas, capacidad regional, considerando facultades y atribuciones, disposición y usabilidad de capital humano avanzado; y una planificación o visión prospectiva que atienda lo productivo con igual relevancia que lo ambiental y la calidad de vida de las personas.

## El conocimiento: generador de riqueza

En la Sociedad del Conocimiento se debe promover la consciencia que la nueva riqueza está en la gestión del conocimiento, cada territorio (su administración) sea nacional, regional o local, debe definir políticas para la atracción y retención del talento, del capital humano, especialmente el avanzado, en los niveles técnico y profesional, promoviendo la competitividad para la generación de productos y servicios, con proyección hacia los mercados globales.

Se debe estimular una investigación con métricas evaluativas de sentido práctico, medibles y verificables, que considere los valores y vocación de los territorios, que impacte efectivamente en las estructuras que permitan generar desarrollo en el sentido amplio de la expresión, es decir, en el sistema productivo, en la calidad de vida y bienestar de las personas. La academia y los centros de pensamiento, investigación e innovación, deben ser evaluados por sus habilidades científicas de conjunto (estructura institucional, número de investigadores, resultados de investigación, números de centros de excelencia, etc.), promoviendo la creación de propiedad intelectual comercialmente interesante, que se expresen en contratos I+D y transferencia de tecnología.

Los ecosistemas regionales -el territorio y sus actores- deben fomentar las competencias locales, gestionar el conocimiento (*know-how*), estimular la co-creación y el trabajo en equipo, enfocando la gestión y la orquestación de las acciones de los grupos de interés, promover iniciativas pioneras o innovadoras, favorecer la inclusividad y la inter y transculturalidad, con estrategias y políticas racionales que aprovechen la libre circulación de personas calificadas (procesos migratorios) favoreciendo la sinergia creativa, el intercambio de conocimientos entre ecosistemas de innovación complementarios, con plataformas que apoyen y acompañen los procesos con la interconexión digital y analógica, la generación de más conocimiento y redes de comercialización efectivas y oportunas. Por cierto, para esto se requiere un marco teórico, facultades, recursos y la decisión de las autoridades, lo que en la actualidad está muy lejos de suceder, lo que retrasa y condena mejores oportunidades de desarrollo regional. Valga la crítica al centralismo y la muestra de ineptitud política transversal, a pesar de la urgencia de una política y ley de migraciones para el país, gobiernos de distintos colores se han mostrado ineptos, incompetentes, insensibles e irresponsables, mientras miles de inmigrantes circulan libremente por el país. No estoy criticando la inmigración, la que considero positiva cuando está bien pensada y ejecutada, sino a nuestros gobiernos, a los responsables del tema que no han estado a la altura, a los políticos que han actuado con negligencia, permisividad e incompetencia.

Diversos espacios territoriales -en su actual nivel de desarrollo- cuentan con todas las condiciones para enfrentar un salto cualitativo hacia una nueva etapa de desarrollo tecnológico, con todas las consecuencias que ello conlleva, proceso que debe desarrollarse



a partir de un cambio de paradigma, no solo en el contexto de la adopción de nuevas herramientas para la administración y los recursos humanos, desarrollo y difusión del conocimiento en los niveles de la organización, una orientación hacia la innovación en todos los niveles de la cadena productiva. Buscar fórmulas para relacionarse con todos los concurrentes (*stakeholders*), para la gestión del conocimiento en la organización, empresa, o territorio, las fórmulas para la resolución de problemas y, principalmente, los modos utilizados para relacionarse con la comunidad en un enfoque de bien común.

Se observa una fortaleza en la gran acumulación y construcción de *Know How* (ingeniería, gestión y procesos) asociado a cualquier complejo industrial: agroindustria; minería, forestal, piscicultura, etc. Complementariamente, se requiere un fortalecimiento de las universidades (regionales y nacionales) y los centros técnicos para la formación de capital humano avanzado con pertinencia. Este proceso pone a la sociedad regional frente a importantes y nuevos desafíos desconocidos en el país: en lo económico, social, cultural, empresarial, innovación, competitividad, clima organizacional, elementos sociales aglutinantes, urbanismo, calidad de vida, gestión territorial y ambiental. En muchas de estas temáticas hay poca o ninguna experiencia: a modo de ejemplo, la problemática migratoria, la conmutación asociada a las jornadas especiales (sistema de turnos en la minería), el problema de narcotráfico y el consumo de drogas, el medio ambiente, la gestión del conocimiento, etc.

### **Visión prospectiva y planificación estratégica<sup>8</sup>**

En Chile nos hemos sorprendido al verificar nuestras debilidades (energía, emergencias, justicia, agua en el norte minero, baja disponibilidad de técnicos, etc.) lo que aconseja una auditoría permanente que permita gestionar *glocalmente*, con información y oportunidad, para asegurar la competitividad global: aspectos comerciales/mercado, tributarios y arancelarios, recursos básicos, uso de suelo, normas ambientales, disponibilidad de urbanización básica, etc. Hoy no existe un *Hub* regional que oficialmente se encargue de estos temas relacionados.

La planificación territorial es fundamental para el éxito en gestión, esta debe ser integradora e inclusiva, y debe aplicarse con una lógica *top-down*, esto es, que los planes compartidos, extensivos y participativos constituyen la carta de navegación del todo con un enfoque de orientación general eco-sistémica-relacional. Pero esta surge de prácticas colaborativas y ampliamente participativas, desde la base (*bottom-up*), lógica que tiene sentido para remarcar que cada uno y todos los estratos (o componentes sociales) -con su atmós-

---

8 Leydesdorff, Loet (2006). *The Knowledge-Based Economy: Modeled, Measured, Simulated*. Universal Publishers.

fera, sus elementos y organismos constituyentes- son importantes, irremplazables, insustituibles, y en consecuencia, el problema crítico de administración está en la capacidad para gestionar y hacer converger intereses diversos, la gestión de la inteligencia territorial que evite ambigüedades o sinergias negativas en la articulación de los diversos sectores.

La orquestación inteligente facilita la integridad del ecosistema, creando un código unificado para hacer converger los procesos de innovación y la convergencia intersectorial en función del diseño estratégico, enfocar procesos colaborativos, relacionar redes de trabajo y gradualmente, desarrollar prácticas comunes para una creación de innovación en el proceso; todo lo cual hace necesario un conjunto de actores y recursos dedicados a la coordinación, la gestión que facilite la convergencia y los procesos colaborativos en torno a un plan de desarrollo, donde todos los elementos vinculados al ecosistema puedan y deben ser ajustados constantemente para asegurar la mayor sinergia.

Este proceso en general ha consistido en buscar fórmulas para promover el desarrollo en el menor tiempo posible, objetivo que requiere visión prospectiva y planificación estratégica, la definición consensuada de metas que orienten al conjunto de la sociedad. Un esfuerzo consensuado y compartido entre el Estado, el mercado, la academia y la sociedad civil, para alcanzar los mejores resultados, en un clima de confianza y respeto, compromiso democrático, participativo y solidario.

Que al mismo tiempo busque promover un desarrollo humano, mejorando la redistribución del ingreso, enfatizando la inversión y promoción del capital humano, compensando las disparidades territoriales, apoyando el emprendimiento a través de créditos, eficiencia en la gestión estatal y recaudación efectiva de impuestos.

### **Modelo de innovación colaborativa <sup>9</sup>**

El enfoque triangular del conocimiento<sup>10</sup> analiza la sinergia territorial entre innovación-investigación-educación, explicando las dinámicas relacionadas y las interrelaciones de los grupos de colaboración para generar las sinergias del desarrollo.

En un ecosistema regional es fundamental la inclusividad, la consideración de todas las partes del todo, una visión centrada en las personas, el fortalecimiento de la alianza público-privada, la participación de la sociedad civil, la valoración de la investigación y la innovación, la gestión de un clima organizacional y emocional funcional y apropiado, la

---

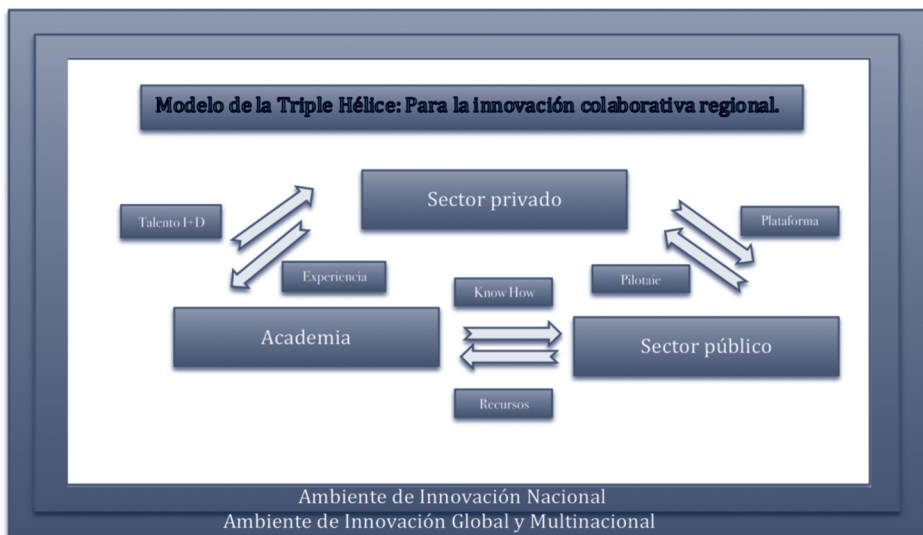
9 Etzkowitz, Henry (2005) *Triple Helix: A New Model of Innovation*. Stockholm: SNS Press.

10 Lappalainen, Pia; Markkula, Markku (2013). *The Knowledge Triangle – ReInventing the Future*, European Society for Engineering Education SEFI; Aalto University; Universitat Politècnica de València.

estrategia de desarrollo como elemento rector para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador.

En la literatura comparada las instituciones del conocimiento juegan un papel crucial, integrando diferentes capacidades para crear innovaciones pertinentes y altamente significativas al desarrollo territorial, cuestión completamente ajena a las prácticas actualmente vigentes en el ámbito académico del país. Se requiere un profundo cambio en las políticas públicas nacionales y regionales al momento de definir el financiamiento de los proyectos. Parece bastante obvio la necesidad de métricas que permitan medir el impacto de estos esfuerzos en el desarrollo territorial, mejorando los recursos e incentivos universitarios al momento de la asignación de los recursos. Es relevante identificar las vinculaciones claves y las gestiones fundamentales entre el sector público, la academia y las empresas, sus múltiples relaciones en las actividades de innovación, en los que cada uno asume su rol buscando activamente acuerdos de colaboración para generar valor agregado con esfuerzos compartidos.

Este objetivo se ha logrado exitosamente con la aplicación del modelo denominado de la triple hélice<sup>11</sup> –sector público, las empresas y la academia, que supone la integración de un ambiente de innovación nacional y global, que orienta todos los agentes claves y extiende su proceso de coordinación para proyectarse a contextos nacionales y globales.



11 Etzkowitz, Henry; Leydesdorff, Loet (1998). The Triple Helix as a model for innovation studies. Oxford Journals, Social Science, Science and Public Policy, vol 25, pags. 195-203.

Se trata de un modelo<sup>12</sup> que desde los Países Bajos se ha extendido exitosamente al ámbito global, de estos descriptores (academia, sector público y sector privado) se deduce que se trata de un proceso dinámico para mejorar la base económica de un territorio y sus organizaciones, la capacidad endógena e institucional para incrementar los niveles de vida de las personas (sociales, económicas, ambientales, culturales y espirituales) de forma sostenida y sustentable a lo largo del tiempo, con objetivos de corto, mediano y largo plazo. Implica la elección entre diferentes caminos posibles y requiere de capacidad prospectiva y planificación estratégica para orientar la acción en la dirección elegida, previendo la tensión y estableciendo fórmulas para resolver conflictos entre actores y los diferentes intereses.

Se basa en las ventajas comparativas y competitivas, sean recursos naturales, financieros, cognitivos, sociales o humanos, fundados en una inteligencia social enfocada al logro de objetivos específicos para la innovación en base a los recursos existentes en la región, en función de los cuales se genera un proceso gatillante de nuevos soportes económicos como base fundamental del desarrollo.

Para la Organización de Naciones Unidas, el desarrollo se define como: “el mejoramiento sustancial de las condiciones sociales y materiales de los pueblos bajo el marco de respeto de sus valores culturales”. En relación al modelo de desarrollo señala que este se caracteriza por “los aspectos más permanentes y estructurales de la política económica de un país a mediano y largo plazo. Es la manera en que una sociedad utiliza sus recursos y los intercambia con otras sociedades, responde a los cambios y procesos de cambios estructurales para lograr sus objetivos y distribuir los resultados de su actividad productiva”.

En referencia al desarrollo local, se deberán considerar, por ejemplo, aspectos contenidos en la formulación de Krugman<sup>13</sup>, a saber: primero, la ubicación de los productores del bien o del servicio distintivo de cierto modelo de desarrollo, es central, toda vez que los productores quieren ubicarse cerca de los proveedores, así como de sus clientes, lo que determina que van a estar cerca los unos de los otros, con lo cual se supone que se logre una “aglomeración”, es decir, un centro de desarrollo territorial particular. Segundo, también se debe considerar que existe cierta inamovilidad de los recursos, como la tierra o los recursos mineros, es decir, se debe ir a producir al territorio donde se encuentre y también en cierta medida la fuerza de trabajo, los cuales son factores determinantes que se oponen -o bien, se deben complementar- a los anteriores. (Moncayo<sup>14</sup>, 2001)

---

12 Boyer, Brian; Cook, Justin; Steinberg, Marco (2010). *Recipes for Systemic Change* (In Studio). Helsinki Desing Lab, Sitra.

13 Krugman, Paul (1997). *Desarrollo, Geografía y teoría económica*. Premio Nobel de Economía 2008.

14 Moncayo, Edgard (2001). *Evolución de los paradigmas y modelos interpretativos del desarrollo territorial*. Serie Gestión Pública. ILPES - CEPAL

Diversos territorios, en su actual nivel de desarrollo, cuentan con las condiciones para enfrentar un salto cualitativo hacia una nueva etapa tecnológica; pero este proceso debe desarrollarse a partir de un cambio de paradigma, no solo en el contexto de la adopción de nuevas herramientas para la administración de los recursos humanos; desarrollo y difusión del conocimiento en todos los niveles de la empresa; una orientación hacia la innovación en todos los niveles de la cadena productiva y, entre otros aspectos, buscar fórmulas para la aplicación de nuevos enfoques para relacionarse con los concurrentes (*stakeholders*), la gestión del conocimiento propuesta por los profesores Nonaka y Takeuchi, junto a su enfoque sobre la supervivencia de las empresas modernas, las ideas para el desarrollo de la creatividad en la empresa, las fórmulas para la resolución de problemas y principalmente los modos utilizados para relacionarse con la comunidad en un enfoque de bien común.

### **Clúster, innovación y sustentabilidad**

El modelo de clúster empresarial como lo definió Porter<sup>15</sup>, es una “concentración geográfica de empresas y agentes relacionados que compiten en un mismo sector de operaciones”, pero que se complementan a la vez, equilibrio que estimula una dinámica de crecimiento económico. La gran ventaja del clúster es que puede generar economías de escala y capacidad competitiva frente a otros mercados, a partir de alianzas y colaboraciones propias del encadenamiento.

En el mundo desarrollado el concepto de clúster evoluciona hacia los ecosistemas, entendiéndolos como sistemas antrópicos (sociales) que se superponen a los ecosistemas naturales, con la obligación de cautelar su armonía, integración y equilibrio, comunidades que se caracterizan por construir estrategias desde abajo hacia arriba; mantener sus equilibrios; valorar el talento de su gente; orientar a las personas hacia el emprendimiento, valorando y apoyando esa actitud de vida.

Los ecosistemas regionales son entendidos como territorios inteligentes, en el sentido que gestionan su conocimiento y la innovación, promoviendo la emergencia de tecnologías disruptivas que estimulan la transformación de sectores tradicionales y estrategias de especialización, entre otros: energía, medio ambiente, ciencias de la vida, biotecnología, TIC, nanotecnología, nuevos materiales, ingeniería de procesos, gestión y administración, etc. Este concepto está asociado a la integración de todos los actores y al conjunto de di-

---

15 Porter, Michael (1980). *Competitive Strategy: Techniques for Analyzing Industries and Competitors*. Free Press. New York.

ferentes elementos que interrelacionan entre ellos y se organizan para generar desarrollo en una comunidad o ecosistema, y se extiende a todo un *ethos*, lo que se expresa en conceptos como: regiones que aprenden (*learning regions*); ciudades inteligentes (*smart cities*), redes inteligentes (*smart grid*), agroalimentación, energías renovables no convencionales, etc.

La investigación aplicada inter- trans y multidisciplinaria del Ecosistema de Innovación Complejo (EIC) busca soluciones a los desafíos de la regeneración de aprendizaje y enseñanza, como las impuestas por los límites entre las instituciones educativas, la internacionalización y la formación permanente. El objetivo del EIC es transformar rápidamente los últimos resultados de investigación disponibles para el desarrollo de proyectos de enseñanza y de formación, y, a cambio, recibir retroalimentación del campo para iniciar una nueva investigación. Al mismo tiempo, se promueve la cooperación entre los distintos niveles y ámbitos de la educación y la formación.

La mejor manera de organizar las operaciones de un EIC es tener una estructura sencilla y flexible de carácter público-privado-académico, para una reacción rápida a los cambios. Una de las condiciones previas de funcionamiento es que las organizaciones y personas que participan se comprometan con las actividades llevadas a cabo; la experiencia comparada muestra que esto se ha logrado con bastante éxito. Actividades conjuntas no son planeadas y ejecutadas desde arriba hacia abajo (*top-down*), ni por el grupo directivo en solitario, se promueve personas de contacto activo y con éxito para la creación de redes y la participación en las actividades del modelo.

La premisa del EIC es conectar invariablemente la interacción entre la unidad de análisis y las actividades propias de individuos, organizaciones y empresas, que se orientan por una lógica colaborativa y distribuida, en la búsqueda de generar beneficio real para los participantes, con una clara inspiración de ganar-ganar, beneficiándose de ser miembros de una entidad más grande cuando se embarcan en la formulación y ejecución de proyectos. Sus miembros aprenden mutuamente y desarrollan colaboración y la división del trabajo, proporcionando información sobre los eventos de aprendizaje en línea, organización de seminarios, etc.

El mercado evoluciona vertiginosamente desafiando los procesos tradicionales de creación de valor reclamando la participación de todos los actores -los directamente involucrados en la producción, los concurrentes y clientes- los que se convierten en activos gestores en los procesos de innovación en la cadena de valor de las empresas. Esto demanda habilidades territoriales para conectar y dirigir procesos de innovación funcional entre los actores de un clúster, una estrategia para asociaciones regionales, para complementar el desarrollo conjunto y la inteligencia territorial disponible.

## Cambio cultural y memética

Estamos enfrentando un cambio cultural profundo derivado de la mutación desde la sociedad industrial hacia la sociedad digital, que por sus características constituyen antípodas o mundos opuestos. En la sociedad digital la persona y su subjetividad tienen una relevancia creciente, adquiere centralidad la percepción de los individuos respecto de la sociedad. Producto de esta situación cobra importancia el proceso memético, que es una aproximación a los modelos de transferencia de información cultural.

A modo explicativo de lo anterior, el concepto meme, entendido como unidad de información cultural, deriva de las ideas de Richard Dawkins, quien lo entiende análogo a un gen, este transmite información biológica y el meme es una unidad cultural que transmite y se hospeda en la mente de una persona, pueden ser ideas, creencias, comportamientos, etc. Para el suscrito, este tema cobra importancia ya que se trata de una temática central en el desarrollo, se trata de la convergencia entre la racionalidad y la emocionalidad en las que se da la relación social. Analógicamente, una idea (buena o mala, con todos sus matices) puede ser planteada en un ambiente o clima sicosocial positivo o negativo. Por ejemplo, una idea planteada en un ambiente en que prima la emoción de confianza será muy distinta en sus resultados respecto de lo que ocurre cuando es planteada en un ambiente de desconfianza. Como analogía explicativa se entiende como una semilla, que puede ser de buena o mala calidad y aquello que ocurre en la relacionalidad con el sustrato donde será sembrada, que puede ser fértil o infértil. Gestionar esta emocionalidad, pasarla de disfuncional a funcional al desarrollo, es el desafío que demanda un liderazgo de nuevas características referidas anteriormente.

Se debe utilizar una memética racional (inteligente), con identidad local, fuertemente anclada en la emocionalidad, involucrando y favoreciendo la participación en las redes sociales y de comunicación de aquellos concurrentes que se sientan comprometidos o amenazados. A modo de ejemplo, se debe tener campañas por medios de comunicación local y regional. Enfrentar los problemas con vocerías locales y próximas a la gente. No se debe ni puede eludir denuncias infundadas, como ocurre cuando se muestra a una empresa como alevosamente contaminante; o se acusa de cómplices a los técnicos y actores señalándolos como los que diseñan y ejecutan esa ingeniería que atenta contra las personas y el medio ambiente. Más aún si esas personas son las mismas que viven en la ciudad, desarrollan toda su vida familiar en este entorno. Se debe reaccionar con oportunidad señalando aquello que es contrario a los valores de la empresa y a la ética de sus ejecutivos y trabajadores. Se debe tener una política comunicacional activa y clara.

Otro tema en el que se justifica plenamente el trabajo comunicacional mancomunado, emerge cuando vemos el proceso de traslado de gerencias hacia Santiago. A modo de ejemplo, ¿qué pasa cuando las empresas de la gran minería sacan de la zona norte sus

gerencias trasladándolas a Santiago? La señal para las demás empresas de productos y servicios es evidente, deben abandonar la zona y radicarse en Santiago, donde se toman las decisiones, donde está el poder. Ese proceso que se desarrolla con plena permisibilidad de la autoridad (centralista) es dañina para la economía regional y un tapaboca al concepto de *cluster*, del que se ha dicho mucho y hecho poco.

Otro ejemplo es el proceso de conmutación, que se implementó con el sistema de turnos especiales en la minería, la gente vive en apartadas regiones, no dejan nada para la economía regional donde está el yacimiento, solo las negativas externalidades y el daño en salud que repercute y absorbe la comunidad. En fin, son muchos los ejemplos en todas las áreas de la economía, que cada cual aplicará según su realidad.

### **Modelo comunicacional y licencia social**

Lo anterior justifica que las políticas, objetivos y actividades de Responsabilidad Social Empresarial (RSE) deban reorientarse hacia temas estructurales, de alta connotación y valoración social, respondiendo a una estrategia de fortalecimiento del ecosistema de innovación industrial y productivo, para lo cual se debe dejar atrás la improvisación y el clientelismo hacia aquellos sectores que más gritan o protestan, diseñando programas de RSE que apunten a temas estructurales y cobertura lo más amplia posible, para potenciar la licencia social.

Dejar hacer y dejar pasar en las redes sociales trae consecuencias y costos. Se requiere una comunicación y transparencia activa en aquellos temas de alta sensibilidad social o territorial, con pertinencia y oportunidad, desde la red de comunicaciones de ese ecosistema regional en particular, específico, que por ser de clara identidad local no coincide ni valora la red de comunicaciones nacional, por ejemplo en los canales de la televisión de cobertura nacional, estos más bien compiten por los recursos financieros disponibles al que aspiran los medios de comunicación local y regional. Claramente se observa una incompatibilidad de intereses.

En general, la industria debe cambiar el modelo comunicacional desde una disposición pasiva y/o reactiva hacia un modelo activo, que construya valor sobre su actividad, sus trabajadores y actores relevantes (*stakeholders*), prestigiando sus procesos, y proyectando sus vocerías, explicitando su compromiso integral y sincero con el ecosistema de Innovación o industrial. Es decir, todo lo contrario de lo que se hace hoy.

Se debe construir mensajes y memética (ideas + emociones) con clara identificación local y regional, contenidos que tengan sincronía con la idiosincrasia regional; potenciar la relación con la comunidad fidelizando sus redes; potenciando sus vocerías y memes; reco-



nocer la importancia de los medios regionales en la generación de valor en el ecosistema, distinguiendo cuatro niveles meméticos en la comunicación: la interna, local-regional, nacional y global.

La gran empresa y sus políticas de responsabilidad social empresarial ceden a la tentación del centralismo político y mediático, indiferentes o insensibles a las consecuencias que esto genera en el mediano y largo plazo, especialmente en las zonas donde está instalado el ecosistema de innovación Industrial, especialmente en la minería.

Ha existido pasividad y permisividad respecto de los marcos teóricos, la generación de ideas, pensamiento, *know how*. En efecto, el pensamiento no ha ocupado el rol que le corresponde, favoreciéndose un enfoque de administración (*management*). Se requiere esfuerzos de construcción de capital cultural e identitario, una política público-privada que se oriente hacia la generación de valor identitario que empodere e identifique a los actores arraigados en la zona.

Se deben aplicar políticas que permitan superar la mentalidad alienígena, en el sentido de mentalidad ajena, de personas en tránsito, vinculada a otras zonas del país, en todos los niveles y jerarquías. Lo que se torna altamente disfuncional y recurrente como lo hemos comprobado cuando se movilizan las regiones por reivindicaciones o para bloquear proyectos de inversión.

Los habitantes de un territorio requieren sentirse parte del desarrollo, la conciencia de ser partícipes de una épica que motive orgullo y pasión, un compromiso que los movilice en la construcción de una identidad asociada a su entorno, para defender su fuente laboral que les permite mejorar la calidad de vida y que dinamiza las economías locales. Una épica propia que diferencia y enorgullece. Pero eso no se hace desde el discurso centralista ni desde los medios de comunicación nacionales en detrimento de los regionales. Se requiere complejizar la red, con estructura y actores del nivel regional. Claramente se observa que la ciudadanía está reaccionando crítica, enfrentando, por todos los medios, a aquellos que insisten en su comportamiento alienígena.

## **Orquestación social y competencias**

En todo este proceso de cambios e incertidumbres, el real desafío consiste en modernizar nuestro pensamiento sobre el desarrollo, adoptando el enfoque eco-sistémico-relacional, promoviendo la adaptabilidad a los cambios culturales que involucren a toda la sociedad, para superar estilos disfuncionales, promoviendo la comprensión del *ethos* emergente: su ética, estética y emocionalidad, en las relaciones interpersonales e inter-nodales, en toda la red territorial.

Es muy relevante considerar la inserción local con mirada global, en un mundo de cambio incontrolado y confuso, donde la gente tiende a agruparse en torno a identidades primarias: territoriales, religiosas, étnicas, culturales. Se reconocen cuatro formas de agrupación social: género, generación y gustos<sup>16</sup>, a la que hemos agregado (otra “g”) la *glocalización*, es decir, la dimensión témporo-espacial en la que se debate la identidad de nuestro “ser y estar” actual.

Es importante destacar que la naturaleza de un ecosistema regional es mucho más compleja de lo que se entiende actualmente y, por lo tanto, debe abordarse de manera integral para direccionar el desarrollo y la innovación, lo que requiere amplia participación de los ciudadanos, convergencia de voluntades, prácticas de orquestación de los intereses públicos y privados, visualizando los desafíos específicos en la cadena de valor del sistema productivo, con mirada global, complementando aspectos de mercado, factores de demanda y de innovación.

Reflexionar y definir políticas regionales de desarrollo, tiene sentido si el objetivo fundamental es reunir –dentro del territorio- a los actores claves (públicos, privados y de la sociedad civil) para compartir miradas, enfocar estratégicamente esfuerzos colaborativos y participativos, definiendo actividades innovadoras conjuntas y convocantes para toda la sociedad. El gran desafío consiste en desarrollar con oportunidad, las habilidades, inteligencia individual, grupal, organizacional y territorial, es decir, inteligencia territorial.

Para enfrentar con éxito el desafío de innovación social y territorial, se requiere dejar atrás vicios socio-culturales relacionados con las (mal llamadas) competencias blandas, desarrollando habilidades o competencias para generar funcionalidad en: el clima organizacional; manejo emocional, vocación colaborativa; habilidad para el trabajo en equipo; vocación inclusiva; sentido solidario y de destino común, entre muchas otras. Esto requiere superar la cosmovisión mecanicista y sus teorías fragmentarias (sustentabilidad; externalidades; *stakeholders* o concurrentes), donde los sistemas tienen partes, asumiendo que estas son constitutivas del *ethos* y, en consecuencia, componentes de todo el eco-sistema territorial.

---

16 Tezanos, José Felix (2014) Comunicación verbal y personal. Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid, España.



---

## 1.8. Regionalización democrática apropiada para Chile: urgencia, flexibilidad y corresponsabilidad<sup>1</sup>

ESTEBAN VALENZUELA VAN TREEK

Académico Universidad Alberto Hurtado, presidente de la ex Comisión Asesora Presidencial para la Descentralización y el Desarrollo Regional de Chile (2014)

### 1. El siempre pospuesto empoderamiento Regional con elección de gobernadores

Parte relevante de la clase política de derecha y centro izquierda siguen resistiendo el que Chile haga lo que los países desarrollados y todas las democracias en forma de América Latina sean unitarias, autonomistas o federales: a.- gobiernos subnacionales electos tanto municipal como intermedio macro territorial, b.- presupuestos asegurados por ley en una combinación de coparticipación en renta nacional y tributos propios a actividades económicas y recursos naturales, c.- competencias claras y atribuciones específicas que les permiten modelar su desarrollo en diálogo con sus comunidades. Este proceso sigue trabado aunque el Gobierno de Bachelet mandó leyes aceptables y existiese un segmento en el Congreso que respalda (independientes, regionalistas, frenteamplistas, DC, parte de RN, PPD y PS). Somos ser y tiempo y hay mucho que avanzar mientras se acumula la rabia regional, sigue el conflicto, el colapso vial de las ciudades, la contaminación de las ciudades en el centro sur, el rezago de amplias zonas agrícolas.

El país enfrenta una coyuntura crítica de demanda de reformas estructurales siendo una de ellas la descentralización tras el agotamiento de un modelo centralizado que no resuelve brechas socio territoriales de desarrollo y servicios. Las protestas sociales de la última década han tenido dos focos esenciales en la educación gratuita y de calidad, a lo que se suma la demanda local de diversos grados de mayores recursos y autonomía para los territorios: comunas y regiones que paralizan por medidas ambientales, subsidios energéticos, apoyo en empleo ante crisis pesqueras y demanda de médicos (Magallanes,

---

1 El texto se basa en la contribución del autor sistematizando debates para texto de Subcomisión Descentralización de la Comisión Justicia y Paz de la Conferencia Episcopal Chilena, así como algunas reflexiones fruto de análisis del proceso de traspaso de competencia que la Universidad Alberto Hurtado por encargo de la SUBDERE en el año 2017.

Aysén, Chiloé, Freirina, Calama, Tocopilla); movimientos indígenas como el rapa nui y el mapuche que piden reconocimiento, recursos y niveles de autogobierno; zonas metropolitanas y agrícolas que demandan decisiones regionales empoderadas; municipios que buscan modernizarse y atender de manera integral a una ciudadanía cada vez más exigente en sus derechos.

El segundo Gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet asumió el malestar territorial y creó una Comisión Presidencial para la Descentralización que entregó un informe unánime de sus 33 comisionados tras escuchar además en cabildos a las quince regiones. Dicha Comisión propuso cinco medidas claves: elección de intendentes (gobernadores regionales), ley de rentas regionales, traspaso de competencias a regiones, mayores recursos a los municipios a cambio de servicios municipales garantizados y un estatuto autónomo para la actual Región de La Araucanía como solución política al llamado conflicto mapuche.

Dicho mapa de ruta avanza en su tramitación parlamentaria en especial la elección de gobernadores y una ley de competencias nuevas para las regiones en gobernanza metropolitana, fomento productivo y desarrollo social. Las rentas regionales-municipales, las autonomías indígenas y formas de participación sustantiva quedarán para el debate constituyente que enfrentará el próximo gobierno, así como la implementación de las leyes en curso.

## **2. El Centralismo como anomalía y la inequidad regional que persiste**

La comunidad de Temuicui no se quiso censar en el otoño del 2017. La “gente de la tierra” tiene sus razones históricas y presentes. La comuna a la que pertenecen se llama Ercilla y una de las cinco más pobres del país con un 48% de pobreza. La zona alta de Santiago tiene un 1%, mortalidad infantil mínima equivalente a la de los países Nórdicos, según el índice de Calidad de Vida, ICVU de la UC, todas dichas comunas están en las diez mejores del país, con Vitacura con el privilegio de 20 metros cuadrados de área verde por habitante. En San Juan de la Costa en Osorno solo llega a un metro y es el municipio con menor penetración de Internet en los hogares (27%) versus el 100% de conectividad en las zonas urbanas ricas del desigual Chile.

Chile ha quedado rezagado y es el país de la OCDE más centralista, y la única democracia grande del mundo, que no elige gobiernos regionales junto al sultanato de Turquía. Santiago concentra el 40% de la población, alrededor del 50% del PIB y el 70% de los servicios complejos y personal de alta calificación. Según los estudios de la PUC sobre Índice de Calidad de Vida Urbana (ICVU), los municipios del oriente de la Capital encabezan el ranking, mientras en el secano costero del Maule y la zona rural de la Araucanía tienen una mortalidad infantil cuatro veces superior. Calama y Coyhaique son las ciudades más

contaminadas de América Latina, Tocopilla y Punta Arenas deben levantarse para lograr especialistas en sus hospitales, y la falta de conectividad sigue afectando a miles de chilenos. Todos los informes ratifican que no obstante la disminución de la pobreza en el país a niveles del 14%, está sigue siendo superior al 20% en amplios sectores de las regiones del Maule, Bío-Bío, Araucanía y Los Ríos. Esta realidad nos habla de una omisión lesiva de las elites y de un pecado social estructural. Por eso la descentralización es clave tanto para producir mayor democracia como para hacer solidaridad activa por la vía de Fondos de Convergencia de servicios como lo propuso una Comisión de Estado para la Descentralización, como instrumento probado para hacer solidaridad interregional activa.

La pobreza en Chile es mayor en las regiones que el eje Santiago-Valparaíso, exceptuando las regiones mineras del norte (Antofagasta y Tarapacá) y Magallanes como zona extrema de alta calificación. Diez regiones en diversos indicadores tienen mayores niveles de pobreza: siete del centro sur (en especial Maule y Araucanía) y tres del norte (Arica, Atacama y Coquimbo). Tal como la geografía de Chile es diferente, sus regiones muestran niveles de desarrollo desiguales. Sus aportes en economía, cultura, educación, trabajo, e igualmente los índices de pobreza difieren según los territorios.

Una de las maneras de conocer el aporte de las regiones es por medio de su contribución al PIB. Durante el año 2015, el PIB nacional creció 2,3%, incidido positivamente por todas las zonas geográficas del país, con excepción del norte, el cual se vio afectado, principalmente, por la caída de la región de Atacama (minería). En términos de dinamismo, destacaron las regiones de Magallanes, Arica y Paríacota, y O'Higgins, con tasas de crecimiento superiores al 5,0%. El incremento de la región de Magallanes fue impulsado por la actividad pesquera y la industria alimenticia, efecto que fue parcialmente contrarrestado por la caída de la minería, en particular de petróleo.

Respecto de Arica y Paríacota, la mayor contribución al PIB provino del crecimiento de las actividades construcción y minería. En cuanto a la región de O'Higgins, el resultado se explica por la mayor construcción de obras de ingeniería civil, asociadas a la minería del cobre. También destacaron en términos de crecimiento las regiones del Maule y la Araucanía; en el caso de la primera, el PIB fue liderado por la construcción y la agricultura, y en el caso de la segunda, por comercio, edificación y servicios personales.

En contraste, destacó el resultado de la región de Atacama por su contracción de 9,6%. Aunque en menor magnitud, también se observaron caídas en las regiones de Antofagasta, Coquimbo y Aysén. En el caso de Atacama y Antofagasta, la contracción obedece al término de obras de ingeniería civil asociadas a la entrada en operación de proyectos mineros; en el caso de Coquimbo, influyó principalmente el negativo desempeño de la minería del cobre; y en el caso de Aysén, el resultado se explica por la caída en la minería

metálica. En general, la actividad construcción contribuyó al valor agregado de todas las regiones, excepto en los casos de Antofagasta y Atacama. En tanto, la actividad servicios personales, particularmente la de salud pública, impulsó el crecimiento de la macro zona Sur.

Una de las mediciones que nos indica la forma de medir el desarrollo en niveles multisectoriales es el índice de Desarrollo Regional, IDERE, que la elabora la Universidad Autónoma. Los resultados del IDERE 2016 y sus dimensiones, ordenado de mayor a menor de acuerdo al índice global, en un ratio que va de 0 a 1 (donde 0 es mínimo desarrollo y 1 el máximo). En su conjunto, las regiones Metropolitana (0,602), Antofagasta (0,587), Valparaíso (0,573), Magallanes (0,564) y Tarapacá (0,540) conforman el grupo con mayor desarrollo regional relativo respecto al resto país, de acuerdo a esta medición. En el extremo inferior, en tanto, se encuentran las regiones de La Araucanía (0,413), Arica y Parinacota (0,436), Maule (0,439) y Aysén (0,451), constituyendo al grupo de menor desarrollo relativo medido por el IDERE. Las regiones de Los Ríos (0,509), Los Lagos (0,499), Biobío (0,482), O'Higgins (0,475), Coquimbo (0,474) y Atacama (0,473) se encuentran en un nivel de desarrollo relativo intermedio.

Otra forma de conocer la realidad de las regiones es por medio de la encuesta CASEN. Los principales resultados a nivel regional indican que 8 regiones presentan valores de pobreza monetaria por sobre el promedio nacional: Coquimbo, Valparaíso, O'Higgins, Maule, Biobío, Araucanía, Los Ríos, Los Lagos. En tanto, siete son las regiones que presentan valores de pobreza multidimensional por sobre el promedio nacional, estas son: Atacama, Coquimbo, O'Higgins, Maule, Araucanía, Los Ríos y Los Lagos. La región de la Araucanía tiene las mayores tasas de pobreza en ambas mediciones.

En total son seis regiones las que presentan valores superiores al promedio nacional en ambas pobrezas a la vez, además de la Araucanía están: Coquimbo, O'Higgins, Maule, Los Ríos y Los Lagos. Dos regiones, Valparaíso y Biobío, presentan valores de pobreza monetaria mayores que el promedio nacional, pero tienen valores de pobreza multidimensional menores que el promedio nacional. La región de Atacama presenta valores en pobreza multidimensional mayores que el promedio nacional –al punto de que es la segunda más alta tras La Araucanía– pero tiene uno de los valores más bajos en la su tasa de pobreza por ingresos

También en la región de Arica y Parinacota con un 21% se presenta un promedio de pobreza multidimensional más alto que el promedio nacional (20,9%), pero la diferencia no supera el margen de error. En el caso de su pobreza monetaria, esta región presenta un valor dos puntos más bajo que el promedio nacional. Las regiones de Tarapacá, Antofagasta, Aysén, Magallanes y Metropolitana presentan valores tanto en la pobreza monetaria como en la multidimensional más bajos que los promedios nacionales. Destaca el caso de

Magallanes, que presenta al mismo tiempo en ambas mediciones –monetaria y multidimensional- las tasas más bajas entre todas las regiones.

Las dimensiones de la pobreza multidimensional tienen expresiones con singularidades territoriales, no se expresan en todo el país de modo uniforme existiendo una variabilidad entre las diferentes regiones. En consideración al ordenamiento de las dimensiones en términos de contribución a la pobreza multidimensional se pueden identificar 5 grupos: uno formado por aquellas regiones en que la mayor contribución está dada por la dimensión Trabajo y Seguridad Social, y que la segunda mayor contribución está dada por la dimensión Educación, seguida de Vivienda y Entorno. Estas regiones son Tarapacá, Coquimbo, O'Higgins, Maule, Biobío y Metropolitana.

Un segundo grupo está formado por aquellas regiones en donde la mayor contribución está dada por la dimensión Trabajo y Seguridad Social, y que la segunda mayor contribución está dada por la dimensión Vivienda y Entorno, seguida de Educación; estas son: Arica, Antofagasta, Atacama, Valparaíso y Los Ríos.

Un tercer grupo lo forman las regiones de Los Lagos y Aysén, en cuyo caso la mayor contribución viene de la dimensión Educación, seguida de Trabajo y Seguridad Social, y en tercer término de Vivienda y Entorno. El cuarto grupo es La Araucanía donde la dimensión que más contribución entrega es la de Vivienda y Entorno, en segundo lugar Trabajo y Protección Social, seguida a muy pocas décimas por Educación. El quinto grupo es Magallanes donde la mayor contribución a la pobreza multidimensional proviene de la dimensión Trabajo y Seguridad Social, seguida de Educación, en tercer lugar se ubica Salud, relegando al cuarto puesto a Vivienda y Entorno.

Esta breve reseña nos permite visualizar la injusticia e ineficiencia de políticas públicas nacionales que no estén focalizadas en las características de cada territorio, la falta de estatalidad en muchos casos, poca tributación regional-local y falta de autonomía y flexibilidad en las políticas.

### **3. Permitir que se diseñen políticas desde la diversidad territorial**

El milagro y maravilla de la vida con su diversidad nos hace observar con los sistemas descentralizados son naturales, de allí surge la familia, el clan, la comunidad y las pequeñas ciudades. En dicha mirada florecen las identidades y culturas de pueblos, regiones, localidades que se integran en modelos dialógicos que reconocen la fuerza de cuatro niveles de gobierno: local, regional-intermedio, nacional y macro de colaboración entre las naciones.

La descentralización anima además las economías locales, la sostenibilidad por el valor de los recursos naturales, las semillas y biodiversidad del lugar que pervive ante la errada idea que globalización es homogenización.



La diversidad se da en la unidad sin imposición, la sana dispersión del poder concentrado para que muchos tengan poder y espacios de creatividad y gestión, evitando todo autoritarismo.

Devolver a las comunidades espacios de poder y de reglamentación sin afectar la dignidad humana y los derechos humanos en lo que se llama pluralismo jurídico, permite también reconocer, preservar y valorar estilos de vida diversos que en los modelos con policentralidad son factibles. Por eso no hay que temer diversas formas de municipios y autogobierno, procurando buenas prácticas, austeridad y no duplicidad en sus administraciones.

La descentralización implica también aceptar espacios de autonomía indígena, aplicar los convenios internacionales y pactar formas viables y eficaces de implementación de la demanda es también autonomía entendida como el derecho al autogobierno que la Iglesia sigue promoviendo para el respeto de los pueblos originarios.

La versatilidad en formas de municipios ad honorem, indígenas y otros de zonas especiales permite flexibilidad y evitar escándalos de acarreo de falsos vecinos por parte de grupos que rentan de dietas de concejales en zonas apartadas.

El reparo de la Contraloría a las positivas ordenanzas municipales de Coyhaique y Puerto Natales para evitar las bolsas plásticas en los supermercados que dañan el medio ambiente en la Patagonia, aprendiendo de una buena experiencia municipal argentina, de cuenta de las trabas del centralismo homogeneizador chileno. Reconocer la capacidad reglamentaria de los entes de gobierno municipal y regional es común en los países de democracia avanzada.

#### **4. Sin temor a la ciudadanía y a la democracia participativa**

Como nos invita a pensar el filósofo católico canadiense, Charles Taylor, es posible reavivar la democracia en su crisis de legitimidad y participación abriéndola a mayor empujamiento desde abajo, con sistemas interculturales capaces de dar espacios a sujetos colectivos minorizados y con mecanismos de democracia directa, tan antiguos como las asambleas mapuches y los plebiscitos de los cantones suizos.

En la democracia local aparece el rostro de quienes no tienen poder y es importante reconocerlo y lograr que oriente las políticas del territorio. América Latina ha ido tejiendo fórmulas de poder comunitario como las juntas de vecinos en Chile desde la promoción popular de los 1960s, el presupuesto participativo que desde Brasil se ha replicado en otros países, el fomento a los espacios comunicacionales de los territorios de base, las redes de organizaciones populares y comunitarias que fiscalizan el poder y aseguran proyectos efectivos para el bien común encarnado en la localidad.

Chile debe ponerse al día en fórmulas simplificadas y prácticas de consulta ciudadana, como las papeletas de preguntas sobre asuntos locales en las municipalidades, el diseño participativo de proyectos por la web sobre todo espacios públicos, la posibilidad de hacer referéndum e incluso votar de manera electrónica para expandir la ciudadanía. Estas fórmulas han estado en el debate, así como limitar a una las reelecciones, lo que debe estimularse en el proceso constituyente para hacer una democracia con mayor horizontalidad lo que es síntoma de madurez.

## **5. Descentralización apropiada y corresponsabilidad para enfrentar la recentralización**

Las malas experiencias de descentralización a América Latina y en Chile (corrupción, ineficiencia en servicios, pasividad fiscal) son un aliciente para la recentralización que denuncia el experto Daniel Cravacuore o para el espejismo chileno de optar por recentralizar la educación como gran respuesta a la pérdida de matrícula pública, lo que seguirá por otras causas obvias: la persistencia de colegios subvencionados con aporte público, la sociedad aspiracional y el crecimiento del tercer sector en todo el mundo, donde Iglesias de diverso cuño, grupos sociales, ONGs, fundaciones plurales también incursionan en el campo educacional.

La descentralización bien realizada no abusa de la autonomía como factor sin límites. Los buenos sistemas de descentralización apropiada implican cooperación entre niveles de gobierno para evitar duplicidades, buen uso de los recursos y austeridad para no sobrepasar gastos administrativos, limitaciones al poder de los ejecutivos por la vía de potestades en los entes colegiados (concejos municipales, consejos regionales), adecuado control legal ante el incumplimiento de servicios básicos que se entregan y así evitar leyes muertas, como en Chile donde hay impunidad al municipio que no dispone sus residuos en un relleno sanitario, o al alcalde personalista que hace caso omiso a la obligación de contar con un Consejo de la Sociedad Civil (COSOC) donde, además debe materializar la opción preferencial por los pobres y los jóvenes incentivan su asociatividad.

Es condición de toda descentralización la rendición de cuentas a la comunidad, su involucramiento en planes locales, y la creación de sistemas cofinanciados de obras en Fondos de Desarrollo Vecinal y/o diversas fórmulas de presupuesto participativo que se expanden por América Latina. La autonomía es responsabilidad y de esta manera la confianza en el poder de los otros niveles de gobierno permitirá que crezca como proceso de desarrollo.

Tanto las grandes empresas que extraen recursos naturales deben tributar parte de sus obligaciones en municipios y regiones para que estas, desde la renta de lo “común”, pue-

dan hacer solidaridad e invertir en nuevos emprendimientos. También es responsabilidad del Estado y la ciudadanía permitir que los gobiernos subnacionales -municipios y regiones- cuenten con el pago de responsabilidades prediales a nivel territorial superando la altísima evasión y excepción que en Chile llega al 80% de las viviendas, inhibiendo así una mayor red de servicios sociales, ambientales y espacios públicos.

Superar la diada metrópoli/provincia que pone el acento en la metrópoli y mira con desprecio la identidad de provincia. Ambos espacios deben contar y tener poder. El gobierno de las metrópolis es importante en Chile por sus grandes ciudades (Santiago, Valparaíso y Concepción), pero a su vez en muchas conurbaciones regionales con severos problemas ambientales, de movilidad y espacios verdes (Antofagasta, Coquimbo-La Serena, Rancagua-Machalí, Temuco-Padre Las Casas, Puerto Montt-Puerto Varas, entre otras). El gobierno de las metrópolis a cargo de gobernador regional electo con un consejo de alcaldes de los municipios involucrados es bienvenido para la propia solidaridad al interior de las urbes que sufren la segregación social y la asimetría social en sus servicios y estándares urbanos.

Sin embargo, como lo propuso la Comisión para la Descentralización en el año 2014, el traspaso de INDAP al sistema regional y los fondos de zonas rezagadas, deben ser dos instrumentos poderosos de apoyo para rescatar la ruralidad y superar la pobreza dura que en Chile se concentra en los valles transversales y en el centro sur, sobre todo la costa del Maule a Los Ríos. La propuesta de Mancomunales rurales son un camino para asociar a los municipios y comunidades y gestionar con eficacia proyectos.

## **6. Descentralización con competencias relevantes y gestión social de bienes comunes**

Celebramos el creciente consenso para elegir a un Gobernador Regional en forma democrática, pero es clave que junto a ello se asegure la ley de rentas regionales que permita financiamiento estable y no manipulable por el gobierno de turno, en una sana mezcla de coparticipación de la recaudación fiscal nacional y tributos regionales para que las regiones también estén activas en su responsabilidad fiscal.

Lo anterior debe complementarse con las potestades de competencias relevantes y el traspaso de servicios que tienen que ver con la vida de las personas. Los que están concebidos como corporaciones presentan más flexibilidad: SERVIU (gestión de urbes), CORFO (fomento productivo); INDAP (desarrollo agrícola). Instituciones que podrían darle cuerpo a una descentralización con impactos, sumado el FOSIS para toda el área social.

Darle a las regiones instrumentos jurídicos legales para la toma de decisiones y que animen la participación. Si no hay mecanismos adecuados vamos a quedar descentralizados

solo en el papel. Deben tener posibilidades de dar respuesta a las demandas de la gente.

La gestión del agua y las cuencas debe ser también una responsabilidad regional en gobernanza multinivel con los municipios, sector privado, canalistas y sociedad civil. El agua es un bien público a cuidar, evitando la especulación y asegurando el uso sustentable en la adecuada ecuación uso humano, natural y productivo. Así lo ha pedido el Papa Francisco llamando al diálogo social para su uso social con control de las comunidades y territorios, lo que implica este camino de descentralización sustantiva y coresponsable.

## **7. Apoyar AHORA el modelo dual incremental con flexigobernanza: el camino “chilensis” posible**

Finalmente, llamar a la coherencia a los actores políticos, académicos y a los medios (muchos de ellos opositores activos de la reforma regionalizadora) que respalden el consenso que construyó la Comisión para la Descentralización el 2014 y que en gran medida tomó el gobierno en su mapa de ruta, haciendo un trazado posible en un país de tradición central que requiere avanzar combinando delegación central, coordinación, pilotajes, competencias a pedido (flexigobernanza) y pragmatismo que incluye que el Gobernador electo se hace cargo de la gobernanza metropolitana. También se promete la ley de rentas regionales con los controles claves de Hacienda que no se harán difuso, así como de la unidad de auditoría interna que fortalece el rol fiscalizador de Contraloría y del propio CORE. El gobernador será electo con segunda vuelta si no llega al 40%, con solo una reelección posible, se crea el COSOC regional y se le aseguraron las potestades claves de gobierno territorial (hasta marchó la Comisión Presidencial y 30 de los 33 reclamamos ante el Gobierno por el proyecto inicila que lo minimizaba a administrar el FNDR). Se crean cuatro divisiones nuevas en los GOREs (Fomento, Social, Infra y Transporte, Metropolitana) y se logra lo que siempre han planteado los centralista (no desmantelar el Estado) por la vía de políticas que obligan a consensos con las agencias centrales y a equalizar presupuestos regionales en el Congreso nacional, pero a su vez da la autonomía para reglamentar, hace obligatoria la macro planificación, señala un mecanismo explícito de petición de competencia según lo evalúe el propio CORE, dada las potencialidades amplias y flexibles de empoderamiento regional en la legislación y la experiencia de pilotajes, consideramos que el análisis, tiene como eje transversal observar qué competencias, funciones y/o atribuciones son transferibles a los GOREs o que eventualmente los mismos pedirán, considerando los que los GOREs ya han avanzado:

- a.- la actual potestad de planificación (ERD, PROTs), planes de innovación, entre otros
- b.- el fomento productivo vinculado a la competitividad (FICs incluidos), y la idea de los comités regionales de ciencia e innovación

- c.- el desarrollo social y cultural, que es novedoso para funciones también de planificación y no solo de priorización de fondos como hoy, donde sí se han desarrollado experticias en asignación de fondos culturales, de seguridad ciudadana y deportivos
- d.- la infraestructura y la movilidad, donde los GOREs se han especializado con el FNDR por más de 35 años, a lo que han sumado crecientemente involucramiento en los subsidios compensatorios del Transantiago en transporte, y
- e.- la gobernanza metropolitana que se impone como mandato al Gobernador Electo, en la transición a los Intendentes, junto a CORE y el Consejo de Alcaldes

Se observa un conjunto de Ministerios, servicios y comisiones nacionales, donde se podrá apreciar la heterodoxia de competencias amplias, objetivos o funciones específicas, y atribuciones puntuales muchas veces compartidas en comités con otros actores públicos, municipales y las propias regiones.

El enfoque es de inter-gubernamentalidad en la que los GOREs fortalecerán su papel planificador que incluye capacidad de diseño de políticas y en algunos ámbitos una mayor autonomía normativa en coherencia con políticas nacionales. Para dicho rol rector del desarrollo regional se avizora tanto lo que se ha ido consensuando en el proceso legislativo en torno a las nuevas divisiones, por ejemplo, el ciclo integral de la basura en especial su disposición final, los planes de movilidad, transporte y el poder clave de los PROTs en que se pacta con las agencias centrales y ministerios claves en el COMICIVYT (Comisión Interministerial de Ciudad, Vivienda y Territorio), potestades en transporte, desarrollo rural, manejo de cuencas, planes ambientales, entre otras, serán probablemente escenario de lo que viene.

Complementario a este poder “planificador” y orientador de políticas, se observa tanto en la legislación como en los pilotajes, un sinnúmero de nuevas posibilidades de centralidad en el GORE en la arquitectura de las políticas territoriales, sin que ello implique necesariamente el traspaso de servicios. Es decir, se proyecta un papel clave del GORE/CORE en decidir recursos, focalización de programas y políticas, así como poder en comisiones intergubernamentales en asuntos claves como transporte, espacios públicos, vías rurales y urbanas, mega parques, entre otras.

De la lectura de las potestades de comisiones y servicios nacionales se observará que, siguiendo la experiencia latinoamericana, los GOREs tendrán mayor relevancia en tres tipos de áreas:

- a.- aquellas que tienen que ver con los recursos del territorio (naturales, ambientales, mineros),
- b.- el desarrollo del capital social territorial en su integralidad, y,

- c.- en aquellas políticas en que hoy la estatalidad central no es suficiente y se requiere que en un proceso incremental se vayan fortaleciendo equipos tecno-políticos regionales para su gestión (movilidad, medio ambiente, ciencia, aguas, redes de protección de infancia y desarrollo social integral de zonas rezagadas y pobres)

De experiencias internacionales se aprecian estas características de integralidad en competencias, funciones específicas, fortalecimientos en los recursos regionales y muchas veces otorgamientos de atribuciones o funciones muy específicas a las regiones.

En Ecuador tras la recentralización de salud y educación, se ha especializado a los gobiernos provinciales y municipios grandes en vialidad, transporte y planificación. En una nueva fase se busca hacerlo en patrimonio (hoy el Estado no lo asume bien) y en el manejo del riego. En Francia es conocido que no obstante la centralización de la Educación, se mantienen funciones de logística e infraestructura en los gobiernos subnacionales. España muestra un proceso en que tienen competencias mayores (sanitarias, educacionales), pero que en estas mismas y en muchas otras hay diversidad de énfasis entre los gobiernos autonómicos y se juega la flexibilidad según los modelos de desarrollo. Colombia también apostó como en Chile a que lo subnacional tenga poder de planificación del territorio con planes que se deben validar en una negociación coresponsable entre los entes territoriales y la Nación.

En Chile está heterodoxia va desde empoderamiento en movilidad que implica incluso potestades en subsidios a capacidades de gestión directa de regiones en diversos instrumentos productivos, recordando que futuras alianzas entre CORFO y las Corporaciones de Desarrollo Regional serán esenciales desde el rol rector de la División de Fomento e Industrias.

### **Colofón: avanzar y dejar atrás la corrupción programática**

En conclusión, siendo el foco competencial la planificación del desarrollo, observaremos el esfuerzo y posibilidades de dar mayores atribuciones a las regiones, y a su vez funciones específicas en una gestión de políticas integral que pasará de lo intersectorial a una gobernanza intergubernamental flexible. Por cierto, estos proyectos pueden mejorarse, pero hay que “arrancar” aquí y ahora, evitando la banalidad y lo que hemos denunciado una y otra vez: muchos se esconden y no quieren soltar poder, no articulan las propuestas de sus partidos, y hacen corrupción programática. Así, los conflictos seguirán y serán reemplazados por fuerzas que valoran el empoderamiento regional con seriedad, participación y coresponsabilidad.



---

## 1.9. El complejo esfuerzo descentralizador de Chile: principales aprendizajes y proyecciones

RICARDO CIFUENTES LILLO

Subsecretario de Desarrollo Regional y Administrativo

### 1. La complejidad del proceso de descentralización

Desmontar la concepción política detrás de la regionalización y la organización del poder en la administración de los territorios es una de las principales complejidades para promover la descentralización, dado que la dictadura militar no solo avanzó en implementar un sistema económico neoliberal, sino también un sistema político, en particular en la administración regional, a través de la división política administrativa. A lo anterior se suma la confusión terminológica de algunos procesos, como la regionalización y la descentralización, que son compatibles entre sí, pero no son lo mismo.

#### a) La complejidad de la concepción política del modelo

No es novedad señalar que la Constitución de 1980 instituyó en el nivel regional un modelo basado en una visión corporativista de la sociedad, intentando eliminar la democracia con la proscripción de los partidos políticos y estableciendo una representación de intereses limitados, singulares y no competitivos, garantizándoles un determinado monopolio estratificado en sus respectivas categorías.

El modelo conformado y dirigido por el Estado en el territorio, representado por el Intendente Regional<sup>1</sup> y originado el año 1974, se termina de conformar con la Constitución de 1980. Me refiero al corporativismo estatal, en el cual el Estado crea y controla a los grupos de interés y, en particular, las unidades subnacionales (periféricas) están subordinadas al poder burocrático central, donde las elecciones no existen, las autoridades ejecutivas son ideológicamente excluyentes o reclutadas con criterios restrictivos y las subculturas políticas son reprimidas.<sup>2</sup>

---

1 María Teresa Cobos (1975) señala en el régimen de intendencias en el reino de Chile, que la figura del intendente se implanta a partir de 1786.

2 CRUZ, J. M. A. Sobre el concepto de corporativismo: Una revisión en el contexto mexicano actual en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1627/5.pdf> [extraído 2 de Agosto de 2017]



La Constitución de 1980, en su texto original, definió la existencia no solo del intendente regional, sino, además, de un Consejo Regional de Desarrollo (COREDE), integrado por los gobernadores de cada provincia, un representante de las Fuerzas Armadas y de Carabineros, y miembros designados por los principales organismos públicos y privados que ejerzan actividades en el área territorial de la región. Asimismo, se señala expresamente que el sector privado tendrá representación mayoritaria en dicho Consejo (Art. 101). Entonces, se consideró que el sector privado debía ser representativo de los siguientes estamentos: empresarial, laboral, profesional, cultural y de fomento del desarrollo social y económico (Art. 4, Ley N° 18.605).

De esta manera, se conformó el modelo corporativo, entendido como una representación de intereses, en donde las élites, intentarán vincular a los ciudadanos a un sistema político concreto. En este caso, la norma constitucional lo hace a lo que en la época se les denominó “organizaciones vivas de la sociedad.”

El gobierno del Presidente Patricio Aylwin (1990-1994) impulsó cambios esenciales a la Constitución para la naciente democracia. Entre las principales modificaciones realizadas en la administración regional (Ley N° 19.097, del año 1991) está la creación del Gobierno Regional, que, a la postre, tendría como objetivo la administración superior de la región. Ello significó la eliminación de la figura del COREDE,<sup>3</sup> iniciándose así, el paso del poder de organizaciones de representación de intereses singulares a un modelo del tipo estamental, pero de representación democrática de segundo orden denominado Consejo Regional. Este será el órgano que representará a la ciudadanía regional, nominados por provincia y electos por el estamento municipal (concejales y alcaldes). Por otra parte, el intendente regional se mantiene como representante del gobierno central y en esa condición, le corresponderá el gobierno de la región: Ejecutivo del Gobierno Regional y presidente del Consejo Regional.

El modelo así modificado, parecía estable, pero aún las regiones sentían que no eran ellas los que tomaban las decisiones. La democracia no había llegado a las regiones todavía. Lo hace después de casi veinte años, cuando el primer gobierno de la Presidenta Bachelet (2006-2010) propuso una reforma a la Constitución para promover la elección de los consejeros regionales directamente por la ciudadanía (Ley N° 20.390, del año 2009). Es en

---

3 Nota: El Senador Fernández en la discusión de la modificación constitución 1991 ley 19.097 se preocupa por la eliminación del COREDE y se pregunta ¿Qué se hará con las Fuerzas Armadas? ¿Dónde serán colocadas? ¿Dónde se ubicará a los rectores de las universidades? ¿Dónde se pondrá a las organizaciones sociales? ¿Y qué sucederá con las organizaciones empresariales y laborales? Las Fuerzas Armadas juegan un gran papel en los COREDES -he estado presente en algunas de las discusiones, aportando gente preparada, técnica. ¿Dónde serán situadas? ¿Por qué no las podíamos colocar en un órgano consultivo? [https://www.leychile.cl/Consulta/portada\\_hl?tipo\\_norma=XX1&nro\\_ley=19097&anio=2017](https://www.leychile.cl/Consulta/portada_hl?tipo_norma=XX1&nro_ley=19097&anio=2017) [extraído 2 de Agosto de 2017]

ese momento cuando se comienza a poner fin al modelo corporativo subyacente, pasando el poder a los ciudadanos en el marco de la elección democrática de las autoridades. Las primeras elecciones democráticas de consejeros regionales vieron la luz después de un prolongado debate el año 2013, bajo la administración del Presidente Piñera.

Hay que recordar, sin embargo, que el proceso ha sido largo y de velocidad variable, a veces iterativo, pero en general, incremental, no exento de problemas. Como el que obligó en 2014, recién asumido el Gobierno de la Presidenta Bachelet, a modificar la Ley de Gobierno y Administración Regional, creando la figura del Presidente del Consejo Regional.

Es en el segundo gobierno de la Presidenta Bachelet (2014-2018) cuando se impulsa una nueva reforma constitucional (Ley N° 20.990, del año 2017), en la que se definió una nueva autoridad regional, denominada Gobernador Regional que será parte del Gobierno Regional (Presidente y Ejecutivo) y electo democráticamente por la ciudadanía de la región.

De esta manera, estamos llegando al fin del modelo corporativo definido en diversos decretos leyes del período 1973-1980, los que fueron consagrados en la Constitución de 1980, dando paso a un nuevo modelo: el de administración regional de carácter democrático o de descentralización política.

## **b) La complejidad terminológica**

Otra complejidad de la descentralización en Chile es la confusión terminológica entre regionalizar y descentralizar. Se ha utilizado demasiado tiempo estos términos como sinónimos y ya es tiempo de separarlos y darle a cada uno su verdadero lugar. *La Regionalización* corresponde a la definición de un territorio donde se ejerce alguna forma de poder o reglamentación y, a su vez, conforma o es parte de una entidad más amplia (Bolgherini,<sup>4</sup> 2003) y *la Descentralización* es el proceso de redistribución del poder democrático a partir del Estado en provecho de las comunidades locales (Palma y Rufian,<sup>5</sup> 1990).

Sobre la regionalización, Sergio Boisier<sup>6</sup> (2005), planteó que “no existe una teoría de la regionalización y por tanto no existe nada parecido a una regionalización óptima. Toda regionalización es en la práctica una solución de compromiso”. La regionalización

---

4 Bolgherini S. (2003) *L'Attivazione delle Regioni in Europa. Un' analisi comparata di otto casi mediterranei*. Università degli Studi di Firenze, Florencia.

5 Palma y Rufian, 1990, Los procesos de descentralización y desconcentración de las políticas sociales en América Latina: enfoque institucional, CEPAL.

6 Boisier S. (2005), *La regionalización en Chile, ¿Quo Vadis?* En [http://www.cedet.edu.ar/Archivos/Bibliotecas\\_Archivos/LA%20REGIONALIZACION%20EN%20CHILE.pdf](http://www.cedet.edu.ar/Archivos/Bibliotecas_Archivos/LA%20REGIONALIZACION%20EN%20CHILE.pdf) [extraído 2 de Agosto de 2017]

planteada en Chile por la CONARA en 1974, se basó en una interacción funcional y de relaciones entre un centro poblado y su *hinterland*, asociando a ella una connotación geopolítica. Este proceso no consideró elementos tales como la cultura, entendida por la conformación de comunidades intergeneracionales, más o menos completa institucionalmente que ocupa un territorio (W. Kymlicka,<sup>7</sup> 2010) y que muchas veces conforman territorios preexistentes al Estado.

En este sentido, podemos observar que existen dos modelos de regionalización en el mundo: el que se configura a partir de una regionalidad que precede y crea la institucionalidad, regionalismo histórico preexistente al Estado; y el de una institucionalidad que precede y crea la regionalidad. En Chile, la definición que planteó CONARA se basó en la segunda. Es por ello que construye una propuesta de doce regiones y una región metropolitana. Sin embargo, la realidad siempre termina por imponerse y el año 2005 el Presidente Ricardo Lagos (2000-2006) incorporó una modificación a la Constitución vigente, donde se eliminó la limitación constitucional del surgimiento de nuevas regiones que estaba consagrada en la norma con el número “13”.

Dos años después, en el año 2007, se crearon dos nuevas regiones<sup>8</sup> y recientemente se aprobó la nueva Región de Ñuble. Por lo tanto, la evolución del proceso de regionalización es un fenómeno que no se puede desconocer.

Este fenómeno, y dada su evolución no contemplada originalmente, debe ser reestudiado, dado que se constituyó bajo el paradigma imperante en los años sesenta y setenta, donde el Estado divide el territorio solo entendiéndolo como un espacio para la prestación de servicios.

No obstante, la regionalización puede representar diversos tipos de intervención. Desde la que ya hemos mencionado, que es la forma de organizar el territorio para su mejor administración, hasta considerar regiones del tipo funcional, económicas, homogéneas y étnicas, entre otras.

Sin embargo, existen también otros territorios de características especiales en Chile, tales como las zonas de rezago, zonas extremas, áreas de desarrollo indígena e insulares. En definitiva, el territorio y la regionalización se encargan de mostrarnos que es un espacio de geometría variable y en constante mutación. Es por ello que la regionalización y con ello la división política administrativa, debe considerar su variabilidad en el tiempo.

---

7 W. Kymlicka, 2010, Ciudadanía Multicultural, Ed. Paidós. Madrid

8 Ley 20.174, crea Región de Arica y Parinacota y ley 20.175, crea Región de los Ríos

Por otro lado, la descentralización, como una política de distribución del poder del Estado, deberá organizarse preferentemente en espacios territoriales que ahora o en el futuro se puedan definir o instituir como comunidades políticas, que tengan la capacidad de administración y, en algunas ocasiones, de autogobierno. Y es el Estado, a través de una organización descentralizada, el que debe poner a disposición de estas comunidades la institucionalidad adecuada y pertinente para que ellas puedan expresarse y desarrollarse. A la vez, es así como debería entenderse que el municipio es un instrumento puesto a disposición de la comunidad en el territorio (comunal) para que ella pueda desarrollarse en plenitud, conformando así un gobierno local y no un mero servicio público descentralizado.

La regionalización y la descentralización, como ya hemos descrito, no son sinónimos, sino que es un binomio virtuoso que define el *Dónde* y el *Quién*. Cuando estas coinciden, es decir, la región coincide o se constituye en una comunidad política y la descentralización permite que dicha comunidad cuente con el poder, ella podrá desarrollarse en el tiempo a través de la generación de nuevos espacios de trabajo colectivo y de innovación social, al tomar sus propias decisiones en el marco de una estructura o cultura nacional o de país.

### **c) Unidades territoriales sub nacionales: un complejo proceso, una nueva visión**

La división política administrativa del país está en cuestión y el país deberá tomar decisiones importantes en esta materia. El modelo de regiones y comunas “administrativas” está llegando a su fin. Las comunidades territoriales se expresan cada vez con más fuerza respecto de nuevas unidades territoriales. Baste señalar que solo en los registros de la Subdere se mantienen demandas por 59 iniciativas de creación de nuevas comunas y, al menos, cinco nuevas regiones.

Desde los años ochenta el proceso para la creación de comunas y regiones está radicado en el Ministerio del Interior, el que a través de estudios específicos a requerimiento presidencial ha promovido desde el retorno a la democracia la creación de tres nuevas regiones, cinco nuevas provincias y once nuevas comunas, en los últimos 37 años.

De este proceso surgen varias observaciones. En primer lugar y, pese a la creencia cotidiana, en Chile, como en la mayoría de los países, la estructura territorial está en evolución, en movimiento. No es un dato adquirido de una vez y para siempre. Incluso en los países europeos dichos movimientos son significativos, como sucedió en Italia, en donde las regiones se conformaron en 1974 y el proceso de creación de las regiones francesas en 1981 y su modificación hace menos de dos años.

En segundo lugar, no existe en el país una visión de la división política administrativa. La regionalización, como se ha dicho reiteradamente, se hizo con fines estratégicos y admi-

nistrativos. Solo a partir del retorno de la democracia se fueron estableciendo elementos de identidad y de gestión del desarrollo como un factor para la estructura territorial. Es así como la decisión de crear o modificar límites territoriales entre administraciones se ha hecho de manera parcial, caso a caso, de acuerdo a metodologías que explicitan los impactos y conveniencias de manera aislada.

Tercera, la cobertura de servicios públicos a la comunidad ha sido un acicate para la creación de nuevas regiones y comunas. Muchos ciudadanos de regiones especialmente aislados y desprovistos de los servicios comunes en territorios más cercanos a las capitales comunales y provinciales, ven en la creación de nuevas unidades la oportunidad de que el Estado les sirva con mayor diligencia y contribuya a aminorar los desplazamientos y los tiempos de espera para realizar trámites o para atenderse en su red de servicios.

Finalmente, la tendencia a la concentración de la inversión pública sectorial y regional en los principales centros de las regiones ha hecho que se mire con recelo desde territorios más alejados. De hecho, en una reciente evaluación de Subdere respecto de los resultados e impactos de la creación de las regiones de Arica y Los Ríos, es en este ítem en donde las nuevas entidades muestran mejores resultados.

Hay, sin embargo, un conjunto de otras razones que explican la creación de nuevas unidades territoriales. Es el caso de los grupos que forman parte de un determinado territorio o que se interrelacionan con un territorio, y que aspiran a constituir formas de gobierno que permitan una mayor autodeterminación para poder resolver por sí mismos sus problemas y alcanzar mejores niveles de calidad de vida. Esta otra mirada, que en Chile ha estado más ausente, comienza, sin embargo, a ser un factor fundamental y con certeza, en los próximos lustros deberá considerarse un factor clave en esta nueva relación entre los territorios y el Estado Central que ya se comienza a generar.

La identidad, entendida como el sentido de pertenencia a ciertas tradiciones, a una forma de ser y sentir, y el reconocimiento de que el país es extremadamente diverso, genera en los individuos y colectividades de un territorio determinados permanentes demandas por mayores competencias y formas institucionales de autodeterminación.

Si en una época importaban más los antecedentes geopolíticos respecto de las fronteras exteriores, la existencia de un regimiento o de instalaciones militares para justificar la creación de una región, hoy son factores más subjetivos y de desarrollo los que prevalecen, como la transformación del territorio con una visión y un objetivo de largo plazo. Si antes primó la visión del centro en un afán de tener bajo control la administración de los territorios, hoy el factor preponderante es la voluntad de sus habitantes de buscar un futuro común. Sin embargo, debe irse constituyendo una relación virtuosa entre las unidades territoriales, las capacidades institucionales y el crecimiento económico.

¿Cuántas regiones y comunas necesita Chile? Es una cuestión que deberemos dilucidar o al menos discutir y analizar en los próximos años. Es un debate que recién comienza y que, a nuestro juicio, debe guiarse por los elementos antes descritos, es decir, factores geográficos, geopolíticos, de administración racional de los recursos logísticos y humanos, de infraestructura e inversión pública, de la calidad de los servicios a los ciudadanos, pero sobre todo de los elementos que inciden de mayor manera respecto de una forma de vida y de cómo construir y preservar mejor una institucionalidad que exprese y apoye la pertinencia de políticas públicas con énfasis en los diversos y heterogéneos territorios que componen nuestra geografía.

No se trata solo para facilitar la administración de los territorios desde el centro, sino más bien con la preocupación centrada en éstos, con una mirada desde lo particular a lo global, de tal manera de hacerlos explotar en una contribución a una vida mejor para ellos mismos y para Chile en su conjunto.

Así como la descentralización puede ser concebida como un proceso de geometría diversa e incremental, la división política y administrativa del país también debe serlo. Así lo confirma un reciente informe de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)<sup>9</sup> acerca de los municipios en Chile, que propone avanzar en un proceso de descentralización asimétrica.

Para que ello ocurra será necesario repensar el diseño institucional del Estado a nivel central, tal como lo señalamos más adelante aquí mismo, compatibilizando los distintos niveles de la administración territorial o, como lo denomina la OCDE, la “gobernanza multinivel.”

Una consecuencia de ello es que, en el mediano plazo, con una mirada país, se podrán organizar las distintas instancias subnacionales en macro zonas o macro regiones. En nada nos parece contradictorio el hecho de crear nuevas unidades (regiones o comunas) o modificar límites entre ellas, como muchas veces se ha solicitado, con la organización nacional en unidades de planificación y de gestión de políticas públicas de mayor alcance.

El desierto es una unidad homogénea que plantea desafíos muy característicos y propios, distintos a los de la Patagonia o de la zona central del valle intermedio. Se podrán diseñar políticas públicas para esa macro unidad, delegando su ejecución a las regiones que paulatinamente irán asumiendo nuevas competencias de ejecución.

Hay que recordar que en Chile, en general, las secretarías regionales ministeriales (sere-mías) tienen un rol articulador de políticas públicas entre lo nacional (ministerial) y lo

---

9 OCDE, 2017, Revisión OCDE del Gobierno Multinivel para Chile.

regional, pero son los servicios públicos quienes las ejecutan. Esto se profundiza en el proyecto de ley sobre Fortalecimiento de la Regionalización, denominado de “transferencia de competencias”. Más temprano que tarde, producto del rediseño interministerial a nivel nacional, las secretarías ministeriales podrán ser instaladas en macro regiones. En cada región no será necesario tener esta instancia de control y coherencia nacional, sino más bien, estas podrían ser instaladas por territorios homogéneos.

Finalmente, la mencionada iniciativa considera la posibilidad de que las regiones puedan asociarse para acometer programas y proyectos necesarios para su desarrollo. Lo mismo ocurre a nivel municipal. Las asociaciones municipales hoy tienen personería jurídica propia y comienzan a fortalecerse en diversas materias, como la promoción del turismo, se organizan en torno a las ciudades puertos o para el tratamiento y administración de rellenos sanitarios, entre otras. Para la Subdere este mecanismo constituye una herramienta potente de generación de capacidades institucionales y por eso ha financiado los equipos técnicos de una importante cantidad de las 54 asociaciones de municipios que hoy funcionan en el país.

En este contexto, no es difícil imaginar que la colaboración interregional, unida a una estrategia nacional de desarrollo en torno a macroregiones, pueda dar vida a un Instituto del Desierto, a un clúster minero o al trabajo interregional de centros de estudios avanzados, como el Centro de Estudios Avanzados en Zonas Áridas o el Instituto de la Patagonia, o una institucionalidad insular o de cualquier otro tipo.

No hay contradicción entre descentralizar, construir nuevas unidades territoriales cuando factores como los que hemos mencionado -que incluyan la identidad y motivación de sus habitantes- lo justifiquen, ya sea a nivel comunal o regional.

La descentralización asimétrica y a distintas velocidades que promovemos debe ser flexible respecto de la posibilidad de fusionar unidades territoriales o también incluir nueva institucionalidad, como, por ejemplo, que en un territorio de gran aislamiento y ubicación extrema se puedan fundir municipalidades manteniendo las comunas al estilo francés, o incluso, al modo de la Antártica chilena, comuna cuya administración está encargada al municipio de Cabo de Hornos. Aquí hay sin duda, un gran espacio para la innovación y la adecuación.

## 2. El nuevo modelo

Si entendemos el concepto de modelo como una visión global de un fenómeno o proceso en un período de tiempo o época, podemos afirmar el fin del modelo corporativo tras la última reforma constitucional del año 2017, que permitirá a los ciudadanos elegir de

forma directa al gobernador regional. Con ella pasamos del sistema de administración regional al modelo democrático, cuyas bases se exponen a continuación.

Hay dos elementos básicos para fundar el modelo democrático de descentralización. El primero tiene que ver con la necesidad de articular una comunidad territorial en base a sus propios medios y objetivos. La manera en que el país ha resuelto regular su convivencia, la forma de regirnos, de preservar y fortalecer su institucionalidad, es la representación popular de sus autoridades. Entonces, es de toda lógica que, si a nivel local el municipio se constituye a partir de esta forma de representación, al igual como lo hacemos a nivel nacional, lo sea también así a nivel regional.

Hasta antes de la referida reforma constitucional, nuestra institucionalidad regional es, al menos, curiosa. Mientras el Consejo Regional es electo directamente por los ciudadanos y su presidente electo por sus pares, encarga, sin embargo, las tareas de administración y ejecución de sus acuerdos a una entidad distinta y designada. En este caso, el Intendente.

La segunda es una razón práctica. Mientras no exista una contraparte independiente del nivel central en las regiones, el proceso de descentralización no progresará. Hay un sin número de ejemplos que demuestran que el proceso se detiene. En este sentido, el municipalismo en Chile nos ha enseñado que se puede avanzar paulatinamente en mayores ámbitos competenciales. La redemocratización municipal iniciada el año 1992, con la elección democrática, aunque indirecta, de los alcaldes generó un proceso creciente de mayor autonomía que, aunque todavía es insuficiente desde el punto de vista de las facultades y recursos, es innegable que sí se han incrementado sus funciones, así como también han experimentado un aumento sostenido en las prestaciones de servicios a la comunidad.

Sin perjuicio de lo anterior, la democratización no basta. Por ello hemos emprendido una serie de acciones y rediseños institucionales que nos permitirán iniciar un proceso sostenido e incremental de mayores competencias y recursos que acompañarán a la nueva autoridad electa y al Gobierno Regional.

#### **a) La descentralización política: base del nuevo modelo**

¿En qué consiste entonces, el nuevo modelo propuesto en la Constitución? En primer lugar, es necesario señalar que Chile sigue siendo un Estado unitario y su estructura es territorialmente descentralizada y funcionalmente desconcentrada.

En el nivel desconcentrado, el Presidente de la República será representado en cada una de las regiones por un Delegado Presidencial Regional, cuya función principal será resguardar el orden y seguridad pública. También en las regiones, los ministerios y servicios



públicos nacionales mantendrán una representación desconcentrada conocida como las oficinas de las secretarías regionales ministeriales (Seremi), cuya función será la de articular la relación sectorial del ministerio con el gobierno regional y las direcciones regionales de servicios públicos, que -dada su característica de servicios técnicos y especializados- podrán participar como unidades ejecutoras por su especialización en los programas y proyectos que les sean mandatados por el gobierno regional.

En el nivel descentralizado, en tanto, se constituirá un nuevo gobierno regional conformado por dos órganos de origen democrático: el Consejo Regional y el Gobernador Regional, eliminando en la estructura de toma de decisiones el sesgo estamental o corporativo del modelo anterior. El nuevo modelo de administración y, como ya hemos mencionado antes, tanto la administración central del Estado como el gobierno regional deberán ser flexibles o capaces de evolucionar producto del nuevo sistema de transferencia de competencias.

Se reconoce que la descentralización es un proceso gradual e incremental, y que se realizará mediante la transferencia de competencias. El punto de partida, en general, es el estado actual de competencias,<sup>10</sup> a las que se les adiciona un conjunto de competencias específicas que vienen a fortalecer el nuevo gobierno regional. Entre ellas, la competencia de administración de las áreas metropolitanas<sup>11</sup> y la de planificación de la región, a través de la creación de un nuevo instrumento denominado Plan Regional de Ordenamiento Territorial, que viene a completar el sistema regional de instrumentos de planificación territorial.

El nuevo gobierno regional tiene como mandato legal la administración superior de la región. Para su cumplimiento se ha modificado su estructura organizacional que en su origen estaba diseñada para la administración y asignación de recursos.<sup>12</sup> Ahora, junto con tener la capacidad de administración también podrá diseñar políticas<sup>13</sup> y ejecutarlas a través de tres nuevas divisiones,<sup>14</sup> ya sea por iniciativa propia o mediante convenios mandatos con servicios públicos especializados. Asimismo, la ciudadanía regional y las organizaciones de intereses especiales participarán al incorporarse en el Consejo de la Sociedad Civil y en el Comité de Innovación y Desarrollo.

---

10 Es necesario señalar que el proyecto de ley que fortalece la regionalización considera transferir por ley 54 nuevas competencias que se suman a las 23 con las cuales ya cuenta el gobierno regional (Boletín 7963-06).

11 Se considera que los gobiernos regionales tendrán competencias para la administración del área metropolitana, la que se conformará por dos o más comunas conurbadas entre sí de más de 250 mil habitantes (Boletín 7963-06).

12 Esta función corresponde a la futura división de inversión y presupuesto (Boletín 7963-06).

13 La competencia ha sido asignada a la división de planificación y desarrollo regional (Boletín 7963-06).

14 La competencia de fomento productivo ha sido asignada a la división de fomento e industria, la competencia de infraestructura pública y transporte ha sido asignada a la división de infraestructura y transporte y la competencia de desarrollo social a la división de desarrollo social y humano (Boletín 7963-06).

La mayor responsabilidad política del nuevo gobierno regional implica una mayor autonomía fiscal. Un primer elemento para ello es el presupuesto, que estará compuesto por cuatro tipos de recursos: Los ingresos propios, fijados por ley y que podrán ir incrementándose paulatinamente; las transferencias no condicionadas (libre disposición) que corresponden al Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) que se incrementará por sobre el promedio de la inversión sectorial en cada presupuesto nacional; las transferencias condicionadas (afectas) provenientes de las competencias transferidas; y el Fondo de Convergencia, que tendrá por objetivo ecualizar los ingresos regionales. Las transferencias antes descritas deberán contar con reglamentos precisos que regulen una distribución objetiva y transparente de los recursos en base a antecedentes y datos oficiales.

Un segundo elemento corresponde a la mayor flexibilidad presupuestaria del gobierno regional, pudiendo resolverse en la región todo el proceso presupuestario, así como también invertir en infraestructura estratégica a través de endeudamiento e invertir sus recursos en instrumentos financieros de bajo riesgo.

El tercer instrumento corresponde a los mecanismos que dispondrá el Gobierno Regional para priorizar la inversión sectorial. A los actuales ISAR (Inversión Sectorial de Asignación Regional) se añadirá el ARI (Anteproyecto Regional de Inversiones) que la ley propone sea de aprobación obligatoria por parte del Gobierno Regional con lo que se garantizará la coordinación de toda la inversión en el territorio.

El cuarto son los Convenios de Programación, que la ley considerará como de cumplimiento obligatorio para las partes e incorporará a las municipalidades.

Por último, la distribución del poder político supone una relación entre nuevas autoridades políticas mediante procesos de negociación política o acuerdos estratégicos de inversión entre niveles territoriales, lo que se denominará Contrato Región. Este será un convenio de mediano plazo, acorde al periodo presidencial, que promueva un acuerdo entre los intereses nacionales y la visión particular en la región.

## **b) Transferencia de competencias, gradualidad y experimentación**

Es importante profundizar sobre el modelo diseñado para la descentralización. La reforma de la Constitución del año 2009 definió que esta deberá considerarse siempre como un proceso. Ello implica que evolucionará en función de la transferencia de competencias desde el nivel central a los gobiernos regionales y el proyecto que actualmente se discute en el Parlamento propone que ya no será vía ley, sino por vía reglamentaria. Es de esperar que en un futuro próximo, ya con Gobernadores elegidos en funciones, estas se incluyan en el Contrato Región.

La descentralización vía transferencia de competencia encierra una complejidad, dado que la regulación diferente debe dar respuesta normativa a la diversidad territorial dentro de un mismo marco jurídico. Hemos estado acostumbrados a estructuras permanentes, en este caso las estructuras de la administración deberán asumir una nueva cultura, la cultura del cambio, flexibilidad y experimentación.

Las potestades administrativas que son sujetas de transferencia desde los ministerios y servicios públicos corresponden a distintas materias, tales como el ordenamiento territorial, fomento de las actividades productivas y desarrollo social y cultural. La norma constitucional señala expresamente que el proceso de transferencia de competencias no es homogéneo, dado que pueden ser transferidas una o más competencias a uno o más gobiernos regionales y de forma temporal o definitiva. De esta manera, interpreta que cada región es diversa y que cada comunidad regional conformará un corpus legal adecuado a su propia realidad y, a la vez, promueve la experimentación a través de actos jurídicos reglamentarios del Presidente de la República, al que se le entrega la potestad de transferir la competencia.

Cada competencia que se transfiera modificará la estructura de toma de decisiones de la administración pública del Estado. Decisiones que actualmente se adoptan en el nivel central de la administración, pronto estarán siendo tomadas por los gobiernos regionales. Dado lo anterior, es importante que el procedimiento establecido sea transparente, técnico e institucionalizado.

Será responsabilidad del gobierno central el diseño general, proponiendo competencias de oficio; y del gobierno regional el diseño particular, solicitando competencias de su interés.

El modelo propuesto por la Constitución es de aplicación compleja, porque pone en juego múltiples intereses nacionales, regionales, sectoriales, técnicos, políticos, organismos gremiales, de la sociedad civil y de la comunidad. Por eso la importancia de tener un período de adaptación, prueba o marcha blanca, experimentar con pilotos<sup>15</sup> de diversas competencias,<sup>16</sup> y contar con tiempo y gobiernos regionales que permitan realizar los ajustes legales, reglamentarios o procedimentales para su posterior entrada en régimen.

---

15 El trabajo realizado por SUBDERE en el periodo 2015-2017 en la implementación de pilotos de transferencia de competencias ha permitido a los gobiernos regionales a través de la estructura de coordinación (división de fomento e industria) comenzar a posicionar sus definiciones estratégicas regionales, transformando sus planteamientos en verdaderas directrices en materia de formulación y elaboración de programas o instrumentos. Ejemplos de lo anterior son las políticas de fomento que se han establecido en la región del Biobío o las políticas de turismo que se han institucionalizado en la región de Los Ríos.

16 La Presidenta Michelle Bachelet en el transcurso de la discusión parlamentaria del Proyecto de Ley que Fortalece la Regionalización ha propuesto disponer de 34 nuevas competencias a objeto de que sean consideradas para ser transferidas a los gobiernos regionales en el periodo de experimentación regulada.

### c) La integralidad de las políticas se logra en las regiones

Durante mucho tiempo ha existido una discusión sobre que es más importante, si la política sectorial o la política territorial. Este dilema se produce porque se busca optimizar las diversas políticas, que estas sean integrales e integradas, o -dicho de otra forma- que no actúen de manera independiente unas de otras evitando la fragmentación de la acción del Estado. Es en este sentido que la región se vuelve importante, dado que es allí donde debe generarse la política territorial y buscar desde ahí la eficiencia de la especialización de la política sectorial.

La región es entonces, donde se produce la articulación e integración virtuosa entre las políticas sectoriales y territoriales. La actuación integrada de los ministerios en el Comité Interministerial de Ciudad, Vivienda y Territorio<sup>17</sup> (Decreto Supremo N° 34, del año 2015), que tiene como principal competencia, por mandato del Presidente de la República, elaborar las políticas nacionales de ordenamiento territorial y de desarrollo rural y urbano, permite la unidad de acción nacional de las distintas entidades que convergen en el territorio con sus políticas sectoriales.

En este campo el Plan Regional de Ordenamiento Territorial (PROT) es un instrumento fundamental, no solo para definir el modelo de desarrollo de la región, sino también por ser un instrumento que permite disminuir asimetrías de información y los costos de transacción, fortaleciendo los procesos de inversión pública y privada en el territorio, y eliminando la limitación de los actores económicos que están coaccionados por la limitada información que disponen (J. Tirole,<sup>18</sup> 2017)

Los gobiernos regionales, en el marco de la elaboración del PROT, deberán consultar a la ciudadanía y a los actores relevantes del territorio, así como también a las municipalidades de la región. Una vez definida la propuesta de instrumento deberán considerar a cada uno de los sectores que aportarán su respectiva especialización y, finalmente, el Consejo Regional decidirá mediante su aprobación, configurándose de esta forma, el plan, que es el principal instrumento director del desarrollo del territorio, a través de la coherencia entre los planteamientos del nivel central y regional.

El ARI, por su parte, además de ser un instrumento de coordinación presupuestaria, podrá coordinar los diversos esfuerzos sectoriales en un territorio, disminuyendo el enfoque sectorial que impacta de manera muchas veces desarticulada, evitando duplicidades y esfuerzos inconexos.

---

17 Se debe considerar también lo propuesto en el proyecto de ley que fortalece la regionalización (Boletín 7963-06) sobre la constitución y competencias del comité interministerial ciudad, vivienda y territorio.

18 Jean Tirole, 2017, La economía del bien común, Ed. Taurus

#### **d) Hacia una nueva organización**

El proceso de transferencia de competencias nos lleva a que el Estado como lo conocemos hoy dejará de existir en el mediano plazo. Un conjunto de tareas que hoy se realizan por ministerios y servicios públicos serán transferidas a los gobiernos regionales, los que gradualmente irán asumiendo tareas relevantes, así como también su financiamiento, de tal forma que las principales decisiones que importen en los territorios serán tomadas entre los gobiernos regionales y municipios.

En este contexto, el nivel central, sean estos ministerios o servicios públicos, deberán reformular su estrategia de intervención. En el caso particular de los servicios y su capacidad ejecutora, estos deberán ponerse al servicio del gobierno regional como un servicio técnico y especializado.

En el caso de los ministerios, deberán fortalecer su capacidad rectora de la actividad o sector, a través de la generación de normas legales y técnicas que vayan en la dirección de mejorar el sector o de la formulación de políticas públicas, cuya ejecución o aplicación se realizará a través de los diferentes órganos de la administración.

El territorio se vuelve relevante y se hará necesario una reorganización de la estructura ministerial que permita una mejor coordinación entre los distintos niveles descentralizados, sean estos territorial o funcionalmente descentralizados. En este desafío, se hace necesario la unión de los roles o competencias de los ministerios de Vivienda y Urbanismo, Bienes Nacionales y la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo.

Es fundamental articular o unir en un solo ministerio del territorio, el territorio fiscal, las relaciones con las instituciones descentralizadas (gobiernos regionales y municipios), y la integralidad de la planificación del territorio y la infraestructura pública, cuya función principal podría ser permitir la coherencia de la gestión pública, tanto con las entidades funcionalmente por desconcentradas (el ejercicio de los servicios públicos centrales en el territorio) como con las administraciones territoriales descentralizadas y los gobiernos regionales, municipios y territorios especiales.

En el mismo sentido, la reestructuración ministerial no solo corresponderá al nivel central. Cada ministerio deberá revisar la pertinencia de mantener su estructura desconcentrada en cada una de las regiones. Ello sea por el traspaso de sus competencias al gobierno regional o por un aumento sustancial de nuevas regiones,<sup>19</sup> que haga necesario que estas se emplacen en un nivel meso entre la región y el nivel central.

---

19 Al año 2017 se observan demandas de creación de nuevas regiones, tales como, Aconcagua, Maule Sur, El Loa.

En esta misma lógica, para el primer cuarto de siglo el gobierno regional evolucionará desde una administración regional hacia un gobierno regional, fuertemente influido por las competencias transferidas, la elección del gobernador regional y la Ley de Financiamiento Regional y Flexibilidad Presupuestaria. En este contexto, el Ejecutivo del gobierno regional deberá especializarse tanto en la administración de recursos como en la ejecución de sus competencias, y el Consejo Regional pasará de ser un órgano asignador de recursos a una institución deliberante, donde se va a aprobar el presupuesto de la región y se ejercerán competencias legislativas transferidas desde el Parlamento, las que serán ejecutadas a través de reglamentos o normas regionales de aplicación general.

Las materias sujetas a esta competencia, entre otras, pueden ser el transporte, fomento de las actividades productivas, infraestructura pública y regulación del uso de suelo. Lo anterior, requerirá fortalecer las instituciones de control, tales como las superintendencias y la Contraloría General de la República, en cuanto a sus estructuras territoriales desconcentradas.

El gobierno regional y el municipio son instituciones democráticas e integradas en la gestión regional. El primero es el referente de las políticas públicas regionales, mientras que el segundo es el principal beneficiario de los programas y proyectos. El municipio en el marco de sus propias competencias y principal prestador de servicios locales, y promotor de la infraestructura pública y de comunicaciones,<sup>20</sup> es una institución altamente profesionalizada,<sup>21</sup> que ha internalizado la calidad y eficiencia en su gestión<sup>22</sup> a través de los servicios municipales garantizados, que compromete el cumplimiento de estándares de manera explícita al que puede exceder cualquier ciudadano, independiente del lugar en que se encuentre, los que pueden ser monitoreados por la ciudadanía.

Los desafíos para el municipio en el futuro son múltiples. El mayor es resituar la verdadera dimensión de su institucionalidad como promotora del desarrollo local y no como lo es hasta ahora, una corporación de servicios a la comunidad. Ciertamente que esta parte es fundamental y en ello muestran un avance significativo en las últimas décadas. Basta decir que a nivel agregado los municipios en Chile han aumentado sus presupuestos en un 75% real en los últimos 10 años.<sup>23</sup>

---

20 El municipio junto y gobierno regional deberán proveer programas y proyectos que permitan a las ciudades evolucionar en el marco de las tecnologías smartcity.

21 En el marco de la ley N°20.922 del año 2016 de plantas municipales permite adecuar las plantas cada 8 años con el acuerdo de 2/3 del concejo municipal.

22 Trabajo desarrollado con el Comité Técnico Asesor para la Modernización Municipal que surge del Convenio SUBDERE, ASEMUCH y ACHM del año 2015

23 Fuente SINIM SUBDERE

La gestión de la Subdere en los últimos años ha estado enfocada en tres ámbitos: la descentralización de las competencias de organización municipal, el reconocimiento de los funcionarios municipales que históricamente han estado en una posición secundaria respecto de los funcionarios públicos del Estado central y el perfeccionamiento de los funcionarios y la profesionalización de la organización.

Gran parte de esto se logró con la aprobación de la Ley N° 20.190 y la instalación de la Academia de Capacitación Municipal y Regional. Puesto en perspectiva, estas son las reformas iniciales para el nuevo municipio, pero son, sin duda, el punto de partida de un proceso de fortalecimiento que así lo instaure.

En materia de autonomía, organización institucional y gestión del desarrollo local, y basado en un diagnóstico reciente realizado por la OCDE<sup>24</sup> sobre la gobernanza multinivel con énfasis en los municipios (2017), se puede señalar que un municipio moderno, de cara al siglo XXI, debe fortalecer la planificación local, de modo que esta evolucione del mero formalismo a un instrumento de desarrollo. Se trata de pasar de una institución de carácter complementaria de las políticas de desarrollo económico, a ser un articulador respecto del emprendimiento productivo y un promotor de la infraestructura pública para el bienestar de la comunidad.

Evolucionaremos, entonces, hacia un municipio cuya organización es fuerte en la prestación de servicios,<sup>25</sup> más democrática en sus decisiones y a una distribución equitativa en los recursos del sistema, con una mirada comprensiva e integral del desarrollo de sus comunidades en un horizonte de mediano y largo plazo. En definitiva, en la próxima década asistiremos al surgimiento de un nuevo municipio. A partir del año 2019 habrán debutado las nuevas plantas municipales con una nueva arquitectura institucional, ajustada a la mirada de desarrollo que las autoridades democráticamente electas decidan, sin tener que mirar al gobierno central para asumir dichos desafíos.

Al revisar los elementos expuestos, podemos observar que la comuna no necesariamente se constituye en una ciudad, muchas veces la ciudad forma parte de la comuna y en otras ocasiones la sobrepasa. En el segundo caso, es necesario incorporar este territorio como un nuevo nivel de administración. El nivel metropolitano debe contar con competencias que articule tanto el nivel regional como a los municipios. El gobierno regional metropolitano, desarrollará competencias en la región, como también en el área metropolitana, cuyas atribuciones específicas corresponderá a la planificación y desarrollo urbano, proveer la infraestructura intercomunal, transporte, medio ambiente y disposición final de residuos.

---

24 OCDE, 2017, Revisión de la Gobernabilidad Multinivel en Chile, Modernización del Sistema Municipal

25 La prestación de servicios tales como, alumbrado público, salud, infraestructura y equipamiento urbano, tratamiento y disposición de residuos domiciliarios, entre otros.

### e) La gobernanza multinivel

La gobernanza multinivel consiste en la organización de un conjunto de instituciones públicas y organizaciones de distinta índole reunidas en formas de red cuyo propósito es la ejecución de una o más políticas públicas. En este marco, la OCDE (2017) planteó un conjunto de propuestas que forman la base para el desarrollo de la gobernanza multinivel en Chile.

- e.1 Gestionar la fragmentación institucional a nivel nacional. Se requiere una coordinación interministerial más fuerte; fortalecer el rol de coordinación de Subdere's, reflejado en la asignación de responsabilidades dentro y a través de niveles diferentes de gobierno, y reforzar la fundación institucional del Comité Interministerial de Ciudad, Vivienda y Territorio (COMICIVYT) como un órgano rector de las políticas territoriales, tales como la Política Nacional de Ordenamiento Territorial, y de Desarrollo Rural y Urbano.
- e.2 Gestionar la fragmentación a nivel subnacional fortaleciendo el rol del futuro gobernador regional como un coordinador de políticas regionales; institucionalizando las instancias coordinadoras con municipalidades a nivel regional, a través de una plataforma institucionalizada de diálogo; fortaleciendo las regiones para coordinar de mejor manera el Plan Regional de Ordenamiento Territorial y su Estrategia Regional de Desarrollo, junto con los instrumentos de planificación municipal, tales como el Plan Regulador y el Plan de Desarrollo Comunal; y apoyando a las municipalidades técnicamente y financieramente, y la cooperación intermunicipal, conservando la autonomía municipal.
- e.3 Asegurar la coordinación a través de instrumentos de planificación más coherentes a niveles locales y regionales: simplificar la planificación estratégica, enmarcar y alinear el desarrollo regional y municipal, probando enlaces entre planificación y presupuesto. Ello a través de un instrumento estratégico que se denominará Contrato Región, que contemple los objetivos de desarrollo de la región expuestos tanto por la visión nacional, regional y comunal, y que se integre en acuerdos de inversión plurianual multinivel como los convenios de programación de ejecución obligatoria.
- e.4 Integrar los gobiernos subnacionales en una plataforma de coordinación y mecanismos permanentes de participación, así como consultas de asociaciones de gobiernos subnacionales a nivel regional y comunal.
- e.5 Establecer diálogo con actores claves (consejos comunales y regionales de la sociedad civil, universidades y empresas) e integrarlos en las definiciones y ejecución de la agenda municipal para gestionar las interdependencias y responsabilidades compartidas, en materias como el desarrollo económico y productivo local.



- e.6 Asegurar el rol de las municipalidades en instrumentos cofinanciados, en particular mediante el desarrollo de convenios de programación como instrumento clave para la coordinación a través de niveles de gobierno y sectores de gobierno, y la integración del Fondo Nacional de Desarrollo Regional que articule las inversiones interinstitucionales existentes hoy, como lo son el Programa de Mejoramiento Urbano; el Programa de Mejoramiento de Barrios; el Programa de Inversión y Desarrollo de Ciudades, y el Programa de Revitalización de Barrios e Infraestructura Patrimonial.
- e.7 Promover la cooperación intermunicipal entregando un estatus público a las asociaciones municipales para asegurar su financiamiento y sostenibilidad a largo plazo (a lo menos en algunos servicios críticos y áreas con atrasos), y desarrollando incentivos para las asociaciones municipales, sean económicos o no.

### 3. Chile un país de territorios diversos

La estructura de nuestro país encierra una heterogeneidad gigantesca, solo mencionar que está distribuido en tres continentes. Pese a ello, por muchos años ha sido tratado como si fuera un todo homogéneo. Sin embargo, a partir del gobierno de Eduardo Frei (1994-2000) se comenzó a trabajar en el marco de las políticas públicas los territorios diferenciados. A modo de ejemplo, la Política Nacional del Uso del Borde Costero del año 1994, aún vigente. Asimismo, ese mismo año se instaló el Comité Interministerial para el Desarrollo de Zonas Extremas (CIDEZE), precursor del Plan Especial de Desarrollo de Zonas Extremas (PEDZE). Además, el año 2007 se incorporó en la Constitución la identificación de los territorios especiales<sup>26</sup> de Isla de Pascua y el Archipiélago Juan Fernández.

La heterogeneidad de los territorios amerita políticas territoriales diferenciadas. Así lo reconoció la Presidenta de la República, Michelle Bachelet, al lanzar el PEDZE: *“Los chilenos y chilenas que viven en territorios apartados tienen derecho a contar con estándares de vida similares al resto de la población, para lo cual es necesario enfrentar las diferencias en el costo de vida, las dificultades en conectividad, el acceso a los servicios de educación y salud.”*

Precisamente esta iniciativa, si bien promueve la equidad territorial, es en su naturaleza un pacto o contrato definido en un Decreto Supremo,<sup>27</sup> en el cual el gobierno se compro-

---

26 Reforma de la Constitución que promueve la definición de estatutos especiales de administración mediante Ley 20.193 del año 2007 artículo 126 bis modificada por la ley 20.573 del año 2011 sobre residencia y permanencia.

27 El Plan Especial de Desarrollo de la Región de Arica y Parinacota Decretos N°1233 del año 2014; Plan Espe-

mete con la comunidad regional. Es el origen de la política del reconocimiento y de las nuevas relaciones en el marco de la descentralización política.

Entre sus objetivos podemos leer: a) la necesaria coordinación de los órganos de la administración del Estado; b) promover la participación activa de la ciudadanía en la implementación y seguimiento del convenio; c) debe ser específico al resolver los problemas propios del territorio; y d) aumentar los niveles de inversión pública como eje del desarrollo.

En la misma línea anterior, a partir del año 2014 se reconocen territorios con características especiales que presentan una situación de atraso y brechas importantes en su nivel de desarrollo y bienestar respecto al promedio del resto del país. En parte, la política pública lo ha abordado a través del Plan de Desarrollo<sup>28</sup> para Territorios Rezagados, cuyo objetivo es generar condiciones de desarrollo socio-económico y reducir las brechas de carácter territorial mediante una estrategia de intervención intersectorial con foco en el desarrollo productivo, en el incremento del ingreso autónomo de las familias, generación de capital social y humano (Programa de Gestión Territorial y Zonas Rezagadas, 2017).

El éxito de estos programas radica, en primer lugar, en el objetivo político y, en segundo lugar, en el cambio metodológico del sistema de evaluación de los proyectos al aplicar el modelo de costo-eficiencia<sup>29</sup> que ha permitido viabilizar o priorizar proyectos contenidos en los distintos planes territoriales,<sup>30</sup> que por otros sistemas de evaluación no hubiera sido posible implementar con recursos públicos.

En un Estado regional descentralizado el modelo práctico es una estrategia de articulación de las políticas públicas. Un avance en esta línea son los estatutos de territorios especiales (Rapa Nui y Archipiélago de Juan Fernández), el proyecto de ley que regula el derecho a residir, permanecer y trasladarse, desde y hacia Isla de Pascua, actualmente en trámite legislativo; y la Ley Araucanía, próxima a ser enviado al Congreso Nacional.

---

cial de Desarrollo de la Región de Aysén del General Carlos Ibañez del Campo Decreto N°1242 del año 2014; Plan Especial de Desarrollo de la Región de Magallanes y Antártica Chilena Decreto N°1243 del año 2014.

28 Decreto N°1116 del año 2014 que aprueba el Plan de Desarrollo para Territorios Rezagados

29 La metodología costo-eficiencia es aquella metodología de evaluación de proyectos que permite identificar aquella alternativa de solución que presente el mínimo costo, para los mismos beneficios (Metodología General de preparación y evaluación de proyectos, Ministerio de Desarrollo Social, 2013).

30 En 2014 comenzó el programa piloto en tres territorios: Choapa-Limarí (Región de Coquimbo, comunas de Canela, Montepatria, Combarbalá y Punitaqui), Secano Maule Sur (Región del Maule, comunas de Chanco, Pelluhue, Empedrado y Cauquenes), y Provincia de Arauco (Región de Biobío, comunas de Tirúa, Lebu, Cañete, Arauco, Contulmo, Curanilahue y Los Álamos). El año 2015 se incorporaron dos nuevos territorios: Valle del Itata (Región de Biobío, comunas de Ránquil, San Nicolás, Quillón, Cobquecura, Coelemu, Ninhue, Portezuelo, Quirihue y Trehuaco) y Provincia del Ranco (Región de los Ríos, comunas de La Unión, Futrono, Río Bueno y Lago Ranco). En 2017 se incorporará al Programa el Territorio Lafkenche (Región de la Araucanía, comunas de Carahue, Toltén, Saavedra, Nueva Imperial y Teodoro Schmidt).

En el futuro se prevé que las demandas de diversos territorios aumentarán y cada uno con sus propias especificidades. Entre ellos se pueden mencionar los territorios de frontera, insulares, étnicos, turísticos y aeroportuarios, en los cuales el nivel descentralizado deberá asumir un rol fundamental. Ello implicará la aplicación de modelos de descentralización asimétrica,<sup>31</sup> donde a través del seguimiento y aplicación de modelos de acreditación, tanto los gobiernos regionales como los municipios más capaces puedan manejar competencias adicionales, mientras que otros más débiles necesitarían mecanismos de compensación.

Mientras más autonomía tengan las regiones, el nivel nacional deberá tender a focalizarse en territorios mayores y homogéneos (macrozonas), creando territorios de planificación y coordinación que permitan organizar una política de desarrollo nacional, cuya orientación sea la articulación nación región y generar en ellos modelos de especialización.

Para el diseño de nuevas políticas regionales y mejorar la calidad de las decisiones se incorporó como una función permanente de los gobiernos regionales, además de los esfuerzos de la Subdere, generar y sistematizar la información territorial, en algunos casos, a través de instrumentos como la matriz insumo-producto de la Región de los Ríos o el fortalecimiento del Observatorio Regional.

#### 4. La descentralización 2.0

A principios de la próxima década, la comunidad regional contará con un gobierno regional más autónomo y de origen democrático. La base de la descentralización 2.0, por utilizar el título del libro, tendrá su inicio en la aprobación de tres leyes fundamentales que permitirán promover la descentralización administrativa, política y fiscal.

Este conjunto de leyes definirá la nueva estructura de la administración regional. Ellas son la ley de transferencia de competencias,<sup>32</sup> la ley que permite la elección del gobernador regional<sup>33</sup> y la ley de financiamiento regional.<sup>34</sup>

La descentralización 2.0 se caracterizará por el cambio en las relaciones de poder. Se pasará de una relación jerárquica de dominación entre el gobierno y la comunidad regional, a una relación entre sujetos políticos, entre una comunidad nacional representada por el gobierno y una comunidad regional representada por el gobierno regional con capacidad legislativa.

---

31 OCDE, 2016, Inversión más eficiente en Colombia.

32 Proyecto de Ley que fortalece la regionalización Boletín 7963-06

33 Proyecto de Ley que regula la elección de gobernadores regionales y realiza adecuaciones a diversos cuerpos legales Boletín 11200-06

34 Proyecto en elaboración, La Presidenta Michelle Bachelet ha comprometido enviar a trámite previa aprobación proyecto de ley que fortalece la región (discurso 21 de mayo 2016)

La descentralización 2.0 promoverá cambios en el nivel central mediante la reorganización de las instituciones que intervienen actualmente en el nivel regional, reconfigurándolas y fusionándolas en algunos casos. A modo de ejemplo, las actuales secretarías regionales ministeriales se podrían convertir en secretarías zonales ministeriales (dos o más regiones), o la creación del Ministerio de las Administraciones Territoriales Descentralizadas y Periféricas.

Por último, el modelo de descentralización 2.0 reconocerá totalmente la heterogeneidad de las regiones y sus comunidades históricas y culturales. La actual legislación deberá evolucionar hasta reconocer la capacidad estatutaria de las comunidades políticas regionales en el marco de un Estado Unitario. Las regiones tendrán un amplio margen de acción, entregado en su propio estatuto aprobado en referéndum regional, de acuerdo a las normas que serán establecidas en la Constitución.

## **Bibliografía**

- Boisier S. (2005). La regionalización en Chile, ¿Quo Vadis? En [http://www.cedet.edu.ar/Archivos/Bibliotecas\\_Archivos/LA%20REGIONALIZACION%20EN%20CHILE.pdf](http://www.cedet.edu.ar/Archivos/Bibliotecas_Archivos/LA%20REGIONALIZACION%20EN%20CHILE.pdf) [extraído 2 de Agosto de 2017]
- Bolgherini, S. (2003). L'Attivazione delle Regioni in Europa. Un' analisi comparata di otto casi mediterranei.
- Audelo Cruz, J. M. (2005). Sobre el concepto de corporativismo: Una revisión en el contexto mexicano actual. En: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1627/5.pdf> [extraído 2 de Agosto de 2017].
- Kymlicka, W. (2010). Ciudadanía Multicultural. Ed. Paidós. Madrid
- Noriega, M. T. C. (1978). El régimen de intendencias en el Reino de Chile: fase de implantación 1786-1787. *Revista Chilena de Historia del Derecho*. En: <http://www.anales-ii.ing.uchile.cl/index.php/RCHD/article/viewArticle/26152> [extraído 2 de agosto de 2017].
- Palma, E., & Rufián Lizana, D. M. (1989). Los procesos de descentralización y desconcentración de las políticas sociales en América Latina: enfoque institucional. En <http://repositorio.cepal.org/handle/11362/33353> [extraído 2 de Agosto de 2017].
- OCDE (2016). Inversión pública más eficiente en Colombia mejorar la gobernanza multinivel. En: <http://www.oecd.org/regional/regional-policy/mlg-colombia-summary-es.pdf> [extraído 2 de Agosto de 2017].
- OCDE (2017). Revisión gobernabilidad multinivel en Chile: modernización del sistema municipal.
- Tirole J (2017). La economía del bien común, Ed. Taurus Madrid.

## 2. FORTALECIMIENTO DE LOS ESPACIOS LOCALES Y REGIONALES DE DESARROLLO

---

## 2.1. Descentralización Fiscal Responsable: aprendizajes de la experiencia internacional

EMILIO PINEDA

Economista, experto del BID en procesos de descentralización fiscal

Chile se encuentra en un punto de inflexión en la definición del rol que jugarán los gobiernos subnacionales en el futuro. Las reformas avanzadas por la actual administración, sugieren que en los próximos años el proceso descentralizador en Chile podría profundizarse de manera significativa. En este contexto, este capítulo hace uso de la experiencia internacional para analizar los principales retos de este proceso para lograr una descentralización fiscalmente responsable y efectiva.

### ¿Por qué descentralizar los recursos fiscales?

Las teorías tradicionales sobre federalismo fiscal (Tiebout, 1956; Musgrave, 1959; Oates, 1972) destacaban los aumentos de eficiencia susceptibles de obtenerse gracias a la descentralización fiscal. La teoría se apoyaba en supuestos acerca de la facilidad con que la descentralización podría dar lugar a una gobernanza eficaz gracias a que permitía adecuar mejor las medidas de política a las preferencias locales, basado en la experiencia y las condiciones de Estados Unidos y otros países avanzados. En estos países, los supuestos de gobiernos subnacionales relativamente transparentes y eficaces, así como de electorados móviles y políticamente alertas, facilitan el proceso de descentralización. Con base en supuestos claves, estas teorías argumentaban que las funciones de gasto público deberían asignarse al nivel de gobierno más bajo capaz de internalizar los beneficios de dichas funciones (principio de subsidiariedad).

Los preceptos normativos que impregnaban las teorías de primera generación han sido objeto de muchas críticas, en especial durante los últimos veinte años. Las teorías de segunda generación (Quian y Weingast, 1997; Oates, 2005; Weingast, 2009)<sup>1</sup> han llamado la atención a las limitaciones de facto a la movilidad de la ciudadanía, y a la influencia de factores de economía política sobre los procesos de descentralización<sup>2</sup>. Las teorías de

---

1 Ahmad y Brosio (2015) presentan una reseña de estas teorías.

2 Tales como motivaciones políticas para la descentralización: mantener cohesión nacional frente a la amenaza

segunda generación también han resaltado el papel que cumplen los incentivos, las instituciones y las limitaciones en las capacidades institucionales. En general la literatura ha evolucionado de una discusión sobre cuál es el nivel óptimo de descentralización, a cuáles son las condiciones de éxito para que la descentralización determinada por los equilibrios de economía política de los distintos países sea exitosa.

### **Claves para una descentralización fiscalmente responsable**

Uno de los principales retos abordado por las teorías de la segunda generación es el de lograr una descentralización fiscalmente sostenible y responsable. Con base en varias experiencias, la literatura ha extraído lecciones para evitar los riesgos derivados de comportamientos fiscales insostenibles de gobiernos sub-nacionales (Prud'homme, 1995; Tanzi, 2001; Ter-Minassian, 2015). En esta literatura existe un amplio consenso que la principal raíz de la indisciplina fiscal sub-nacional es una restricción presupuestal blanda (RPB). El concepto de RPB fue propuesto por primera vez en los estudios sobre economías en transición (Kornai et al, 1992) como una forma de caracterizar la relación entre un gobierno y las empresas estatales. En dicho contexto, el término se refiere al hecho de que, en particular en las economías planificadas, es de esperar que el gobierno central cubra las pérdidas de sus empresas mediante subsidios e impida su quiebra, lo cual elimina todo incentivo a la eficiencia de estas empresas.

En el contexto de las relaciones fiscales intergubernamentales, la RPB se presenta ante la incapacidad del gobierno central (GC) de comprometerse de manera creíble a no rescatar gobiernos subnacionales (los GSNs) en dificultades financieras incluso si estas son producto de un gasto excesivo e insostenible. En este contexto, los GSNs tiene el incentivo a aumentar su gasto dado que el GC asume el costo total de dicho aumento. Ello genera incentivos para acumular déficit y deuda con la esperanza de recibir un rescate (Ter-Minassian 2015). La restricción presupuestaria blanda también desalienta esfuerzos de los GSNs para movilizar sus recursos propios, debido a que resulta más rentable hacer uso de transferencias del gobierno central (Pineda, Ramirez y Rasteletti, 2015) y administrar su gasto de forma eficiente. (Fretes y Terminassian, 2015)

La presencia de una RPB está asociada a ciertas características en los sistemas de relaciones fiscales intergubernamentales, entre las que destacan:

---

de conflictos étnicos o de otra índole; disminuir poderes considerados excesivos del gobierno central; y fomentar la competencia entre los diferentes niveles de gobierno o al interior de ellos.

- Falta de claridad en la asignación de responsabilidades de gasto
- Responsabilidades de gasto sin asignación a los GSNs de adecuados recursos
- Escasa autonomía tributaria de los GSNs
- Discrecionalidad en las transferencias intergubernamentales
- Ausencia de un marco apropiado de responsabilidad fiscal sub nacional

En consecuencia es necesario contar con un buen diseño de todo el sistema de relaciones fiscales intergubernamentales para maximizar las posibilidades de que el proceso descentralizador esté acompañado de disciplina y sostenibilidad fiscal subnacional. Los prerrequisitos fundamentales pueden resumirse de la siguiente manera:

### **Claridad en la división de responsabilidades entre los diferentes niveles del gobierno**

La literatura sobre federalismo fiscal ha identificado con claridad, a la rendición de cuentas y la coordinación entre los distintos niveles de gobierno como atributos claves para una descentralización efectiva. Esto es porque la superposición de responsabilidades de gasto dificulta que el electorado identifique el nivel de gobierno responsable de la provisión de los bienes y servicios públicos correspondientes, y que sancione mediante el voto el mal desempeño de los funcionarios del GSN en la entrega de dichos bienes y servicios (Ahmand y Brosio, 2015). La inhabilitación de este mecanismo de rendición de cuentas, reduce significativamente los incentivos para un gasto subnacional eficiente. Adicionalmente la falta de claridad en las responsabilidades genera problemas de coordinación en el diseño e implementación de políticas que reducen su efectividad e impacto (Bakvis y Brown, 2010; Ter-Minassian y de Mello, 2016).

La claridad en las responsabilidades de los distintos niveles de gobierno es específica a cada país, pero como norma general es de esperarse que cuanto más vaga sea la definición de responsabilidades en el marco legal, mayor será la necesidad de arreglos de cooperación intergubernamental que puedan solventar las necesidades de clarificación. Estos arreglos de coordinación pueden ser verticales (entre distintos niveles de gobierno) u horizontales (entre distintas unidades del mismo nivel de gobierno), formales o informales, y cuando son implementados de forma efectiva pueden ayudar a los distintos niveles de gobierno a coordinarse de manera efectiva.<sup>3</sup>

---

3 Para una revisión del tipo de arreglos intergubernamentales ver Ter-Minassian y de Mello, 2016.



## **Correspondencia entre las responsabilidades de gasto y los ingresos para financiarlos**

En la literatura de descentralización existe un amplio consenso que tiene que existir una correspondencia entre las responsabilidades de gasto de los gobiernos sub-nacionales y los ingresos con los que cuentan para financiarlos. Abundan ejemplos de gobiernos locales o regionales a los que se les asignan responsabilidades y mandatos de gastos que exceden sus ingresos asignados, donde éstos consideran que existe un compromiso implícito por parte del gobierno central para financiar estos déficits de ingresos (Bahl y Martínez Vazquez, 2006). Estos incentivos pueden inducir una política fiscal sub-nacional insostenible. Si por otro lado, los ingresos de los gobiernos subnacionales exceden sus necesidades de gasto, entonces se pueden generar presiones innecesarias sobre el déficit del gobierno central, además de generar incentivos para un gasto ineficiente a nivel sub-nacional (Bahl y Martínez Vazquez, 2006). Todo esto apunta a que previo a la asignación de recursos para los gobiernos sub-nacionales es necesario definir con la mayor claridad posible cuáles son sus responsabilidades de gasto, cuantificar cual es el costo eficiente de la provisión de los servicios públicos a ser provistos por los GSN, para después asegurar un nivel de ingresos suficiente.

## **Ingresos propios robustos**

Una vez establecido cuál es el monto de recursos que requieren los GSN, se necesita establecer cómo se financiarán estos recursos. La literatura de descentralización reconoce los beneficios de que los gobiernos subnacionales por lo menos en el margen se financien con recursos propios<sup>4</sup>. Entre esos beneficios se incluyen los siguientes (Fretes y Ter-Minassian, 2015):

- Responsabilidad fiscal. El financiamiento del gasto de los GSN con ingresos propios promueve la responsabilidad fiscal territorial porque permite que los gobiernos locales y regionales internalicen el costo de sus decisiones de gasto. Por el contrario, la disciplina fiscal tiene a ser erosionada cuando los GSN financian su gasto con transferencias del gobierno central, particularmente si estas son discrecionales, porque los GSN se benefician del gasto con ingresos recaudados por el GC en otras localidades que nos les representó ningún costo. Desde la perspectiva de un GSN siempre es óptimo seguir incrementando el gasto financiado con transferencias. Por

---

4 Por ingresos propios se entiende aquellos donde los gobiernos locales y regionales controlan la base y/o la tasa del impuesto. Aquellos casos donde el gobierno nacional controla la tasa y la base tributaria y se etiquetan los ingresos a los gobiernos regionales o locales, se considera una transferencia.

lo tanto, la capacidad de los GSN de financiar su gasto con ingresos propios por lo menos en el margen, es crucial para evitar una RPB y fomentar la responsabilidad fiscal sub-nacional.

- Responsabilidad política. Permitir una mayor autonomía de los gobiernos subnacionales en la movilización de ingresos también puede aumentar su responsabilidad política y, por lo tanto, sus incentivos para invertir y gastar eficientemente. Cuando el gasto de los GSN es financiado por impuestos recaudados por los propios gobiernos locales o regionales, incentiva y facilita a los ciudadanos a vigilar a las autoridades en el ejercicio de este gasto. Este vínculo fiscal permite el proceso electoral sea una de las principales fuentes de rendición de cuentas, ya que es ahí donde las autoridades locales tienen incentivos para responder a sus electores por los impuestos que recaudan y los recursos que gastan.
- Previsibilidad fiscal. El financiamiento con ingresos propios proporciona una mayor seguridad a los gobiernos subnacionales, en comparación con las transferencias del gobierno central, que pueden ser más volátiles, especialmente cuando se basan en recursos naturales o tienen componentes discrecionales. Una fuerte base tributaria local facilita una mayor certeza presupuestal para los GSN.
- Conformidad con las preferencias locales. La descentralización promueve decisiones gubernamentales que responden más directamente a las preferencias locales y posibilita que las políticas varíen de un lugar a otro, reflejando la heterogeneidad de tales preferencias. La tributación subnacional facilita la alineación entre la estructura tributaria y las diferencias en las preferencias locales. Esto, por ejemplo, permite que una región que tiene una preferencia por un nivel mayor de servicios o bienes públicos, pueda financiar esta preferencia con una mayor presión tributaria local.

La literatura también reconoce que existen obstáculos económicos y administrativos que limitan el nivel deseable de descentralización tributaria. Entre estos obstáculos se destacan (Fretes y Ter-Minassian, 2015):

- La mayor movilidad de las bases tributarias a nivel sub-nacional que a nivel central
- Las disparidades regionales y locales en la distribución de las bases tributarias
- Una potencial competencia fiscal entre jurisdicciones sub-nacionales (*race to the bottom*)
- Economías de escala en la administración tributaria que favorecen la centralización de la administración.

- Disparidades en las capacidades administrativas de los GSNs, típicamente mayores en los gobiernos regionales más desarrollados y en las grandes ciudades; y
- Aumento de los costos del cumplimiento tributario para los contribuyentes que actúan en múltiples jurisdicciones sub-nacionales.

La importancia de cada obstáculo varía de país a país, dependiendo de sus condiciones económicas y sociales, de su historia de relaciones inter-gubernamentales y de los equilibrios actuales de poder entre los diferentes niveles de gobierno. Por lo tanto, las estrategias para fortalecer los recursos propios sub-nacionales deben ser diseñadas teniendo en cuenta las condiciones específicas de cada país. La elección y diseño de los impuestos sub-nacionales tiene que buscar balancear las ventajas y desventajas de cada instrumento, por ejemplo:

- Un alto potencial de recaudación frecuentemente se acompaña con alta sensibilidad cíclica (impuestos sobre rentas y regalías), altos costo de eficiencia (IVA regional base origen, impuestos en cascada), fuerte desigualdad en la distribución de la base (impuesto sobre rentas corporativos y regalías), y/o altos costos de administración (IVA subnacional);
- Impuestos con bajos costos de eficiencia (impuesto a las ventas finales e impuesto predial) son difíciles de administrar;
- Bajos costos de administración y cumplimiento (sobretasa al Impuesto Sobre la Renta de las Personas Físicas central) conllevan limitaciones a la autonomía sub-nacional en la determinación de la base; y
- La visibilidad de los impuestos frecuentemente choca con su aceptabilidad política.

Estas ventajas y desventajas deben ser evaluadas y decididas a la luz de las características específicas de cada país, económicas e institucionales. Esto explica por qué el nivel de recaudación subnacional varía significativamente entre países de similares niveles de desarrollo económico.

### **Diseño apropiado de las transferencias intergubernamentales**

Debido a las restricciones anteriormente mencionadas en los niveles de descentralización de las bases tributarias, un componente muy importante y en muchos casos mayoritario del gasto tendrá que ser financiado con transferencias del gobierno central. Por lo tanto,

cómo se realizan estas transferencias es de la mayor importancia para mantener la sostenibilidad fiscal subnacional. Para minimizar los riesgos de indisciplina fiscal sub-nacional, el buen diseño de las transferencias entre niveles de gobierno debe resguardar el objetivo de no generar incentivos perversos en el comportamiento de las jurisdicciones beneficiarias y de tener un mecanismo de asignación que sea funcional a los objetivos buscados. Estas características son deseables tanto al nivel regional como municipal. Lo anterior supone condiciones básicas<sup>5</sup>:

- Las transferencias no deben generar pereza fiscal. Ello implica que las jurisdicciones receptoras no deben relajar su esfuerzo por generar ingresos propios como resultado de transferencias. En este contexto, cuando las transferencias se asignan en función de los ingresos tributarios efectivos de cada jurisdicción se corre el riesgo de que desincentiven la recaudación de impuestos propios, porque una mayor recaudación de ingresos propios implicaría un menor nivel de transferencias.
- La asignación de transferencias debe evitar el uso de criterios discrecionales. La regla de asignación debe evitar las decisiones discrecionales del gobierno central o regional porque genera fuertes incentivos para que los GSN centren sus esfuerzos en negociar más transferencias y no en fortalecer sus capacidades de gasto y recaudación (Pineda, Ramirez, Rasteletti, 2015)
- Distribución horizontal. El principio básico de un sistema de igualación entre jurisdicciones es que este debe proporcionar un nivel similar de servicios a un nivel similar de esfuerzo fiscal, en virtud de la cual se decide cuánto recibe cada jurisdicción.

La experiencia internacional muestra que la manera idónea de incorporar estas condiciones en el mecanismo de transferencias es a través de fórmulas basadas en indicadores de necesidad de gasto y de capacidad para generar ingresos propios. Idealmente, la fórmula debe utilizar un conjunto de indicadores de necesidades de gasto y de capacidad fiscal a nivel de cada jurisdicción. En general, las jurisdicciones con mayores necesidades de gasto y/o menor capacidad fiscal relativa, recibirán un mayor nivel de transferencias *per cápita*. Al respecto, una condición de diseño de la mayor importancia, es que los indicadores de necesidad de gasto y/o de capacidad fiscal utilizados sean “exógenos” a la jurisdicción que recibe la transferencia (Ahmad y Brosio, 2015). Esto significa que los gobiernos sub

---

5 Boadway & Shah, (2007), (Boadway, 2015) y (Ahmad and Searle 2006) ofrecen un extenso análisis de las problemáticas relativas al diseño de las transferencias, incluidas las dificultades prácticas de evitar o neutralizar comportamientos estratégicos de quienes reciben las transferencias basadas en fórmulas.

nacionales no puedan manipular el valor de tales indicadores mediante decisiones autónomas, con miras a sesgar en su favor el mecanismo de asignación. Lo mismo se aplica para los indicadores de capacidad fiscal, donde lo deseable es utilizar variables estructurales que estiman sus ingresos potenciales.

Existen varios trabajos recientes que resumen la literatura sobre el diseño de las transferencias de igualación (Boadway, 2015) y su implementación (Ahmad and Searle 2006, Ahmad 1998). Las principales opciones de igualación se pueden resumir en:

- Igualar la capacidad de gasto. Algunos países han optado por igualar solo las necesidades de gasto sin tomar en cuenta las diferencias en las capacidades de recaudar ingresos propios. Esto puede atribuirse a la carencia de ingresos propios de los gobiernos subnacionales y no a una justificación teórica o normativa. Igualar las necesidades de gasto sin tomar en consideración los ingresos propios tiende a debilitar la restricción presupuestal de los gobiernos sub-nacionales con el consecuente riesgo de una tendencia a gastar más y de manera ineficiente.
- Igualar la capacidad de generar ingresos. Este enfoque busca asegurar que al mismo nivel de esfuerzo tributario todas las unidades subnacionales tengan los mismos ingresos. Bajo este enfoque se establece un Sistema Tributario Representativo (al estilo de Canadá) con lo que se define la capacidad de generar ingresos propios de las distintas regiones y las transferencias se utilizan para igualar a aquellas regiones que tienen un potencial de recaudación menor. Este enfoque es óptimo en el caso de que el costo de la provisión de servicios públicos locales fuese el mismo en todo el territorio nacional.
- Igualar la diferencia entre la capacidad de generar ingresos y las necesidades de gasto. Estos sistemas de igualación toman en cuenta tanto los ingresos potenciales como las necesidades de gasto. Esto permite que se iguale la calidad de los servicios públicos subnacionales a niveles similares de esfuerzo en la recaudación. Esta formulación resuelve las dificultades asociadas con los diferenciales de costos de los servicios, al mismo tiempo que no genera incentivos para los GSN a reducir su esfuerzo fiscal.

En resumen, para minimizar los riesgos de indisciplina fiscal subnacional, es importante que las transferencias intergubernamentales se basen en fórmulas preestablecidas ya que, como se dijo anteriormente, la discrecionalidad da lugar a constantes negociaciones políticas por mayores transferencias y a expectativas de rescate. Las fórmulas deben ser transparentes y basarse en criterios no susceptibles de manipulación por los GSNs.

Las fórmulas de transferencia también deben garantizar un grado de redistribución horizontal entre los GSNs que coincida con la tolerancia del país a las disparidades regionales. Fracasos en este sentido frecuentemente conducen a tensiones políticas y sociales que

pueden socavar la responsabilidad y sostenibilidad fiscal de las regiones más pobres, lo cual puede forzar al GC a proporcionarles rescates.

### Marco de responsabilidad fiscal

El mercado financiero ha sido por lo general ineficaz para regular la deuda subnacional, con la excepción de países con una larga y probada historia de restricciones presupuestarias duras como EE.UU. Esto es porque el mercado normalmente tiene la expectativa de que los GSN no pueden quebrar y que ante dificultades financieras serán rescatados por los GC y por lo tanto están dispuestos a proveer crédito por encima de las capacidades de repago de los GSN. Las expectativas de los mercados respecto de posibles rescates futuros frecuentemente son el resultado de rescates anteriores.

Esto explica la creciente popularidad de las reglas fiscales subnacionales. La cantidad de países que utilizan dichas reglas se ha multiplicado de manera rápida en decenios recientes (FMI, 2012; Ter-Minassian, 2015). Un número creciente de países cuenta con más de una regla. La combinación más frecuente consiste en reglas que limitan el déficit presupuestario con límites a la deuda bruta de los GSNs. La cantidad de países que recurre a reglas que limitan el crecimiento del gasto subnacional también está aumentando.

La eficacia de las reglas fiscales subnacionales depende fundamentalmente de un buen diseño, una base legal robusta, herramientas de implementación adecuadas, y una firme voluntad de hacerlas cumplir (Ter-Minassian, 2015). Dentro de los principales factores que inciden en la efectividad de las reglas fiscales,<sup>6</sup> destacan:

- Cobertura. Uno de los aspectos fundamentales en el diseño de reglas fiscales subnacionales es su cobertura. Aquellas reglas que no incluyen todas las ramas del gasto subnacional, incluyendo los pasivos contingentes derivados de las actividades comerciales de sus empresas, o de las APP en que participen, abren espacios para indisciplina fiscal. Los ejemplos abundan y abarcan desde países avanzados como el Reino Unido, hasta mercados emergentes tales como México o China.
- Bases de las reglas fiscales subnacionales. Las reglas de acervo de la deuda se relacionan con la sostenibilidad fiscal de forma más directa que las de equilibrio presupuestario, puesto que incluyen efectos de operaciones cuasi-fiscales que no afectan el balance presupuestario, pero incrementan la deuda pública bruta (por ejemplo deudas previamente no reconocidas o la recapitalización de empresas o bancos pú-

---

6 Para una discusión detallada del diseño de las Reglas Fiscales subnacionales ver Ter-Minassian, 2015.

blicos). Por lo tanto, en muchos países las reglas fiscales subnacionales incluyen límites a la razón del acervo de deuda bruta sobre ingresos subnacionales, además de límites a los déficits sub-nacionales. Adicionalmente, las reglas que buscan contener el nivel de déficit deben analizar la conveniencia de centrarse en balance primario y en incluir o no el gasto en capital dentro de las reglas de balance.

- Mecanismos de sanción. La eficacia de las reglas fiscales subnacionales radica fundamentalmente en los mecanismos que aseguran su cumplimiento. Tales mecanismos deben contar con una sólida base legal, y su aplicación no debe estar regida por discrecionalidades de ningún tipo. Además, las penalidades por no cumplimiento deberían ser lo suficientemente severas para desincentivar el no cumplimiento, pero al mismo tiempo guardar una dosis de realismo suficiente para no transformarse en un obstáculo para su aplicación. Por lo general, las multas son de índole monetaria, p. ej. suspensión de las transferencias por parte del GC a los gobiernos que incurren en incumplimiento; pero en ocasiones también conllevan la responsabilidad personal de los funcionarios involucrados, como en el caso de Brasil. La eficacia de los mecanismos que aseguren el cumplimiento de las reglas puede ser significativamente fortalecida por la incorporación en las reglas de requisitos explícitos de corrección de cualquier desviación con respecto a la regla dentro de un periodo razonable y especificado de antemano.
- Capacidad para implementar las reglas. La capacidad de los GSNs de implementar reglas fiscales depende en gran medida del estado de sus sistemas de gestión financiera pública (GFP). En general, en los GSNs estos sistemas son débiles, lo que imposibilita un correcto seguimiento de los pasivos y gastos subnacionales, y por ende de la aplicación de las reglas fiscales. En muchos países, el GC tiene una importante función que cumplir en promover y apoyar el fortalecimiento y la modernización del proceso de preparación y ejecución del presupuesto, y de los sistemas de contabilidad e informes en el nivel sub-nacional. El GC debería asegurar el establecimiento de normas comunes de contabilidad y de entrega de información para todos los niveles de gobierno, a fin de facilitar la transparencia de las operaciones de los GSNs y de permitir un monitoreo oportuno del cumplimiento de las reglas fiscales aplicables a estos gobiernos.

En resumen, garantizar una adecuada disciplina fiscal subnacional y evitar las crisis de deuda sub-nacionales son tareas que apuntan al corazón del diseño de los sistemas fiscales intergubernamentales. La combinación más apropiada de controles al endeudamiento subnacional depende de las circunstancias específicas de cada país, aunque en la mayoría de los casos tiene que involucrar: una combinación de reglas fiscales bien diseñadas y aplicadas con firmeza y de manera uniforme; y reformas institucionales que permitan

aumentar la eficacia de la disciplina del mercado sobre los GSNs (en particular, medidas para mejorar la calidad y transparencia de las cuentas fiscales subnacionales; eliminación de canales de acceso privilegiado de los GSNs al crédito; y uso de sistemas independientes de calificación de riesgo).

¿Qué sucede si los esfuerzos por evitar la indisciplina fiscal subnacional fracasan?

Desafortunadamente, los esfuerzos por asegurar adecuada disciplina fiscal en el nivel sub-nacional y evitar las crisis sub-nacionales de deuda no siempre funcionan. Hay muchos ejemplos de este tipo de crisis tanto en países avanzados como en países en desarrollo (Liu y Waibel, 2010). En los Estados Unidos, ocho estados cayeron en cesación de pagos en 1842, y un tercio de los gobiernos municipales se declaró en bancarrota durante la Gran Depresión de los años 30. En años más recientes sobresalen los ejemplos de crisis fiscales locales en la ciudad de Nueva York en 1975, en Orange County en 1994, en el Distrito de Columbia en 1995, y en la ciudad de Detroit en 2013. También se han registrado numerosos casos de crisis financieras a nivel local en Japón y en países europeos.

Existe una creciente experiencia internacional referente a la adopción de marcos formales para la resolución de deuda sub-nacional, en los cuales se establecen reglas específicas para la asignación de los costos por cesación de pagos. En Estados Unidos, dicho marco solo existe para los gobiernos locales (Capítulo 9). En Hungría se instauró la Ley de Quiebra Municipal en 1996, y en Sudáfrica en 2003. En particular, los marcos formales que regulan la insolvencia apuntan a especificar: la forma en que se reestructurará la deuda de manera ordenada en caso de cesación de pagos de un GSN; cuáles y de qué forma se mantendrán los servicios públicos esenciales; y qué medidas de ajuste estructural debe tomar el gobierno en cesación de pagos para recuperar su solvencia.

### Conclusión

La amplia experiencia internacional en descentralización de las últimas décadas brinda una serie de valiosas lecciones sobre cuáles son las condiciones clave para que la promesa central de la descentralización de servicios públicos que se adecuen mejor a las preferencias locales, se materialice sin un costo en la sostenibilidad fiscal nacional y subnacional. Si bien la implementación de estas condiciones es específica a la realidad institucional de cada país, su carácter es lo suficientemente general para guiar el proceso descentralizador chileno. La serie de recomendaciones enumeradas en este artículo, reducen de manera significativa el riesgo de que la admirable estabilidad fiscal y macroeconómica alcanzada por Chile por décadas, sea vulnerada por una descentralización fiscal.





---

## 2.2. Poder, Energía y Descentralización

**RAÚL SOHR<sup>1</sup>**

Sociólogo, Analista internacional

*Si no desarrollas una cultura democrática constante y viva, capaz de implicar a los candidatos, ellos no van a hacer las cosas por las que los votaste. Apretar un botón y luego marcharse a casita no va a cambiar las cosas*

*Noam Chomsky*

### **Chile: paradigma de concentración del poder**

La descentralización está en el centro del debate político. Es una demanda que va de la mano con las reivindicaciones de un sistema democrático que incluya todos los ámbitos del país. El empoderamiento de las regiones y comunidades requiere de la elección popular de autoridades regionales que hoy son designados a dedo por La Moneda. El eventual cambio solo será efectivo si conduce a una creciente autonomía política, administrativa y presupuestaria. Algo que debe proyectarse sobre las obras públicas, la educación, la salud, la energía y todo lo que atañe a los intereses del desarrollo regional.

El centralismo y las rígidas jerarquías actuales asfixian al país. Un Estado gobernado por una estrecha elite, que opera desde la capital, no solo acapara el grueso de los recursos. Además desarrolla una filosofía de acción altamente jerarquizada, excluyente y controladora. Las cosas se hacen como dicta el centro y punto.

Es una postura que tiene raíces antiguas. Son costumbres gestadas en el período colonial y que perviven hasta hoy. Las estructuras de poder apuntan a su perpetuación y una manera de lograrlo es mantener un celoso control sobre las actividades productivas y los mercados.

El campo energético presenta un ejemplo más de la inconveniencia de la concentración del poder en manos de unas cuantas grandes empresas empeñadas en preservar un ren-

---

<sup>1</sup> Analista internacional y autor de los libros: Chao petróleo (El mundo y las energías del futuro) ; Chile a ciegas (La triste realidad del modelo energético chileno) y Así no podemos seguir (política, energía y medio ambiente)

table oligopolio. La matriz energética chilena es el fiel reflejo de su estructura económica. En el país el capital está en pocas manos. La fortuna de cuatro grupos económicos equivale al ingreso anual del 80 por ciento de la población. En el campo eléctrico, tres empresas generadoras —Enel Chile (ex Endesa), Colbún y AES Gener— controlan el grueso de la producción. La denuncia sobre la excesiva concentración del sector emana de políticos próximos al sector empresarial. Pablo Longueira, en su condición de ministro de Economía, señaló a poco de asumir el cargo en julio de 2011: “Falta competencia. Una de las causas de los elevados precios de la energía que tenemos en nuestro país está en la falta de competencia en ese mercado. Así como en Chile debe haber diversidad energética, con distintas fuentes, también debe haber dispersión en la propiedad. Ahí el Estado tiene un rol insustituible”. Palabras que se las llevó el viento.

El modelo eléctrico ha favorecido a la troika de empresas dominantes y en especial a Enel (ex Endesa), pues dispone del grueso de los derechos de aguas. Los pequeños emprendimientos enfrentan una cadena casi insalvable de dificultades para concretar sus proyectos. Cada iniciativa comienza con una idea y recorre un largo camino hasta que produce el primer megawatt. En el campo energético, la vía es más bien una carrera de obstáculos, y en el caso de las energías renovables no convencionales (ERNC) equivale a escalar una montaña por una pared escarpada. Lo primero es contar con un recurso para la generación eléctrica: terrenos ventosos, derechos de agua, suministro de biomasa, concesión geotérmica u otros. Ergo, es necesaria información sobre las cantidades disponibles y si son suficientes para producir en volúmenes rentables. Al dar el primer paso, que es saber qué terreno se pisa, el potencial inversor se encuentra ante la primera dificultad: la barrera informativa.

No basta una estimación a ojo de buen cubero, pues la banca y otras instituciones exigen garantías sobre la base de datos duros. La certeza sobre las proyecciones es decisiva para la viabilidad del proyecto. Pero no es fácil ni gratis acceder a los catastros. Un agricultor interesado en instalar una pequeña turbina generadora de electricidad deberá pagar medio millón de pesos por tener acceso a los estudios existentes o comisionar uno nuevo.

En el caso de los recursos hídricos, la privatización de Endesa incluyó el traspaso de los derechos de agua y los estudios hidrológicos desarrollados por la empresa estatal, generando asimetrías en relación a la información y la posibilidad de acceso a recursos.

## Oda a lo grande

Los directores de las grandes corporaciones y los ingenieros suelen converger en un punto: les gusta lo grande. La coincidencia en preferir los megaproyectos tiene motivaciones diferentes para cada cual. Para los gerentes, el tamaño es una protección contra compras

hostiles y un freno para competidores potenciales. El ancho de las espaldas financieras es el que permite extraer mejores condiciones a una banca cada vez más agresiva ante los sectores productivos. Ni hablar de negociaciones con los gobiernos, que cuanto más dependientes sean de la producción, más fácil será lograr concesiones que van desde regulaciones ambientales, servidumbres, permisos de construcción a materias impositivas. El tamaño también permite mayor generosidad a la hora de los aportes a las diversas candidaturas del calendario político. Una de las causas de lo que se ha llamado la “crisis de la política”, léase la falta de credibilidad y legitimidad del sistema, es resultado de la gravitación desmedida de los megagrupos económicos en el diseño de las políticas nacionales, muchas veces contrarias a la voluntad mayoritaria de la ciudadanía. Y por cierto, ante una crisis económica, la seguridad estriba en el tamaño. En Estados Unidos se acuñó la expresión *too big to fail* (demasiado grande para fracasar) luego de la crisis financiera de 2008. No es que los grandes no puedan hacer agua, porque de vez en cuando también se hunden. Pero los costos de estos naufragios para el conjunto del sistema son tan alto, que casi siempre los estados optan por los rescates, como ocurrió con las automotrices General Motors y Chrysler.

El culto a lo colosal y la concentración del poder permea el conjunto de la cultura empresarial chilena. En el plano energético, ello significa centrales cada vez más grandes, incluso navegando contra la corriente dominante. En las últimas décadas a nivel internacional se aprecia un viraje a unidades generadoras de menor tamaño. Ellas tienen varias ventajas. No resultan tan invasivas y no provocan grandes desplazamientos humanos. Además, aportan mayor confiabilidad al conjunto del sistema: es preferible no tener los huevos en una sola canasta.

En consecuencia, la descentralización de la producción eléctrica es un hecho de enorme trascendencia política y económica. Esta área vital de la economía, que hasta ahora en Chile, era de dominio casi exclusivo del trío de grandes generadoras eléctricas, podría conocer la irrupción de millares de cooperativas y asociaciones ciudadanas.

En Suecia y Dinamarca hay comunidades o aldeas que operan sus propios aerogeneradores que abastecen sus necesidades locales y venden el excedente a la red. Consecuentemente, las regiones y las localidades ganan, por esta vía, mayor autonomía. A medida que se suma más ERNC a los tendidos, mayor el número de clientes de grandes empresas exigen ser abastecidos solo con energías limpias, es decir, excluyendo al diésel y el carbón para asegurar mínimas emisiones de CO<sub>2</sub>.

En Chile se libra una soterrada pugna entre ciertos intereses empresariales y los ciudadanos, siendo éstos últimos los que aspiran al desarrollo de las ERNC, la generación distribuida, la seguridad energética y la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) Un ejemplo al canto: en 2012 fue aprobada la Ley 20.751, llamada

de medición neta o *net metering*, que permitía en teoría la conexión a la red eléctrica de sistemas generadores de electricidad a partir de ERNC. Así, los que produzcan hasta 100 KW, o sea los productores domésticos, pueden inyectar su energía a la red para ser comprada por la empresa distribuidora al mismo precio que cobra la compañía al resto de los consumidores. Cumplido el mes, si aportó más energía que la que consumió, recibirá un pago por el saldo favorable. Hubiese sido un gran paso adelante. Pero faltaba la letra chica. En vez de medición neta lo que ocurre es un pago inferior del orden del 40 por ciento de lo que las empresas cobran por la misma electricidad. La diferencia se debe a que las distribuidoras pagarán a los pequeños productores lo mismo que a las grandes generadoras. Este mecanismo lo llaman facturación neta o *net billing* (que algunos han llamado *net bullying*, matonaje neto). Esto pone un freno al desarrollo de las ERNC o, lo que es lo mismo, a la energía distribuida, pues no hay nada más próximo al consumidor que los paneles fotovoltaicos caseros. Además, obstaculiza los esfuerzos por reducir la contaminación a nivel de la generación eléctrica.

Si se aplicara la medición neta a los precios actuales de la electricidad, y no la facturación neta, la instalación doméstica de un sistema fotovoltaico en Santiago se amortizaría en seis años y en Calama en cuatro. Según los cálculos, con una inversión de alrededor de un millón de pesos una casa puede asegurar su autonomía energética por las próximas dos décadas.

Durante muchas décadas Chile no ha dispuesto de una estrategia energética. El país importaba más de 90 por ciento de los hidrocarburos lo que representaba una enorme vulnerabilidad ante los vaivenes económicos y políticos mundiales. La pasividad de los gobernantes, instigada por las presiones del sector empresarial energético, ha redundado en enormes pérdidas y un gran atraso en el rubro. Basta considerar que la minería, que es el sector más dinámico de la economía nacional, entre 20 y 30 por ciento de sus costos de producción, corresponde a la energía.

La presencia de un Estado sin una visión estratégica, sin una planificación de largo plazo, sin una disciplina capaz de alinear a los actores económicos tras la consecución de metas colectivas; muestra resultados deplorables: inseguridad energética, energía cara y sucia. Ello lleva a que se imponga la filosofía en la que cada cual se “rasca con sus propias uñas”. Como ocurre en estas circunstancias, las empresas con mayores recursos buscan soluciones particulares. Algunas, las más rentables, mantienen plantas termoeléctricas alimentadas por combustibles fósiles además de un creciente empleo de ERNC. Incluso se dotan de sus propias plantas desaladoras. Pero muchas compañías, a medida que aumentan los precios de los insumos han experimentado dificultades. Algunas, las menos, han optado por parques eólicos y solares, fuentes geotermales y empleo de la biomasa. Muchas empresas han acelerado, aunque tardíamente, medidas de eficiencia y ahorro.

Chile, como todo el mundo, ha debido adaptarse a una nueva realidad. El conjunto del territorio nacional es afectado por el cambio climático que acarrea, entre otros efectos, un serio estrés hídrico y energético. Muchas de las dificultades causadas por la ausencia de agua y energía se habrían podido superar si el país hubiese desarrollado oportunamente las ERNC. Ello hubiese requerido abandonar la visión economicista de corto plazo que prestaba atención prácticamente a una sola variable: el costo. La seguridad, la redundancia, el medio ambiente han sido preocupaciones distantes si es que llegaban a serlo.

Poco a poco, en parte por las falencias señaladas ha ido cobrando fuerzas el concepto de justicia socio ambiental, que en pocas palabras es el acceso equitativo al patrimonio ambiental y los bienes sociales en todos los niveles. El desarrollo de una masa crítica ciudadana, que despuntó con las grandes manifestaciones contra HidroAysén, en 2011, suma demandas para lograr la sustentabilidad ambiental en Chile. Ello implica renunciar a la sobreexplotación y destrucción del patrimonio natural. Para ello, es necesario moderar el extractivismo (o fiebre de extracción) y agregar valor al patrimonio ambiental.

### **Descentralización y transición energética**

En una sociedad moderna el progreso real y duradero debe involucrar a la ciudadanía. No solo en términos políticos expresados en votaciones. Debe reflejar un compromiso de las personas en la aplicación de políticas como la reducción de las emisiones o el ahorro energético. La triste experiencia del Transantiago muestra los límites del despotismo ilustrado. Hay un debate en curso que debe escuchar a todo el país. La energía debe involucrar a cada una de las regiones. Es, como siempre debió ser, el momento para dar respuestas específicas a las demandas particulares de una geografía humana y política diversa. El acento debe estar puesto en la regionalización, en la descentralización, en la participación de las comunidades y, donde sea posible, en la energía distribuida, próxima a los usuarios. Además del gobierno central, cada región debe velar por la sustentabilidad, la viabilidad económica, la seguridad y la protección del medio ambiente. Habrá quienes dirán que esto es pedirle peras al olmo. En cierta forma lo es, pues cumplir con semejantes aspiraciones requiere un profundo cambio en el modelo económico actual.

Implica impulsar un Estado que asume la conducción estratégica del desarrollo y que está dispuesto a invertir donde sea necesario. Significa pasar desde un concepto centralista a uno que privilegia las comunas y las regiones. Conlleva un creciente respeto por la ciudadanía. Las decisiones no deben ser adoptadas por comisiones interministeriales que a lo más convocan a algunos expertos que, por lo demás, muchas veces están vinculados a las empresas del rubro o profesionales que suelen corroborar los puntos de vista oficialistas.

Los procesos de toma de decisiones, allí donde hay intereses contradictorios, nunca serán fáciles. Algunos proyectos favorecen a algunos y perjudican a otros, y siempre está presente una legión que defiende su patio trasero. Pero tampoco es fácil cuando el Estado, a espaldas de la ciudadanía, fuerza la aprobación de proyectos. Ello alimenta las protestas y el deterioro de la convivencia nacional y las calles se convierten en el canal de expresión para el disenso. En los países civilizados el debate precede a las decisiones y no solo en el Parlamento. La discusión sobre el desarrollo energético y la descentralización -y todo indica que seguirá así-, en forma creciente se proyecta al ámbito político. La ciudadanía debe prestar atención a las diversas propuestas partidarias.

La manera más efectiva de influir es lograr que se expliciten las opciones y conforme a ellas premiarlas o castigarlas en las urnas. En esa medida las candidaturas, tan atentas al mensaje de las encuestas, tomarán nota de la voluntad popular: *vox populi, vox Dei*.

### **Una era de transición: descentralización con participación**

Nada serio ocurrirá en Chile sin una activa movilización social en pos de la descentralización. Es un proceso que no será concedido por la gracia de un gobierno y no será liderado por las empresas que llegan a las regiones conforme a la rentabilidad obtenida por sus emprendimientos. La fiscalización y el escrutinio ciudadano son imprescindibles. Algunos hablan de una “democracia de base”, una idea que apunta a empoderar a las personas con la información relevante para la toma de decisiones. Una vez que los individuos están claros sobre sus intereses, no tardan en manifestar sus preferencias y encontrar los espacios relevantes donde expresarlas.

El aspecto central que siempre es decisivo en toda sociedad es: cómo y quiénes ejercen el poder. La clave para un poder con legitimidad reside en establecer mecanismos efectivos de consulta a la comunidad, entendida esta en su sentido más amplio: la ciudadanía toda, las organizaciones sociales, las empresas, las autoridades políticas, técnicas, regionales y locales. La única forma de superar con éxito la fricción entre intereses contradictorios es contar con instancias resolutivas, vinculantes, dotadas de una sólida legitimidad que marche al unísono con una legalidad refrendada por mayorías informadas.

Experiencias previas que han buscado la aprobación de proyectos presentados en forma parcelada, con información insuficiente, discutidos a puertas cerradas por organismos carentes de autonomía efectiva frente al Ejecutivo, han terminado en largos y caros conflictos. Para las empresas energéticas, mineras y otras, tiene más sentido echar a correr el taxímetro de los proyectos una vez que hay una luz verde respetada por todos. Se despeja así el fantasma de las judicializaciones, de las protestas que dañan las imágenes corporati-

vas, de extensos y onerosos períodos de incertidumbre. Para la ciudadanía, el contar con mecanismos de consulta efectivos es la garantía de ser tomada en cuenta, sin tener que salir a las calles para hacerse notar, con el desgaste que ello conlleva.

Es necesario generar consensos nacionales y locales, en el lugar de convergencia de la sociedad civil que incluya a los sectores productivos, a los consumidores, a las comunidades afectadas por los proyectos y, por cierto, a las diversas reparticiones estatales. Es imprescindible establecer con claridad los criterios básicos de sustentabilidad para todo nuevo emprendimiento, así como las directrices para una descentralización efectiva y un estímulo macizo a las regiones. Fijar parámetros para las mitigaciones exigidas, desde el primer minuto, por los impactos ambientales causados por las externalidades negativas. Especificar los estímulos otorgados a las ERNC y al ahorro y la eficiencia. Señalar una zonificación según las características demográficas, sociales, productivas y de los diversos hábitats de cada región. Así, las inversiones necesarias para el desarrollo de los proyectos son establecidas tanto con criterios sociales regionales como, por supuesto, propiamente industriales. No deben repetirse situaciones en que empresas ofrecen dádivas de último minuto a familias indígenas o comunidades. Es necesaria una profunda reestructuración de la arquitectura productiva y social del país. Chile, junto a Latinoamérica, requiere un cambio de paradigma. Estas son palabras mayores. El paso de un paradigma a otro es algo trascendental, ya que constituye un salto estructural. Es un cambio tanto desde la perspectiva de la ciencia como de la vida cotidiana. Es una nueva concepción del mundo que alcanza cada aspecto de la organización de las sociedades: la planificación urbana, los medios de transporte, las viviendas y sus envolventes, es decir, los materiales y aislantes empleados, e incluso el tipo de alimentación y de vestimenta. Es un cambio radical en los valores que rigen el conjunto de la vida social. Mucho de lo valorado hasta ayer cae en el olvido, cuando no en el rechazo. Los valores emergentes, ignorados hasta hoy, buscan cambiar la mirada y son elementos cotizados. En definitiva se trata de una revolución cultural y valórica que aleje a la población de una actitud pasiva, consumista y la acerque a una orientada a la sustentabilidad nacional y regional.





---

## 2.3. Infraestructura para el desarrollo equitativo y sustentable de los territorios: plan Chile 30/30

**ALBERTO UNDURRAGA**  
Ministro de Obras Públicas

Nuestra convicción en el Ministerio de Obras Públicas es que Chile puede ser un país desarrollado económicamente y con equidad, pues uno sin el otro –desarrollo y equidad– no son suficientes para asegurar la calidad de vida de todos los chilenos y chilenas. Hoy podemos y debemos pasar de ser un país de ingresos medios con altos niveles de desigualdad a ser un país desarrollado y equitativo. Ahora bien, uno de los desafíos se encuentra en el hecho que, según estudios recientes, solo 1 de cada 4 de los países que intentan dar este paso lo logran. Sin embargo, la buena noticia es que es posible lograrlo, lo hemos hecho en el pasado como país, de modo que se puede en el presente.

En efecto, la historia reciente de nuestra nación da cuenta que es posible fijarse sueños, horizontes y proyectos de futuro. En los últimos 25 años, Chile ha logrado pasar de ser un país pobre a un país de ingresos medios, gracias a un conjunto de políticas públicas esenciales para el crecimiento económico, el bienestar y la calidad de vida de la población chilena. La disminución de la pobreza ha sido constante, pasando de un 40% en 1990 a un 11,7% en 2015. De la misma manera hemos incrementado nuestra matriz productiva, dinamizando sectores económicos, y nos hemos vuelto más competitivos. En efecto, el PIB *per cápita* ha crecido de alrededor de 2.500 dólares<sup>1</sup> en 1990 a 13.500 dólares<sup>2</sup> en 2015.

El fuerte aumento de la inversión estatal, sumado a la movilización de recursos privados para poner en marcha infraestructura vital para el desarrollo ha sido fundamentales, debido al gran consenso político que se logró en torno a este objetivo. De hecho, desde la creación del sistema de Concesiones en 1992, hemos desarrollado 82 proyectos por un monto aproximado de 19.000 millones de dólares. A ello se suma inversión público-privada en puertos, sector sanitario y modelos de inversión privada en telecomunicaciones y energía.

---

1 Valor en dólar corriente. Equivalencia en dólar por poder de paridad de compra es de 5.485 dólares. Fuente FMI.

2 Valor en dólar corriente. Equivalencia en dólar por poder de paridad de compra es de 23.025 dólares. Fuente FMI.

Gracias a este esfuerzo del Estado, en conjunto con los privados, la infraestructura primaria fundamental en Chile ha sido construida en las últimas décadas. Actualmente contamos con un reconocido sistema de carreteras, y nuestra capacidad portuaria se encuentra en un buen nivel dentro de Latinoamérica. Importantes obras en las ciudades también han sido desarrolladas, donde destaca la cobertura prácticamente de un 100% del tratamiento de aguas servidas. Hoy nuestro país se encuentra dando un salto en el tipo, formato y cantidad de infraestructura que está desarrollando mirando el futuro.

Planteado esto, debemos avanzar en comprender el rol múltiple que cumple la infraestructura. El 2014, el Ministerio de Obras Públicas lanzó el documento *“Hacia un país con desarrollo equilibrado”*, el cual busca relevar el valor de la planificación y establece metas de desarrollo a mediano y largo plazo, junto a una destacada cartera de inversiones.

El valor de la infraestructura no solo se ve reflejado en la competitividad de un país, sino también en los servicios de inclusión y bienestar social que estos entregan. Dotar de agua potable en áreas rurales (APR) o la posibilidad de que niños ya no lleguen a través del barro a sus escuelas mediante el programa de pavimentos básicos, es señal de ello. De la misma manera, las Organizaciones de Usuarios de Agua que se conforman entorno a los sistemas de APR son un gran ejemplo de construcción de tejido social en todo nuestro territorio.

La inversión en infraestructura pública debe considerar la equidad para las distintas zonas del país, así en el MOP hemos logrado cambiar el tradicional criterio de construir una obra o dejar de hacerla según solamente el número total de beneficiarios, debido a que aquellos sectores con menor número de habitantes habían quedado históricamente postergados, y debemos seguir avanzando en garantizar infraestructura por región o comunas. En otras palabras, los y las habitantes de zonas menos pobladas tienen igual derecho a tener caminos pavimentados, agua potable, postas u hospitales, comisarías, escuelas y liceos en buen estado, y accesibilidad –portuaria, terrestre o aérea–, que aquellos que viven en las zonas más pobladas y con más recursos. Este es uno de los sellos del gobierno de la Presidenta Bachelet, superar las desigualdades territoriales, pues gracias a los Planes Especiales de Zonas Extremas (PEDZE) se ha aumentado fuertemente la inversión en las regiones de Arica y Parinacota, de Aysén, y de Magallanes y la Antártica Chilena, además de la provincia de Palena y la comuna de Cochamó en la región de los Lagos.

Asimismo, el cambio climático, los desastres naturales, las tendencias demográficas, las disparidades territoriales y una economía altamente intensiva en el uso del agua son desafíos futuros del país. En efecto, enfrentar estos nuevos retos naturales y sociales es un imperativo, ante fenómenos que nos enfrentarán por un lado a disminuciones de agua en nuestras cuencas –y precipitaciones concentradas generando emergencias hasta ahora

inusuales— y, por otro lado, con mayor demanda de agua producto del crecimiento de la población y del crecimiento económico.

De la misma manera, estamos trabajando por un Chile más integrado con Latinoamérica y el mundo, pues nuestro país debe llegar a ser un país puente-puerto para el mundo y la región, potenciando la implementación de los corredores bioceánicos con obras logístico-portuarias, aeroportuarias, viales y fronterizas. Para el país del mañana será clave convertirse en la puerta de entrada y salida del Asia Pacífico y de la costa oeste de Norte y Centro América hacia nuestro continente.

Para responder adecuadamente a estas necesidades cada vez más complejas, la puesta en marcha de la infraestructura debe tomar en cuenta las demandas de la sociedad, de la misma manera se requiere proyectos de menor escala en algunos casos, así como debemos considerar la dimensión espacial —por sobre la sectorial en ocasiones— e integrar elementos transversales como el cambio climático, la sustentabilidad y la resiliencia.

## **El valor para el mañana de la sostenibilidad hoy**

En la medida que Chile avanza en su estado de desarrollo, las necesidades sobre el tipo de infraestructura comienzan a cambiar. Esto requerirá cambios en cómo la infraestructura es planificada y gobernada, dado que debemos potenciar nuestra habilidad para identificar y responder a las necesidades a nivel local. Este tipo de infraestructura de menor escala responde a necesidades locales y, por lo tanto, debe ser planificada y gestionada a nivel local. En este aspecto, es el diálogo un elemento primordial que nunca puede estar ausente.

Todo este nuevo panorama global y nacional nos obligan a un giro sobre el tipo de infraestructura a desarrollar y cómo esta es llevada a cabo. Ambos elementos deben ser profundizados caso a caso, sin embargo, el elemento primordial para que todo ello se lleve a cabo de manera satisfactoria, es el diálogo.

El país se construye con diálogo entre todos. Las obras que son exitosas son las precedidas del diálogo, en la planificación y el proceso. Las políticas públicas exitosas y permanentes en el tiempo son fruto del diálogo y de la búsqueda de acuerdos que trascienden a los distintos ciclos políticos.

Debemos incrementar nuestro diálogo y mejorar nuestra capacidad para ello. Debemos alinear nuestra política pública entre los diversos sectores, condición fundamental al realizar intervención en el territorio. La presencia del Estado se encuentra en todo el país y con las personas que en él habitan, múltiples experiencias demuestran que un trabajo conjunto con la sociedad es sinónimo de buenas políticas públicas.

Este camino aparentemente no es el más rápido y, a veces es más complejo, sin embargo, sus resultados son mejores, al alcanzar acuerdos que se sostienen en el tiempo. Debemos asumir el rol que cumple el Estado a largo plazo. Lo mismo ocurre con la infraestructura, las obras públicas son obras de Estado y trascienden a los gobiernos.

El trasfondo práctico está en constatar que entre imaginar un proyecto, los primeros estudios de factibilidad e ingeniería, los diseños, y la ejecución de una obra pasan varios años, de hecho más de un gobierno, a veces más de 2 o 3.

El trasfondo financiero está en que los financiamientos requieren reglas de largo plazo, estables, que permitan planificar a Gobiernos Regionales, al Sector Público y al Sector Privado.

El trasfondo más profundo está en la convicción que Chile lo construimos entre todos, ladrillo sobre ladrillo. Y cada generación se basa en lo construido por la anterior y construye las bases de las que siguen.

Todo lo previamente expuesto nos lleva a la siguiente pregunta: ¿cómo consolidamos las nuevas necesidades, el diálogo, la mirada de largo plazo y la necesidad de una política que trascienda los ciclos políticos? En este sentido, la planificación cumple un rol fundamental.

Por medio de la planificación podemos llevar adelante procesos de diálogo que busquen acuerdos de futuro, de manera fundada, asegurando la seguridad de la inversión, la disminución de impactos negativos en el territorio y aportar a la disminución de la desigualdad.

En este contexto, son cuatro los motores principales que potencian el progreso económico y la búsqueda de la equidad, mediante el diálogo:

- Un Estado sólido, transparente y eficiente que cumple con convicción su rol en la inversión y la regulación sin complejos, y que garantiza Derechos Sociales con responsabilidad y financiados. Estado sólido en el Gobierno Central, en el Gobierno Regional y en los Gobiernos Municipales.
- Un sector privado dinámico, con emprendimiento, con nuevos negocios, con nuevas oportunidades, sin complejos.
- Un sector académico involucrado en las políticas públicas.
- Y una sociedad civil con espacios de participación permanentes.

### **En terreno y con mirada de largo plazo: Plan Chile 30/30**

Todo nuestro quehacer, en el Ministerio de Obras Públicas, está cruzado por esta doble mirada, que apunta tanto al corto, como al largo plazo. En el largo plazo, estamos llevando el Plan Chile 30/30. Nuestro horizonte está puesto en el año 2030. Queremos

contribuir a que Chile se convierta en un país de 30 mil dólares *per cápita* y con niveles de desarrollo y calidad de vida similares a los de Australia –en la zona norte–, Italia o España –en la zona centro–, Nueva Zelanda –en la zona sur– o Noruega y los países nórdicos –en la zona austral–, que es el objetivo de la “*Agenda de Infraestructura, Desarrollo e Inclusión: Chile 30/30*” lanzada en julio de 2014 por la Presidenta Michelle Bachelet.

Para eso contamos no solo con el trabajo de nuestros equipos del Ministerio y el apoyo de otros servicios y de los sectores privado y académicos, sino que también solicitamos la asesoría internacional de la OCDE en la parte técnica y estamos realizando un conjunto de talleres con ciudadanos, autoridades, expertos y la empresa privada, que tienen como objetivo lograr un acuerdo amplio de cuál es la infraestructura, aguas e institucionalidad que requerimos para el año 2030 y así tener una visión compartida de los desafíos en obras públicas para nuestro país. Es bueno señalar que, además, esto lo hemos hecho con transversalidad política, de manera que los acuerdos se sostengan independiente del ciclo político.

Esta planificación está siendo validada de manera participativa con la ciudadanía, de modo que ya hemos realizado más de 330 encuentros y talleres a lo largo de todo Chile, donde han participado aproximadamente 10 mil personas, a los que se suma encuentros macrozonales (representando a regiones de similares características), para que todos sientan a las obras públicas como suyas y puedan colaborar con la visión de la infraestructura y del agua que el país necesita. Se trata de una planificación que surge desde los territorios en cada región, con la perspectiva de participantes del mundo público, del sector privado, del mundo social y de la academia. Es un trabajo que da cuenta de un Chile vivo.

Es un trabajo que hemos ido consolidando en macrozonas que responden a desafíos comunes. Es una planificación orgánica, es decir, adaptativa, y es un trabajo que recoge lo que hemos hecho como país, los esfuerzos anteriores y los esfuerzos de otros, en gobiernos anteriores, en el sector privado y en la academia. Se trata de un trabajo con mirada a largo plazo para instalarlo no solo para este gobierno, sino para los próximos 15 años en el país. Y es, finalmente, un proceso de diálogo que busca un resultado de futuro.

## **Obras con horizonte de futuro**

Ahora bien, las brechas que hemos ido identificando se han convertido en metas año a año, para lo cual ya hemos realizado importantes cambios de ritmo en la inversión y el desarrollo de la infraestructura para acelerar las obras públicas.

Se trata de *más obras para Chile*, constatado en aumentos presupuestarios y su correcta ejecución, en más proyectos de concesiones, y en expresiones tangibles en todo el país. Así, por ejemplo, al finalizar el gobierno habremos licitado entre 16 y 20 proyectos conce-

sionados, lo que iguala o supera el record de promedio anual de licitaciones por gobierno. Este cambio de ritmo se expresa también en el presupuesto del Ministerio, pues si en el período anterior la inversión sumada fue de 5 billones de pesos, en esta administración habremos invertido al final de nuestro período 6,1 billones.

Asimismo, hemos procurado explicitar el sentido de nuestras obras más allá de su beneficio particular —*obras con sentido*—, poniendo las preocupaciones ciudadanas en el desarrollo de obras públicas. Obras para la productividad, la equidad o la integración convocan más allá de los especialistas en infraestructura. En efecto, los pavimentos básicos, no solo implican más productividad para los que transitan, sino también menos barro en invierno y menos tierra en suspensión en verano para los que viven cerca de ellos. Así, en el Programa de Pavimentos Básicos cambiamos sustantivamente el ritmo, pasando de 1.500 kilómetros al año a 3.000 kilómetros. Es decir, un salto cuantitativo en este tipo de obra que impulsa el desarrollo y la equidad. De la misma manera se podrían citar una infinidad de ejemplos, como en aeródromos y aeropuertos, terminales portuarios, bordes costeros, caletas pesqueras, comisarías, hospitales, liceos, edificación patrimonial y cultural, y estadios, además de la incansable labor de apoyo en las emergencias, que cada vez sacuden con más frecuencia al país.

En conjunto con este esfuerzo hemos puesto foco en desarrollar un *Estado más moderno y transparente*, expresado en la “Agenda de Eficiencia, Modernización y Transparencia: El papel del MOP”, y en los proyectos de Ley de la Dirección General de Concesiones y el Fondo de Infraestructura, entre otros. Así, ya estamos operando con el “Registro en Línea” desde julio del año pasado, y en enero de este año iniciamos la “Licitación por Mercado Público”, lo que es histórico, pues en 13 años del funcionamiento de este sistema el MOP no había ingresado por diversas razones. También desde marzo de este año estamos operando con “Factura Electrónica” con todas las ventajas que eso trae en eficiencia, ahorro y fiscalización para el Estado, el Ministerio y sus proveedores.

Finalmente lograr tener *Aguas para un país moderno* es un imperativo por el cual hemos impulsado reformas regulatorias, que han sido parte del debate nacional, e incrementos significativos en planes de inversión, cuyo emblema es el aumento en embalses licitados. En este sentido, es importante recalcar que el promedio histórico por gobierno son 1,5 embalses licitados por gobierno. Aquí también hemos hecho un cambio de ritmo pues nosotros ya tenemos 3 adjudicados: Valle Hermoso en la región de Coquimbo, La Punilla en la región del Biobío y Chironta en la región de Arica y Parinacota, y 3 más se realizarán bajo el sistema de Concesiones. Y, además, en materia de pequeños embalses, tenemos un significativo avance del cumplimiento del compromiso presidencial de 25 pequeños embalses, en un programa nuevo e inédito, similar al Agua Potable Rural en materia de agua potable, similar a los pavimentos básicos en el caso de caminos. Actualmente, he-

mos terminado o recuperado, en conjunto con la Comisión Nacional de Riego (CNR): 14 pequeños embalses y 13 más están en obras o en licitación. A lo que se suma la fuerte priorización a los sistemas de Agua Potable Rural, de modo que hemos subido de un promedio anual de obras en 42 APRs, considerando nuevas instalaciones, mejoramientos y ampliaciones, a 64 obras anuales. En concreto esto significa que en estos tres años hemos entregado 195 APR nuevos o mejorados favoreciendo a 41.242 familias, mientras que en los cuatro años anteriores se entregaron solo 167 beneficiando a 40.853 familias.

Chile puede ser un país desarrollado, se construye entre todos. Estamos desarrollando una planificación que considera las necesidades del territorio y de los ciudadanos, así como mira al desarrollo económico y la sustentabilidad. Todo lo anterior nos hace mirar con optimismo el futuro del país, pues el futuro no se espera sino que se construye.





---

## 2.4. Comités de Desarrollo Productivo Regional: principales aprendizajes y desafíos de su puesta en marcha en las regiones de Antofagasta, Biobío y Los Ríos

**PEDRO SIERRA BOSCH**  
Gerente Corporativo de Corfo

En el marco del proceso de reformas impulsado por el gobierno para avanzar hacia una mayor descentralización y regionalización en el país, se diseñó e implementó una experiencia piloto para la transferencia de competencias en materias de fomento productivo. El propósito principal de este proyecto, que permitió la creación de los Comités de Desarrollo Productivo Regional (CDPR), fue instalar los mecanismos institucionales necesarios para trasladar los procesos principales y la toma de decisiones de asignación de recursos públicos de las actividades de fomento productivo desde agencias nacionales a las regiones. Con ello se buscó además, potenciar las capacidades regionales en los diversos niveles y funciones de promoción de la modernización productiva, la innovación y el emprendimiento. Este proceso de descentralización administrativa se implementó a través de la integración funcional de Corfo y Sercotec en las regiones de Antofagasta, Biobío y Los Ríos.<sup>1</sup>

### **El marco institucional**

La trayectoria de los países de mayor desarrollo institucional presenta una importante experiencia acumulada, tanto respecto de buenas prácticas como de ciertas prevenciones que deben tenerse a la vista en el diseño del proceso de descentralización para el aprovechamiento efectivo de las oportunidades y potencialidades de cada región.

Una cuestión central en las prácticas institucionales en este campo tiene que ver con cómo los países se dan una estructura que permita disponer de autonomía en las decisiones regionales, manteniendo coherencia estratégica y política entre los niveles nacional y regional, y evitando a la vez la duplicación de esfuerzos públicos en gastos e inversiones a nivel nacional y regional.

---

<sup>1</sup> Esta iniciativa es parte de la agenda de trabajo del Comité de Ministros para la Descentralización compuesto por el Ministerio del Interior, Ministerio de Hacienda y Ministerio Secretaría General de la Presidencia (SEGPRES). La Secretaría Ejecutiva de este comité es la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE).

Existe un conjunto de riesgos asociados al funcionamiento institucional del sector público. Estos riesgos son conocidos como fallas de Estado y se refieren a problemas que se verifican en el diseño y la ejecución de las políticas públicas. En este contexto, se debe tener en consideración los siguientes tipos de problemas:

- La inconsistencia de las políticas públicas. Esto se refiere a la falta de coherencia de las políticas y programas públicos y ocurre tanto en el corto plazo como a lo largo del tiempo cuando se alteran las prioridades políticas, produciéndose interrupciones o discontinuidades en su ejecución;
- Los problemas de agencia. Estos expresan divergencias entre los mandatos y la acción institucional. Normalmente, se asocia a la falta de claridad en las orientaciones y a debilidades en los controles de las organizaciones encargadas de las tareas de ejecución y;
- La captura institucional o baja independencia de las instituciones responsables. Este fenómeno se asocia a situaciones con bajos niveles de transparencia y escasos sistemas de control que facilitan la influencia de entidades y personas que se benefician con las actuaciones del sistema público.

Para el diseño de los comités regionales se consideraron cuatro dimensiones institucionales que pueden resultar clave para alcanzar altos estándares en el proceso de transferencia de competencias en el ámbito del fomento productivo.

### **i) Arquitectura institucional**

Esta primera dimensión enfatizó la importancia de roles definidos con nitidez para las principales instancias institucionales que participan estratégicamente, política y operativamente en las políticas y programas relacionados con la promoción del desarrollo productivo. Del examen de la experiencia internacional se propuso mantener un diseño institucional basado en la separación y autonomía de los distintos niveles de jerarquías institucionales, distinguiendo sus principales responsabilidades y estableciendo las funciones en que debe especializarse cada uno. Véase la figura 1.<sup>2</sup>

Esto significa que los comités regionales hacen parte de un marco institucional en el cual participan entidades independientes que tienen la capacidad de proponer estrategias para

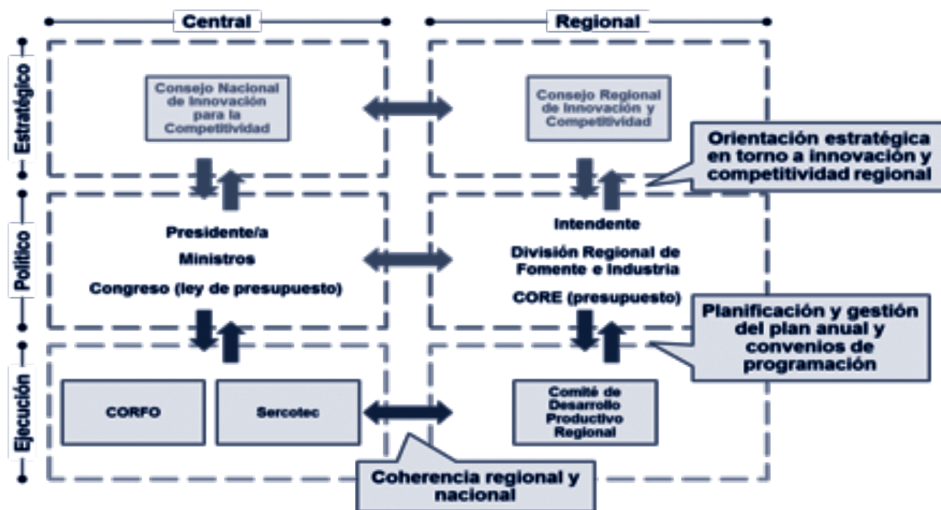
---

2 Véase Crespi G. et al. “¿Cómo repensar el desarrollo productivo? Políticas e instituciones sólidas para la transformación económica” BID, 2014 y Arnold E. et al., “Evaluating the National Innovation Strategy for Competitiveness”. Technopolis Group, 2009.

el desarrollo productivo y tecnológico de la región.<sup>3</sup> Este tipo de instancias, típicamente integrada por actores públicos, académicos y empresariales, permiten tener una mirada de conjunto que le da proyección en el tiempo a la identificación de desafíos y oportunidades que enfrentan las regiones. Este rol puede ser asumido por las corporaciones de desarrollo regional instaladas en la mayoría de las regiones del país, en la medida que estas organizaciones dispongan de capacidades técnicas y de consejos representativos de sus regiones y se encuentren alejadas de la operación, desarrollo y financiamiento de proyectos de las agencias públicas.

Por otra parte, los gobiernos regionales están en un proceso de creación de nuevas divisiones responsables del desarrollo productivo.<sup>4</sup> Esto permitirá el fortalecimiento del nivel político en las regiones para la toma de decisiones ejecutivas relacionadas con la definición de prioridades, el establecimiento de metas y las decisiones de financiamiento que dan el marco para las operaciones de los comités regionales.

FIGURA 1.  
Principales jerarquías y funciones institucionales.



Fuente: CORFO.

3 Véase Bitrán E. "Transferencias de competencias en el ámbito del desarrollo productivo: propuesta, experiencias y nuevas tareas. Planes pilotos en las regiones de Antofagasta, Biobío y Los Ríos". Fundación Chile Descentralizado, 2016.

4 La creación de nuevas divisiones en los gobiernos regionales está contemplada en la reforma a la L.O.C. 19.175 sobre gobierno y administración regional.

## ii) Coordinación de las políticas nacionales y regionales

Esta segunda dimensión consideró la relación que debe existir en el diseño y aplicación de políticas y programas en los niveles nacional y regional. Más allá de los mecanismos, legales o administrativos, que se utilicen para el proceso de descentralización de las funciones de fomento productivo, aparece como ampliamente ventajoso, mantener y perfeccionar la coordinación entre los niveles nacional y regional.

Definir roles en cuanto a qué tipo de programas se financian y conducen a nivel regional y nacional es un aspecto central de frente a las restricciones de recursos en este tipo de actividades. Esto significa definir las fuentes de financiamiento, por ejemplo, para programas de mayor envergadura en cuanto a costos, que requieren de plazos más largos para su desarrollo y cuyos resultados pueden ser utilizados o beneficiar a distintos actores y territorios. Este es el caso de programas que apoyan la generación de conocimiento, la investigación precompetitiva y la creación y mantención de capacidades en centros y entidades de alta especialización.

Es importante resaltar que existen muchas iniciativas o programas de promoción de desarrollo productivo que pueden tener impacto en varias regiones o bien a nivel nacional. Lo relevante en estos casos es asegurar que el sistema público apoye coordinadamente su desarrollo en ámbitos transversales o sectoriales que no pertenecen al dominio exclusivo de una región determinada. Niveles de coordinación adecuados permiten aprovechar posibles economías de ámbito que se dan entre programas además de sumar recursos para el financiamiento y evitar la duplicidad del gasto público.

La coordinación pública entre lo nacional y lo regional tiene además alcances relacionados con la equidad en la atención de beneficiarios del sistema público.

La equidad tiene dos atributos importantes para los usuarios. Por una parte, se espera que la atención, comprendida esta por el conjunto de procesos que enfrentan los beneficiarios cuando postulan a una línea o instrumento de apoyo, sea relativamente homogénea entre entidades públicas que entregan las mismas prestaciones. Por la otra, que los beneficios, es decir, los cofinanciamientos entregados por las agencias públicas sean los mismos o equivalentes cuando se trata de líneas de apoyo a proyectos de características semejantes.

Adicionalmente, la ausencia de equidad o equivalencia en la entrega de subsidios públicos puede generar comportamientos competitivos por la colocación de proyectos entre las agencias y entidades públicas, además de la posibilidad cierta de arbitraje a nivel de beneficiarios que pueden hacer postulaciones en distintas regiones.

### iii) Duplicidad de esfuerzos de las agencias públicas

Esta dimensión de diseño asumió la necesidad de disminuir o eliminar las posibilidades de duplicidad de los esfuerzos de las agencias públicas nacionales. Existe una amplia experiencia en Chile respecto de los problemas de coordinación entre agencias que previenen acerca de este tipo de riesgos.

Por esta razón, el diseño original consideraba necesario que a la constitución de los comités concurrieran todas las agencias públicas que trabajan en el ámbito de desarrollo productivo en las regiones. Aunque esto no fue posible, el resultado permitió que los comités dispongan de una oferta integrada de instrumentos provenientes de Corfo y Sercotec.

La idea de disponer de una única ventanilla en las regiones hace más clara y ordenada la oferta de prestaciones públicas a través de los comités, con un foco más nítido en los beneficiarios, a la vez que disminuye las posibilidades de superposición y reduce los costos de coordinación entre las instituciones públicas.

### iv) Marco institucional y gradualidad

Una última dimensión de diseño está relacionada con los tiempos que debe tomar el proceso de construcción institucional de los comités regionales. La experiencia de la instalación y la operación en las regiones del país de las Agencias Regionales de Desarrollo Productivo (ARDP) entre 2007 y 2012 deja algunas lecciones que relevan la importancia de la gradualidad que debe tener un proceso de este tipo.<sup>5</sup>

Un aspecto clave tuvo que ver con la decisión de instalación simultánea en las 15 regiones del país del modelo de agencia regional. Si bien este tipo de diseño pudo aparecer como muy atractivo porque se incorporaron decididamente a todas las regiones en la partida, lo cierto es que se le restó sustentabilidad al modelo al no considerar los tiempos de maduración necesarios para analizar los resultados de evaluaciones intermedias que identificaron problemas tanto a nivel del diseño como particularmente en la implementación. El *timing* de ejecución de las etapas diseñadas en este proceso también aparece como un tema relevante. Las agencias consideraron en una segunda etapa, luego de la instalación, su constitución como corporaciones de desarrollo productivo con la misión de fortalecer y articular las capacidades regionales. En algunas regiones esto ocurrió a menos de dos años de poner en marcha el modelo de agencias. A la luz de lo que sucedió posteriormente, resulta claro que el entorno regional no estaba aún preparado para darle un rol institucional relevante a sus corporaciones.

---

5 Véase “Informe de terminación de proyecto. Programa de agencias regionales de desarrollo productivo”. Documento de trabajo. BID, 2011.

Este tipo de consideraciones previene respecto de la necesidad de abordar los procesos institucionales con gradualidad. Es muy relevante incorporar las dimensiones de análisis de factores no considerados en los diseños y, de manera muy especial, de los procesos de comprensión y maduración por parte de los actores regionales.

## La instalación de los comités regionales

Hacia finales de 2015 se pusieron en marcha los Comités de Desarrollo Productivo Regional en el marco de una experiencia piloto desarrollada en las regiones de Antofagasta, Biobío y Los Ríos. Para su implementación el Consejo de Corfo creó los comités regionales con la misión de promover el desarrollo económico y productivo regional a través del apoyo a micro, pequeñas y medianas empresas.

La gobernanza de los comités incluyó un Consejo Directivo integrado por diez miembros con representación público y privada, siete de los cuales son de representación regional y tres representantes de las instituciones de nivel nacional. Durante el 2017 se incorporaron a este Consejo Directivo el Secretario Regional Ministerial de Economía y un Consejero Regional, elegido por la mayoría del Consejo Regional.<sup>6</sup>

Las funciones de los comités regionales consideraron entre las principales, la evaluación, selección y asignación de recursos a proyectos de modernización productiva, innovación y emprendimiento correspondientes a 14 instrumentos de Corfo y 10 de Sercotec. De esta forma, ambas agencias nacionales dejaron de ofrecer estas líneas concursables en las regiones en que se implementó la experiencia piloto.

Para iniciar su operación, los comités regionales utilizaron las capacidades, infraestructura y personal técnico y administrativo de las direcciones regionales de Corfo.<sup>7</sup> Sercotec a su turno, apoyó con su personal en los procesos operativos de aquellas líneas e instrumentos que canalizó a través del comité. Para el financiamiento de sus actividades, los comités regionales dispusieron de los presupuestos operativos de las ex direcciones regionales de Corfo y los de transferencia a terceros de Corfo y Sercotec. A continuación se presentan los recursos humanos y financieros de los comités de 2016.

---

6 El Acuerdo de Consejo CORFO N° 2.868 de 2015 establece que el Consejo del comité estaría compuesto por tres representantes del Intendente Regional, un representante del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, un representante del Vicepresidente Ejecutivo de Corfo, un representante del Gerente General del Servicio de Cooperación Técnica, un académico universitario o de instituto profesional, con domicilio o que se desempeñe en la región, designado por el Consejo Regional, dos empresarios regionales destacados, designados por el Consejo Regional en votación única y el Presidente de la Comisión de Trabajo del área de desarrollo productivo o su equivalente del Consejo Regional.

7 En el caso de la región del Biobío, el comité integró administrativamente la dirección regional de Corfo y el comité Innova Biobío.

Comités de Desarrollo Productivo Regional. principales aprendizajes y desafíos de su puesta en marcha en las regiones de Antofagasta, Biobío y Los Ríos

TABLA 1.  
Presupuesto Comités Regionales, 2016

	Antofagasta (M\$)	Biobío (M\$)	Los Ríos (M\$)
CORFO	2.668.644	5.158.718	2.462.796
Fomento MIPYME	1.562.966	2.343.070	1.732.120
Emprendimiento	207.600	207.600	207.600
Innovación	898.078	866.003	523.076
Innova Biobío		1.742.045	
Sercotec	1.052.332	2.591.935	1.399.079
Convenios Gore		433.316	
Otros aporte CORFO		793.746	
Total 2016	3.720.976	8.977.716	3.861.875

Fuente: CORFO.

TABLA 2.  
Dotación laboral Comités Regionales, 2016

	Antofagasta	Biobío	Los Ríos
Cupos comités 1/	3	24	3
Profesionales	3	22	3
Administrativos	-	2	-
CORFO	15	29	13
Profesionales	12	23	10
Administrativos	3	6	3
Sercotec	11	18	11
Profesionales	9	16	9
Administrativos	2	2	2
Total 2016	29	71	27

1/ Incluye personal Innova Biobío.

Fuente: CORFO.



## Principales resultados de la experiencia piloto

Entre los resultados que deja la experiencia de instalación de los denominados pilotos de desarrollo productivo de 2016 debe destacarse que ha sido relevado como un modelo que permite el fortalecimiento del proceso de descentralización que se impulsa en el país. El marco institucional en el cual se instalaron e iniciaron su operación los comités de desarrollo productivo fue robusto, definiéndose con claridad el diseño organizacional y su gobernanza así como los mecanismos de financiamiento de sus operaciones y su ámbito de acción.<sup>8</sup>

Los principales resultados alcanzados en el primer año de operación de los comités regionales se presentan a continuación.

Un primer tipo de resultado es el propio modelo de agencia implementado. En efecto, la experiencia de los pilotos regionales permitió instalar un modelo cuya gobernanza se basó en la concurrencia de actores públicos y privados que tomaron decisiones y asumieron la responsabilidad en la asignación de recursos públicos. Ello permitió que hubiera un traspaso efectivo de las funciones de evaluación y selección de proyectos concursables y la asignación de los recursos correspondientes desde instancias colegiadas a nivel central a los consejos directivos de los comités.<sup>9</sup>

Debe hacerse notar que las instancias de asignación de proyectos no son homogéneas en cuanto a la profundidad de los antecedentes exigidos para la aprobación de proyectos concursables. La actuación de los consejos directivos en las tres regiones dio señales a los equipos técnicos en cuanto a la necesidad de mantener y elevar, en algunos casos, el estándar de las evaluaciones y presentaciones de proyectos para su selección.

La participación de los actores públicos en los consejos directivos, con la presidencia a cargo de los profesionales encargados de la función de fomento productivo en los gobiernos regionales, agregaron la posibilidad concreta que estos consejos conocieran el conjunto de estrategias, políticas y programas públicos lo que ayudó finalmente para el alineamiento del trabajo de los comités con los objetivos y tareas de la política pública regional.

---

8 Véase “Evaluación temprana de los Comités de Desarrollo Productivo Regional de Antofagasta, Biobío y Los Ríos”. BID, 2017.

9 Véase “La experiencia de los Comités de Desarrollo Productivo Regional como apoyo a la legislación de transferencia de competencia en fomento productivo”. Informe final. Chile Descentralizado, 2016.

La integración de Corfo y Sercotec permitió un cambio muy relevante. En efecto, el reemplazo de las agencias nacionales que incubaron los comités a nivel regional a través de la transferencia de un conjunto determinado de instrumentos para el desarrollo de la experiencia piloto, puede considerarse la base para establecer en el futuro un modelo institucional que incorpore a otras agencias públicas que operan en este campo. Más aún, la perspectiva de integración administrativa de las agencias públicas en el territorio asoma como una vía efectiva para solucionar los problemas de coordinación y mejorar la entrega y atención de beneficiarios de los programas de desarrollo productivo.

A nivel operativo, es importante resaltar que la experiencia y trayectoria de los profesionales a cargo de las funciones y tareas técnicas de los comités permitieron llevar adelante de manera exitosa un complejo proceso de adaptación de normas y procedimientos asociados a los instrumentos provenientes de Corfo y Sercotec. Esta por cierto, no era una tarea sencilla ya que implicaba la agregación de prácticas y protocolos operativos de ambas agencias sin dejar de atender a los beneficiarios. El mismo desempeño se tuvo con la asignación de los recursos que fue completa para el presupuesto de 2016 en las tres regiones. La siguiente tabla muestra el número de proyectos y beneficiarios atendidos.

TABLA 3.  
Proyectos y beneficiarios Comités Regionales, 2016 1/

Área	Antofagasta		Biobío		Los Ríos	
	Proyectos	Beneficiarios	Proyectos	Beneficiarios	Proyectos	Beneficiarios
Fomento	79	2.640	399	3.024	115	2.029
Emprendimiento e innovación	145	191	496	588	152	152
Total	224	2.831	895	3.612	267	2.181

1/No considera beneficiarios indirectos de programas de apoyo al entorno.

Fuente: CORFO.

## Los desafíos de las políticas de desarrollo productivo

Las agencias de desarrollo productivo son reconocidas internacionalmente como aquellas instituciones que tienen por propósito la promoción y apoyo a las actividades productivas en un territorio determinado. Los ámbitos y los mecanismos de trabajo de estas entidades varían dependiendo de su misión institucional, su especialización técnica y el financia-

miento que dispongan. A través del trabajo de estas organizaciones se dispone de un nexo operativo entre las estrategias, los objetivos y metas de las políticas de fomento productivo e innovación y el conjunto de actores que desarrollan estas actividades en la sociedad.<sup>10</sup>

Las agencias de desarrollo productivo cubren un amplio espectro de posibilidades en cuanto a sus campos de trabajo y especialización. Estas pueden desarrollar sus operaciones en ámbitos diversos que incluyen la promoción del conocimiento científico y la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación, la identificación y desarrollo de nuevos negocios, la actualización de los procesos productivos, la formación de capital humano avanzado, la promoción y atracción de inversiones y el fomento a las exportaciones. De forma complementaria, las fallas de coordinación entre agentes públicos y privados explican que algunas agencias se preocupen de jugar un rol activo en la coordinación de actores públicos y privados para la generación de condiciones y para el levantamiento de obstáculos que inhiben el desarrollo de estas actividades.<sup>11</sup>

La experiencia internacional da cuenta que no existe una fórmula institucional única que pueda ser seguida por distintos países y regiones. Por el contrario, el contexto político y económico así como las características de los sistemas nacionales de innovación, deben ser analizados de manera continua para la toma de decisiones respecto de la creación y monitoreo de este tipo de organizaciones. Los procesos de aprendizaje y réplicas de experiencias exitosas deben quedar entonces condicionados a la revisión de sus reales posibilidades de aplicación. Una particular preocupación se debe tener respecto de la escala de operación que una agencia pueda alcanzar en un ámbito determinado y de la disponibilidad efectiva de financiamiento que se disponga para ello.<sup>12</sup>

La experiencia de los pilotos de descentralización focalizó el trabajo de los comités de desarrollo productivo en tres ejes principales para sus líneas de apoyo: innovación, emprendimiento y modernización de la gestión y la producción de las empresas. La orientación del trabajo en estos ejes constituye un primer paso que puede resultar clave para abordar un conjunto de brechas muy extendidas en el país y en los sectores productivos regionales.<sup>13</sup>

---

10 Un estudio reciente del Banco Interamericano de Desarrollo redefine estas entidades como Agencias de Innovación y Emprendimiento (AIE) y explica su formación en una tendencia de desagregación institucional que permite la separación de los procesos de diseño e implementación de las políticas a objeto de disponer de un ambiente de trabajo independiente y flexible. Véase “Agencias latinoamericanas de fomento de la innovación y el emprendimiento: características y retos futuros”. BID, 2017. Documento de trabajo.

11 Esto incluye actividades específicas de apoyo a la generación de información, normas y estándares, insumos para la regulación, modelos de organización y la promoción de redes y ecosistemas, entre otros.

12 Véase “How innovation agencies work: international lessons to inspire and inform national strategies”. Nesta, 2016.

13 Estas líneas se complementan con otros programas e instrumentos financiados por Corfo, Sercotec, Conicyt,

Los desafíos y tareas asociadas al eje de modernización productiva deben considerar los diagnósticos disponibles que muestran las brechas en el desempeño de la productividad agregada del país y dan cuenta de retrasos en la utilización de procesos y tecnologías más eficientes en empresas y sectores productivos.

A nivel regional, las diferencias en la productividad media son muy importantes. La heterogeneidad entre las regiones es explicada en buena medida por la dotación de recursos naturales, la especialización y la disponibilidad de inversión productiva de cada región. En el caso de Antofagasta, la alta productividad media por trabajador, de más de tres veces el promedio nacional, se explica por la actividad minera y la de los sectores construcción y electricidad, gas y agua ambos ligados con el dinamismo de la minería. En los casos de Biobío y Los Ríos, la disponibilidad de infraestructura y actividad en el sector electricidad, gas y agua ayuda a mitigar la baja productividad que exhibe el resto de los sectores productivos.<sup>14</sup>

Los bajos niveles de la productividad media del país cuando se le compara con países de mayor desarrollo relativo varían de acuerdo al tamaño de las empresas. De hecho, mientras las grandes empresas no presentan diferencias muy significativas, la baja productividad es un fenómeno frecuente y persistente a nivel de empresas con menores escalas de operación.

Las empresas de menor tamaño presentan además limitaciones para conocer, acceder e incorporar conocimientos, procedimientos y métodos, *know how* productivo y tecnologías a sus procesos productivos y de negocios, aunque se trate de conocimientos y tecnologías que son conocidas y probadas, que están disponibles en el mercado y no requieran de grandes esfuerzos para su adaptación. La encuesta ELE para los años 2014 y 2015 muestra que cerca del 20% de las empresas nacionales no conoce cuál es la última tecnología disponible.<sup>15</sup>

El nivel de actualización de los procesos productivos es relativamente bajo y también muestra variaciones entre regiones. Mientras a nivel nacional un 24,1% considera que dispone de procesos productivos modernos, esta proporción asciende a un 29,4% en la región Metropolitana y solo a un 11,8% en la región de Antofagasta. El costo y la rentabilidad de la inversión son considerados por lejos las razones principales para no incorporar tecnologías disponibles. Por otra parte, los niveles de especialización y sofisticación de

---

FIA, Prochile y otras agencias que operan en las regiones.

14 Véase “La productividad en Chile: una mirada de largo plazo. Informe anual 2016.” Comisión Nacional de Productividad.

15 Cuarta Encuesta Longitudinal de Empresas, Ministerio de Economía, Fomento y Turismo 2017.

la oferta de bienes y servicios son considerados relativamente altos solo por cerca de un 27% de las empresas a nivel país y cerca de un 33% en la región Metropolitana.

Los retrasos en la eficiencia productiva de las empresas limitan sus posibilidades de ser más competitivas en los mercados finales y también su factibilidad de constituirse en proveedores de otras actividades económicas dinámicas que requieren de una oferta eficiente de bienes y servicios. El trabajo de los comités a futuro debe considerar nuevos roles en el apoyo a la modernización de empresas y sectores. Si bien la oferta de instrumentos de apoyo en este ámbito es importante, los comités deben jugar además un rol complementario al menos en la provisión de información y la orientación hacia fuentes de financiamiento que faciliten el proceso de inversión en conocimientos y tecnologías de gestión y productivas disponibles.

TABLA 4.  
Indicadores regionales seleccionados.

	Antofagasta	Biobío	Los Ríos	Total nacional
Productividad media 1/	315,3	71,7	51,9	100
Minería	913,2	3,0	0	434,7
Industria	165,2	120,4	47,5	98,6
Electricidad, gas y agua	806,4	858,8	348,2	490,0
Construcción	647,4	76,4	49,6	89,6
Sofisticación del producto	15,1	20,9	19,2	26,9
Modernidad del proceso productivo	11,8	17,5	24,1	24,1

1/ Corresponde a la mediana del PIB sectorial de la región sobre el nivel sectorial de empleo la región para los años 2010 a 2014. Total nacional base 100.

Fuente: Comisión de Productividad 2016 y Ministerio de Economía, 2017.

El eje de promoción de la innovación también presenta desafíos importantes. La tasa de innovación en Chile y en todas las regiones ha venido disminuyendo en la última década. Las regiones piloto de Antofagasta, Biobío y Los Ríos exhiben comportamientos muy distintos. De acuerdo a la información disponible, en el contexto de una declinación generalizada, Antofagasta se ha mantenido por encima de la media nacional aunque con una menor diferencia (para el período 2009-2010 estuvo siete puntos por encima de la media del país), lo cual es atribuible al desempeño del sector minero. Por su parte, las regiones

de Biobío y Los Ríos muestran una tendencia de declinación más persistente. Para el período 2013-2014, la tasa de innovación tecnológica, que incluye la innovación de producto y proceso, se mantiene por debajo del promedio del país en las tres regiones.<sup>16</sup>

El rol de los comités en este ámbito es apoyar a través de múltiples acciones a las empresas regionales. El propósito final es facilitar que un número creciente de empresas incorporen la innovación como parte de sus estrategias competitivas. El apoyo al desarrollo y ampliación de los ecosistemas de innovación regionales por parte de los comités puede resultar muy importante para la incorporación de nuevas empresas. En esta perspectiva, los comités no deben limitarse a la recepción, evaluación y selección de proyectos, sino que deben incorporar, como es la práctica de agencias de mayor trayectoria, el desarrollo de tareas permanentes de animación y activación de los actores productivos regionales.

TABLA 5.  
Tasa innovación para regiones piloto, 2013-2014.

	Antofagasta	Biobío	Los Ríos	Total nacional
Tasa innovación	18,4	14,4	11,7	16,6
Innovación tecnológica	11,1	9,9	6,2	11,4
Innovación no tecnológica	10,8	11,0	6,0	11,8

Fuente: Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, 2016.

En cuanto al eje de apoyo a nuevos negocios en las regiones, las tareas que se deben abordar son distintas para cada región y dependen de las características de sus ecosistemas de emprendimiento. La medición de las dimensiones que determinan las aptitudes, condiciones y obstáculos para el desarrollo de nuevos negocios en los territorios es una herramienta de diagnóstico para definir cursos de acción. La idea de los ecosistemas es que existe un conjunto de actores individuales e instituciones que se relacionan y cuyas percepciones y acciones concretas influyen en los resultados y en el desempeño de un determinado territorio para crear nuevos negocios.

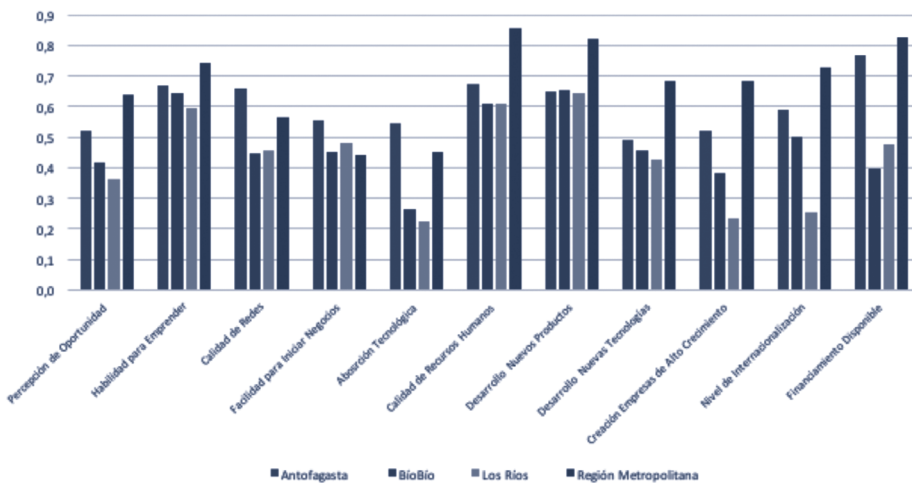
La actividad emprendedora en Chile, particularmente aquella relacionada con los denominados emprendimientos dinámicos, esto es, negocios innovadores, con potencial de

16 Véase Encuestas de Innovación, varios años. Ministerio de Economía, Fomento y Turismo 2017.

rentabilidad y aptitudes para crecer, se encuentra concentrada de manera importante en la región Metropolitana. Este es el resultado de la convergencia de diversos factores interdependientes que colaboran favorablemente con la identificación de buenas ideas y la puesta en marcha de nuevos negocios en esta región.

Un índice disponible para el año 2016 entrega resultados para un conjunto de factores críticos que influyen en el desempeño de cada región.<sup>17</sup> A nivel nacional, Antofagasta se sitúa segundo en el *ranking* luego de la región Metropolitana, mientras Biobío y Los Ríos ocupan los lugares décimo y décimo primero respectivamente. Este tipo de metodologías permite poner en relieve la situación y características particulares de cada región y colabora con una sistematización de las dimensiones y factores que deben considerarse para definir estrategias y cursos de acción específicos.

FIGURA 2.  
Dimensiones seleccionadas para el desarrollo emprendedor regional, 2016.



Fuente: Universidad del Desarrollo, 2017.

17 El índice para la Medición de Ecosistemas de Emprendimiento Regional relaciona 5 grandes dimensiones o determinantes: el rol geografía; *clustering*; capital humano, creatividad y educación; innovación y; el rol del estado. Véase “Informe Ecosistemas de Emprendimiento Regional”. Observatorio de Emprendimiento Regional, Universidad del Desarrollo, 2017.

Los comités regionales enfrentan una ardua tarea para incidir en algunas tendencias e indicadores relevantes en los ejes de innovación, emprendimiento y modernización de la gestión y la producción de las empresas. Es posible que para ello se deba revisar los contenidos y alcances de las estrategias regionales de innovación con el propósito de convertirlas efectivamente en herramientas prácticas para la definición de prioridades presupuestarias y cursos de acción por parte de los gobiernos regionales.

### **Los retos de la especialización productiva**

La experiencia internacional de las agencias de desarrollo productivo da cuenta de diversas posibilidades instrumentales para llevar a cabo los mandatos y objetivos determinados en las políticas públicas. Los alcances del trabajo de las agencias pueden diferenciarse entre aquellas que proporcionan apoyo y cofinanciamiento de manera universal, esto es, a todas las empresas sin distinción entre sectores productivos, ámbitos tecnológicos o territorios, bajo un enfoque denominado horizontal, de aquellas que diferencian sus acciones e instrumentos, definiendo focos y propósitos específicos para su trabajo, bajo el enfoque conocido como vertical.

En la práctica, muchas agencias a nivel internacional trabajan con combinaciones de ambas orientaciones. Esto significa que existe un portafolio de mecanismos que constituye una base general de fomento para todos los actores productivos que se complementa con acciones específicas orientadas a apoyar el desarrollo de sectores y tecnologías definidas.<sup>18</sup>

Los instrumentos de tipo horizontal ejecutados por diversas agencias a nivel nacional y los comités a nivel regional consideran el cofinanciamiento a beneficiarios en actividades de modernización productiva, innovación, emprendimiento y promoción de exportaciones, además de proyectos de interés general o bien público como la generación de nuevos conocimientos, la formación de capital humano y el desarrollo de normas y estándares e información para la regulación y, en general, necesaria para la toma de decisiones de agentes públicos y privados, entre otros.

A su turno, el apoyo a sectores productivos y ámbitos tecnológicos considera la aplicación, el reforzamiento y la orientación de los instrumentos horizontales. Esto ocurre a través de diversos esquemas que facilitan la organización de la demanda, productiva y tecnológica, y su acompañamiento en diversas tareas de identificación de problemas y desafíos, la evaluación de soluciones y la ejecución de proyectos. Los alcances de los esquemas de tipo vertical son variados, incluyendo desde el apoyo a la organización de la

---

18 Véase BID 2014.



demanda productiva para el mejoramiento de su competitividad en un sector y territorio determinados hasta esfuerzos de mayor complejidad tecnológica que permitan gatillar procesos de transformación productiva.<sup>19</sup>

Existe un relativo consenso en el país sobre las debilidades que caracterizan el modelo de crecimiento económico basado en una estrategia de exportación de recursos naturales. Algunos de los principales sectores productivos exportadores enfrentan problemas relevantes para la expansión futura de sus actividades. Este es el caso de la actividad pesquera por la sobreexplotación de recursos naturales renovables, la acuicultura por sobreproducción y el de la minería del cobre cuya productividad se ha visto afectada por la caída de las leyes de los minerales. A ello debe sumarse las características del proceso de cambio climático que ya se empieza a experimentar en el país y que introduce nuevas incertidumbres respecto de cambios en la explotación de recursos naturales en Chile.<sup>20 21</sup>

Este escenario releva el rol de las agencias que combinan sus esfuerzos de apoyo entre esquemas horizontales y verticales. La estrategia de especialización inteligente impulsada por el Ministerio de Economía y Corfo, propuso modelos de trabajo y mecanismos para el acompañamiento de sectores productivos y tecnológicos, la identificación de desafíos y la programación de una ruta crítica de mediano y largo plazo en ámbitos transversales y sectores a nivel nacional, multiregional y regional.

A través de los comités de desarrollo productivo, las regiones de Antofagasta, Biobío y Los Ríos impulsaron el trabajo en sectores considerados relevantes para su desarrollo económico. El apoyo a sectores y cadenas productivas es particularmente importante en las regiones donde una parte muy significativa de su potencial económico está ligada a su especialización productiva, normalmente en sectores basados en la explotación de recursos naturales.

El trabajo iniciado por los comités regionales incluye, entre otras iniciativas relevantes, el fomento de la industria secundaria de la madera y el impulso al desarrollo del sector logístico en la región del Biobío, el apoyo al desarrollo innovador y creativo de Valdivia y la promoción de nuevos productos de valor agregado en cadenas alimentarias en la re-

---

19 Los esquemas de transformación productiva en países de mayor desarrollo son tecnológicamente disruptivos. Ello se debe, entre otras cosas, a su amplia trayectoria de inversión en infraestructura y capacidades tecnológicas de frontera y de participación del sector privado que dan mayores posibilidades para la utilización efectiva de sus resultados.

20 Véase “Ciencias, tecnología e innovación para un nuevo pacto de desarrollo sostenible e inclusivo”. Consejo Nacional de Innovación para el Desarrollo, CNID, 2017.

21 A nivel agregado este tipo de problemas explica una disminución del aporte de la productividad agregada de factores al crecimiento del país en la última década. Véase Boletín anual. Evolución de la PTF en Chile. Corfo y Universidad Adolfo Ibáñez, 2016.

gión de Los Ríos y el desarrollo de proveedores de bienes y servicios tecnológicos para la industria minera de la región de Antofagasta.

Los esfuerzos que deben realizar los comités y los gobiernos regionales en adelante son muy significativos. Apoyar a los sectores productivos implica disponer de nuevas capacidades con los niveles de especialización técnica, económica y tecnológica compatibles con los requerimientos de estas actividades. La coordinación de los programas debe permitir la articulación de capacidades propias con las existentes a nivel de empresas, centros tecnológicos y universidades de la región.

### **Los desafíos institucionales**

La transferencia de competencias en el ámbito del desarrollo productivo todavía requiere de ajustes y definiciones. La experiencia piloto de los comités regionales indica que se debe abordar y resolver problemas relevantes asociados al proceso de construcción institucional en las regiones.

Un aspecto que se ha remarcado es que se debe tener una especial consideración en cuanto a los plazos involucrados en este tipo de procesos institucionales. Tanto las experiencias internacionales como la propia experiencia de institucionalización de los gobiernos regionales en Chile dan cuenta de que se trata de procesos que toman períodos largos para su maduración.

El trabajo realizado en las experiencias piloto de los comités permitió poner en marcha esquemas de trabajo institucional coordinados, con mejores posibilidades de lograr resultados consistentes con las orientaciones estratégicas y las políticas regionales, constituyendo así una institucionalidad robusta para encarar los desafíos futuros de las regiones.

Esta experiencia también ayudó a verificar que es posible mantener un buen balance entre políticas y programas de agencias nacionales y regionales. Este tema es clave de frente a las limitaciones de las capacidades financieras y presupuestarias del Estado, pero es crucial si se mantiene a la vista que los requerimientos tecnológicos y productivos del desarrollo productivo regional y nacional involucran a un conjunto más amplio de la institucionalidad pública en materias de infraestructura, regulaciones y normas, entre otros aspectos de interés común. Es claro que la administración de subsidios públicos colabora con las políticas de desarrollo, pero no es capaz de resolver por sí sola los desafíos que se enfrentan. Esto significa que es esencial la colaboración entre agencias nacionales y regionales y también con ministerios y servicios sectoriales.

Una de las principales preocupaciones que surge del proceso de instalación de los pilotos se relaciona con el nivel de recursos y capacidades necesario para el despliegue y proyección de los comités regionales. El punto de partida para la ejecución de las tareas de los

comités se basó en el traspaso de las dotaciones iniciales de las direcciones regionales de Corfo de Antofagasta, Los Ríos y Biobío, incluyendo el personal del Comité Innova en esta última región, las que fueron parcialmente reforzadas a través de la cesión de los nuevos cupos asignados a Corfo en la Ley de Presupuestos.

En este sentido, uno de los desafíos a futuro es atender a la necesidad de constituir una base operativa adecuada que cuente con las capacidades para llevar adelante los procesos de asignación y gestión de recursos por parte de los comités. Durante el primer año de trabajo se abordó exitosamente la integración de los procesos operativos de Corfo y Sercotec a través de la definición de protocolos y procedimientos que permitieron su estandarización. Para las etapas que vienen Corfo y Sercotec deberán reforzar sus esfuerzos para fortalecer la operación de los comités. Esto es particularmente relevante de frente a posibles restricciones de los recursos públicos en los próximos años. En esta perspectiva, mientras Corfo debe explorar mecanismos para perfeccionar la prestación de los servicios de soporte que brinda a los comités,<sup>22</sup> Sercotec, que mantiene sus operaciones como agencia regional, debe esforzarse para lograr un nivel de coordinación e integración adecuado de sus recursos operativos con las tareas y funciones de los comités regionales.

El trabajo de los comités debe abordar además una tarea esencial en entidades de apoyo que operan sobre la base de la concursabilidad. Se debe completar la construcción de un sistema sólido de evaluación de proyectos que dé garantías a los postulantes a los instrumentos de apoyo de los comités. Las buenas prácticas a nivel internacional enfatizan los atributos de idoneidad, independencia y equidad de los sistemas de evaluación. Típicamente, ello se logra a través de diversos esquemas que combinan capacidades internas y externas dependiendo de los distintos niveles de complejidad técnica de los proyectos.

En el primer año de operaciones los comités enfrentaron la necesidad de estandarización de los modelos de evaluación para las distintas líneas de apoyo provenientes de Corfo y Sercotec. Mientras la evaluación de postulaciones en Sercotec se realizaba a partir de los criterios de evaluación establecidos en su reglamentación usando solo capacidades internas, en el caso de Corfo, los modelos de evaluación institucionales consideraban, dependiendo de los instrumentos, una combinación de evaluadores internos y expertos externos a la corporación. Complementariamente, muchas de las evaluaciones de Corfo se realizan en el marco de instancias colegiadas que consideran la participación de profesionales de distintas áreas de trabajo y regiones. Actualmente el modelo de evaluación que

---

22 Los servicios de *back office* de Corfo nacional incluyen, entre otros, servicios en las áreas contable y administrativa, sistemas de información, gestión de recursos humanos, soporte legal y la contratación de servicios específicos.

están utilizando los comités integra las opiniones técnicas de los profesionales de Corfo y Sercotec con la de otros oficiales públicos de organismos relacionados bajo una modalidad no formalizada denominada Comité de Evaluación Regional (CER).<sup>23</sup> El desarrollo futuro de las actividades de los comités, particularmente en la medida que se incorporen proyectos de mayor complejidad técnica, requerirá de una complementación de los procesos de evaluación incorporando la participación de expertos técnicos externos que aporten mayores grados de especialización e independencia.<sup>24</sup>

Entre los retos que surgen de la experiencia de instalación de los comités se debe enfatizar la necesidad de aumentar la disponibilidad actual de capacidades técnicas en todos los niveles que participan en las tareas de promoción del desarrollo productivo regional.

Por una parte, en el caso de los gobiernos regionales se deberá completar el proceso de instalación de capacidades en las nacientes divisiones de fomento productivo. Esto significa disponer de expertos con capacidad de contraparte, particularmente necesaria para hacer frente a la función de monitoreo de resultados y evaluación de impactos que deben realizar respecto de los programas que ejecutan los comités regionales. Por otra parte, los comités regionales deberán atender a nuevos requerimientos de especialización. La perspectiva de incorporar nuevas funciones asociadas al diseño de programas y líneas de apoyo, lo que les permitirá dar cabida a respuestas adecuadas a la identificación de problemas particulares y singularidades en las regiones, obligará a desarrollar una capacidad especializada propia que se hoy encuentra ausente en las actuales estructuras de los comités.

Finalmente, el abordaje de los desafíos sectoriales y tecnológicos regionales supone disponer de una capacidad e inteligencia tales que se pueda encarar las decisiones a nivel estratégico y político para definir el balance entre intervenciones de tipo horizontal y aquellas con foco en desafíos regionales que serán ejecutadas por los comités. Esta es la base para la definición de prioridades presupuestarias y la orientación política y estratégica de los programas e instrumentos de los comités. Esta es la misma capacidad que facilitará a los comités de desarrollo productivo jugar un rol que agregue valor en la coordinación de los actores productivos y tecnológicos de las regiones.

---

23 A través de esta instancia, en la evaluación de proyectos de turismo, por ejemplo, participan profesionales de Sernatur.

24 La práctica de contratación de universidades locales para desarrollar evaluaciones técnicas independientes de proyectos se dio con frecuencia en el Comité Innova de Biobío y en la actualidad ocurre en el comité regional de Los Ríos.



---

## 2.5. Chile, país de emergencias: el desafío de gestión descentralizada y articulada

MICHEL DE L'HERBE<sup>1</sup>

Experto en Gestión de Emergencias

### **Nuestras frecuentes y severas emergencias: una realidad que nos interpela a todos**

Con posterioridad al 27 de febrero de 2010 era habitual escuchar en los foros ciudadanos que los terremotos “grandes” ocurren cada 20 a 25 años. Era un mito que pronto se derribó cuando no solo fuimos afectados por un sismo de gran magnitud, sino que cuando dos de cada tres sismos vinieron acompañados de maremotos. Todo ello en los siguientes seis años. El mito parece haber sido desplazado por la realidad. Chile empezaba a recordar algo que desde la llegada de los españoles está claramente registrado, pero que pareciera que nuestra frágil memoria y la negación hicieron su trabajo.

En el período de la Colonia se presentan numerosos registros, siendo uno de los más relevantes el terremoto ocurrido en la noche del 13 de mayo de 1647. Dicho terremoto generó la destrucción de parte importante de la ciudad de Santiago, la que es descrita en la carta de la Real Audiencia como “un espantoso cataclismo vino a sumir a todo el reino en la mayor consternación.” Santiago había quedado sumido en una desgracia de proporciones, por que el mismo documento señalaba:

*“El lunes 13 de mayo de este último año, a las diez i media de la noche, sin que precediese ruido alguno, un repentino remezón que se prolongó durante algunos minutos, sacudió la tierra con una violencia extraordinaria, conmovió todos los edificios, i las casas, formando por todas partes montones de ruinas.”*

El caos se apoderaba de Santiago, dolor, incertidumbre, mientras las réplicas golpeaban una tierra aún desconocida para las nuevas comunidades, pero donde la naturaleza solo se comportaba de acuerdo a sus características propias y no a una situación excepcional o única.

---

1 Chairman Foro 911Chile; Consultor en *Emergency Management & Community Preparedness*

Es así como el desarrollo de Chile y, en especial, el de su infraestructura estaría marcado por los terremotos. Las ciudades en sus inicios fueron destruidas por terremotos y las guerras con los pueblos originarios. Esto llevó a no solo su reconstrucción, sino que en más de una oportunidad al desplazamiento y relocalización de ciudades completas.

El tiempo ha pasado y con ello Chile ha enfrentado en las últimas décadas un desarrollo excepcional en materia de su inserción económica en un mundo globalizado. No obstante, existen esos desequilibrios propios de los países en desarrollo, donde se mezcla la modernidad con otros aspectos que son propios de la lentitud de los procesos culturales y del cambio profundo, muchas veces acompañado de importantes resistencias. Es así como el Chile de hoy sigue teniendo ese contraste entre el televisor de última generación, más celulares que habitantes, los *smartphones* y el 4G versus la mediagua y en emergencias y seguridad pública, un sistema cuyas características generales esbozaré en este artículo.

## 1. Un lenguaje común

Los últimos siete años han sido especialmente importantes en materia de seguridad y emergencias, algo que ha llevado a profundizar una debilidad de base: la falta de un lenguaje común. Solemos hablar de lo mismo, pero no necesariamente queremos decir lo mismo, o no entendemos lo que el emisor busca comunicar. Por ello resulta fundamental establecer algunas aproximaciones básicas que permitan construir ese lenguaje común, un elemento básico en seguridad pública y sistema de emergencia.

Lo primero que debemos señalar, es que la seguridad pública ha evolucionado significativamente en el mundo desarrollado, aproximándose más bien a enfoques sociales e integrales, desplazando así a aquellos menos tácticos. Lo mismo ha ocurrido con la gestión de emergencias o *Emergency Management* en los últimos 50 años. Menciono el término en inglés, como una forma de demostrar la brecha conceptual y académica existente en Chile. Un desafío fundamental en el fortalecimiento del capital humano, el recurso más importante en todo ámbito.

Aún en Chile es posible escuchar en instituciones especializadas a altos directivos señalar que el *Emergency Management* (término por el cual se debería buscar en la bibliografía especializada) es solo la respuesta a una emergencia. Algo que demuestra no únicamente un problema de conocimiento sino principalmente de resistencia a asumir nuevas áreas del conocimiento y de la gestión, los que en realidad tienen décadas de desarrollo más allá de la cordillera. Esta es la primera definición que podríamos abordar para avanzar hacia la creación de un lenguaje común y a la comprensión de estos temas: “*La gestión de emergencias es la disciplina y profesión que aplica ciencia, tecnología, planificación y gestión para hacer frente a fenómenos extremos que pueden dañar o matar a un gran número de personas, dañar la propie-*

*dad y perturbar la vida de la comunidad.”*(Drabek & Hoetmer, 1991). Se añade también como definición “*La Gestión de Emergencias es la función de la gestión encargada de crear el marco dentro del cual las comunidades reducen la vulnerabilidad ante los peligros y enfrentan desastres*” (FEMA’s Emergency Management Higher Education Program Project - 2007). Siendo la misión de la Gestión de Emergencias o *Emergency Management* “*proteger a las comunidades e integrar todas las actividades necesarias para construir, sostener y mejorar la capacidad de mitigar, prepararse, responder y recuperarse de amenazas, desastres de origen natural, actos de terrorismo, u otros desastres originados por la acción humana*” (FEMA’s Emergency Management Higher Education Program Project - 2007).

Por su parte, la Federal Emergency Management Agency (FEMA) de los Estados Unidos agrega que “corresponde al análisis organizado, la planificación y toma de decisiones y asignación de recursos para mitigar (disminuir el efecto de o prevenir), prepararse para, responder y recuperarse de los efectos de todos los peligros”. El objetivo del *Emergency Management* es salvar vidas, prevenir lesiones y proteger la propiedad y el medio ambiente en caso de ocurrir una emergencia (FEMA, 1995). A su vez Canadá ha agregado dentro de los objetivos señalados, la protección de la economía, especialmente la local.

En materia de seguridad pública es fundamental comprender que se requiere avanzar desde la mirada estrictamente institucional, criminal y político-táctica, a una de orden más social. Por ello, el 5to Certamen de Ensayo sobre Derechos Humanos publicado por la LIV, Legislatura del Estado de México y la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México (2002), ya indicaba que “*la garantía que da el Estado a través de sus instituciones y servicios destinados a asegurar la cobertura de sus necesidades básicas, de su vida, de sus propiedades y de sus bienes; es en sí misma un derecho humano inalienable que debe estar presente en las decisiones que desde este ámbito se tomen.*” Continúa señalando que “*dichas decisiones deben considerar a la ciudadanía como parte fundamental en la resolución del problema de la inseguridad pública, por lo tanto hay que alentar y canalizar la participación ciudadana para este fin.*”

En cuanto a la definición de emergencias, es posible citar a Public Safety Canada—an *Emergency Management Framework for Canada*, que señala que una emergencia es “*un incidente actual o inminente que requiere la inmediata coordinación de las acciones, personas o bienes con el fin de proteger la salud, seguridad o bienestar de las personas o para limitar los daños a la propiedad o al medio ambiente.*”

De esta forma, es posible señalar que el mundo ha avanzado de manera significativa hacia modelos de gestión que distan de manera importante de nuestra realidad actual y estructural, así como también del enfoque que se usa en nuestro país. Por ello, la seguridad pública ha dejado de ser algo meramente asociado al orden público. Seguridad pública es más bien protección y bienestar, donde los sistemas de emergencia son un componente



estructural y de servicios esenciales para lograr dicho objetivo, sea cual fuere el origen, causa, magnitud, duración y complejidad de un incidente o emergencia.

Es así como numerosas iniciativas que responden a los esfuerzos a nivel global por avanzar hacia la integración, han estado lejos de ser incorporados a nuestro sistema y modelo de gestión, lo que ha traído la falta de un lenguaje común, que en consecuencia construye precisamente una realidad fragmentada. Los árboles nos impiden ver el bosque y en esta materia otro ejemplo de lo obsoleto del modelo es precisamente el uso incorrecto del lenguaje y de sus definiciones.

Los desastres naturales no existen y en los últimos años es algo que poco a poco, y de manera muy lenta, en el mundo científico nacional ha empezado a ser incorporado de manera más pública, pero que en el mundo institucional y en la cultura local parece que aún falta ser asumido e incorporado de manera real. Los desastres son sociales y muchas veces se producen por problemas de gestión, por ejemplo, frente a eventos causados por fenómenos naturales.

Esta perspectiva en la definición de desastres naturales resulta casi de sentido común y que al momento de explicarla en profundidad llegaría a ser totalmente aceptada hasta por los más resistentes, es una de las principales dificultades a la hora de poder avanzar con más rapidez en temas aparentemente tan simples como lo es una definición. La respuesta es tan simple como compleja de corregir. Asumir que los desastres naturales no existen es eliminar de raíz lo que Senge señala en su libro *La Quinta Disciplina*, donde la define como el “síndrome del enemigo externo”, que consiste en encontrar siempre alguien o algo a quien culpar y en este caso, la naturaleza parece ser un buen elemento a quien echarle la culpa, pues simplemente termina no habiendo una *accountability* o rendición de cuentas por parte de ésta.

No obstante, si solo asumiéramos estas definiciones, veríamos la urgente necesidad de realizar el cambio que tanto necesita la comunidad; por establecer una clara rendición de cuentas y por cierto una mejora continua en beneficio de la seguridad de las personas, los bienes y la infraestructura, el medio ambiente y la economía. Sin embargo, seguir en la dinámica actual deja un espacio para no hacernos cargo de construir comunidades más resistentes y resilientes. También deja un espacio para la autocomplacencia y así para dar paso a procesos que son escasamente buscados y difícilmente asumidas como lecciones aprendidas. Esto significa que se ha conocido la lección, pero que requiere que el cambio haya sido realizado. Es decir, si no hay cambio no es posible hablar de una lección aprendida.

Es aquí entonces, donde parte de nuestra cultura organizacional profundiza en el “síndrome del enemigo externo” y un claro ejemplo terminan siendo las habituales evaluaciones

que se acompañan de “el nada se podía hacer”, el incidente era tan grave, tan excepcional, que simplemente no queda otra cosa que insistir en la cultura de la resignación, de la aceptación de las consecuencias casi de un destino inevitable, menos aún mitigable, repentino y desconocido, donde el libreto común es ubicar la emergencia en un *ranking* para que así parezca que simplemente era imposible hacer algo o establecer las líneas de análisis para profundizar en qué se pudo hacer mejor. Quizás es por ello que el pre informe de ONEMI de las lecciones aprendidas por los aluviones de 2015 en la Región de Atacama, solo tenía un par de páginas, cuyo contenido carecía de elementos que permitieran mejorar el sistema de emergencias. Por lo tanto, la falta de análisis interno es solo un ejemplo que lleva a comprender que aún estamos muy lejos de aprender de otros. Las definiciones, estructuras de gestión común, informes de lecciones aprendidas, comunicaciones integradas, procedimientos de actuación, entre otras acciones, bajo un sistema normado que se perfecciona periódicamente, son parte de un elemento de suma relevancia al momento de fortalecer la gestión en el ámbito de un lenguaje común, para que así partamos de algo básico, en lo que todos entendamos lo mismo.

## **2. Chile, país de emergencias**

Las emergencias son un componente de la seguridad pública, no entenderlo así es profundizar en un enfoque solo centrado en el daño, lo policial y reactivo. No en vano cuando a uno lo asaltan es precisamente una emergencia, y eso ocurre a partir de un accidente, ser víctima de un delito o ser parte de una comunidad impactada por una emergencia de gran magnitud que, desde lo cuantitativo termina por afectar a un número importante de personas, pero que desde el punto de vista del ser humano termina afectando en primera instancia a una persona y a sus seres más queridos o cercanos.

### **a) Nuestro modelo de gestión**

Una de las principales características de nuestro actual modelo de gestión es que se encuentra marcado por un enfoque cuantitativo. Esto quiere decir, que suele estar asociado al daño, al gran daño y desde la institucionalidad esta mirada suele verse reforzada por un enfoque hacia la magnitud (nivel de impacto) y al origen y causa, habitualmente asociado a fenómenos naturales. Este sesgo es tan relevante que en muchas ocasiones los incendios forestales han sido planteados como un desastre natural, independiente de que, como ya hayamos señalado, los desastres naturales no existen. Pero los incendios forestales de la temporada 2016/2017, la más catastrófica desde que se lleva registro, no fue un fenómeno de origen natural, dado que en Chile solo menos del 1% de los incendios corresponde a situaciones originadas por tormentas eléctricas en algunas zonas del país, especialmente en la precordillera.

Sin embargo, quizás una de las mejores formas de describir nuestro modelo de gestión es precisamente a partir de las grandes emergencias que hemos tenido en los últimos años. En este sentido, es importante señalar que desde el punto de vista de la gestión, las emergencias tienen más similitudes que diferencias, razón por la cual uno de los mitos existentes es precisamente que todas las emergencias son diferentes, cuestión que solo es aplicable a la mirada de las víctimas pues en este sentido, cada emergencia responde a un tema vivencial que hace que cada incidente se relacione directamente con la experiencia de vida individual de quién o quiénes han sido afectados.

### **b) Terremoto del 27 de febrero de 2010**

Este terremoto se caracteriza no solo por su magnitud Richter, sino que también por el contexto en que ocurre. Afecta a la zona centro y sur, donde se concentra la mayor cantidad de población del país, así como funciones esenciales, incluidas las de gobierno, hecho que en un país especialmente centralizado sin duda es un aspecto relevante. Por otra parte, es el primer terremoto tsunamigénico en un Chile desarrollado, hiperconectado, donde el teléfono de casa ya había sido ampliamente reemplazado por los aparatos móviles, con transmisión de voz, datos e imágenes. Otro elemento relevante desde el punto de vista del contexto político, es que el terremoto y maremoto ocurren en las últimas semanas de transición entre dos gobiernos, que por primera vez en 20 años cambian de coalición, estableciendo dinámicas políticas diferentes a otras emergencias. Siempre es importante recordar que las emergencias son políticas, porque son sociales, razón por lo cual las dinámicas del poder son relevantes al momento de tener una mirada desde el Estado y desde la seguridad pública.

De esta manera, los primeros años luego del terremoto, a lo menos hasta el 2012, que es cuando finaliza la segunda comisión investigadora de la Cámara de Diputados, la discusión país estuvo fuertemente marcada por la búsqueda de responsabilidades políticas, más que de lecciones susceptibles de transformarse en aprendizajes asumidos, capaces de generar mejoras significativas al sistema de emergencia. Por otra parte, el proceso judicial terminó por reforzar la idea de la búsqueda de responsabilidades *versus* de aprendizajes. Es decir, las instituciones y organismos terminaron por entregar, de hecho, la responsabilidad de mejoras tanto a la judicialización de las emergencias, como al Congreso Nacional, en un ámbito de responsabilidades políticas, pero lejos de la búsqueda de una efectiva mejora del modelo de gestión.

Lo anterior no es casual, pues pareciera que culturalmente hemos avanzado hacia dicho enfoque, donde la búsqueda de responsabilidades termina opacando cualquier discusión, o al menos retrasándola, sobre el mejoramiento del modelo.

La judicialización de la emergencia no es un hecho exclusivo de Chile, es algo que pareciera ser propio de países que avanzan al desarrollo donde, entre otras cosas, la justicia está más al acceso de los ciudadanos. Sin embargo, esta situación no ha ido acompañada de lo que sí está presente en otras naciones más avanzadas, que es el *accountability* institucional, es decir, no solo la responsabilidad sino también la rendición de cuentas, acompañada de procesos de aprendizaje que permiten centrarse en la mejora continua, cuestión que pareciera ser más propicia en sistemas normados, a diferencia del chileno que aún responde bastante a un modelo intuitivo, de improvisación, reactivo y enfocado en el daño.

Muchos análisis pueden hacerse sobre la experiencia del 27F, sin embargo, en lo global, es posible afirmar que en el tiempo lo que pocos planteaban terminó siendo algo unánimemente aceptado. Los años siguientes, y una vez apaciguada la polémica política, terminó por ser algo escasamente contradicho que es el modelo de gestión, y con ello la institucionalidad, los que mostraban serios retrasos respecto de realidades más desarrolladas y al nivel del desarrollo país que Chile posee.

De hecho, la Presidenta de la República, Michelle Bachelet, señaló en el mensaje presidencial que introduce la indicación sustitutiva al Proyecto de Ley que establece el Sistema Nacional de Emergencias y Protección Civil y crea la Agencia Nacional de Protección Civil, que modifica sustancialmente el proyecto presentado en marzo del 2011 por el gobierno del Presidente Sebastián Piñera.

*“Han transcurrido 40 años desde la creación de la Oficina Nacional de Emergencia. Su estructura orgánica y funcional es obsoleta y concentrada, con débil implantación en regiones y provincias y sin vínculos de coordinación con los gobiernos locales, impidiendo que el Estado de Chile responda adecuadamente frente a emergencias o catástrofes, cualquiera sea su origen.”* (Boletín N° 7550-06 16 de diciembre de 2014). Este es solo un ejemplo de lo que a esa fecha ya era algo fuera de discusión: la institucionalidad debía adaptarse no solo a las necesidades del país, sino también adoptar las mejores prácticas internacionales.

### **c) Los 33 de Atacama**

El primer año de la administración del presidente Sebastián Piñera estuvo marcada por las acciones pos terremoto, los esfuerzos de recuperación de las zonas afectadas, así como la emergencia que captó la atención mundial cuando 33 mineros quedaron atrapados en la mina San José.

Poco conocida es la realidad respecto de la gestión social de dicha emergencia, especialmente la relacionada con las familias. Sin embargo es probablemente una de las experiencias más exitosas de las cuales hay registro en Chile en materia de trabajo local en una emergencia de alta complejidad.

Mientras los medios de comunicación nacionales y extranjeros se concentraban en los esfuerzos del rescate, y con ello la cultura táctica en materia de gestión de incidentes predominaba al momento del interés nacional, en el campamento espontáneo generado por las familias se desarrollaba una experiencia que reforzaba lo que en países desarrollados ha sido un elemento clave y definitorio al momento de establecer los sistemas de emergencias y su gestión: partir de la premisa es que todas las emergencias son locales.

En efecto, mientras las necesidades logísticas suelen escalar a niveles de provisión que superan las capacidades de un territorio en particular, la gestión social sigue manteniendo elementos donde resulta esencial el conocimiento local para una adecuada gestión social. El campamento espontáneo, que en realidad comienza más asociado a una suerte de “toma” dado que la comunidad afectada reclamaba por los esfuerzos de rescate y establecía una relación de desconfianza que los llevó a permanecer en el lugar como forma de preocupación, y también de presión sobre las autoridades, al poco andar fue conocido como campamento “Esperanza”. El hecho casi anecdótico que se describe a continuación, es una muestra de la importancia y el impacto, muchas veces desconocido, de la gestión local.

Durante los primeros días que siguieron al colapso de los túneles de la mina San José, los cuatro municipios cuyas comunidades eran las más afectadas, se hicieron presente en el lugar, principalmente con apoyo logístico básico que fue estructurándose para terminar estableciendo un campamento. Así los municipios de Copiapó, Caldera, Tierra Amarilla y Vallenar se hacían presente con personal y logística en una administración 24/7, superando así diferencias políticas e incluso burocráticas dados los inconvenientes administrativos y de jurisdicción en el territorio.

Las tensiones propias de la situación y también del centralismo, llevaron a establecer una relación compleja entre los niveles nacionales y municipales presentes en el campamento. No obstante lo anterior, fue posible generar un acuerdo en el cual la tesis planteada por los municipios terminó por imponerse. El campamento debía ser administrado por los municipios dado que eran éstos los que contaban con las mejores competencias para establecer la gestión social de la comunidad afectada. El nivel central aceptó, sin que antes no existiera cierta tensión, generada precisamente por la tendencia por concentrar la gestión y desconocer las capacidades locales, algo propio de nuestro sistema de emergencias. Los municipios desplegaron, de manera colaborativa, acciones de orden logístico básico (sanitario, alimentación) y también de recursos humanos que se hicieron cargo de la gestión social integral de la comunidad que allí permaneció los meses siguientes.

Una mañana, los alcaldes de las comunas mencionadas recorrieron el campamento, conversaron con las familias. Luego, en una mediagua que hacía las veces de oficina, la alcal-

desa de Caldera hizo presente la conversación sostenida con una familia donde la palabra y el sentimiento coincidente y común en la comunidad era la “esperanza”. Fue así como luego se tomó la decisión de nombrar al campamento como el campamento “Esperanza” e iniciar un proceso de definición de señalética, colores, símbolos y otros elementos propios de las localidades que fuesen parte de este duro proceso y permanencia en el desierto más seco del mundo. Así la primera acción fue colocar un letrero a la entrada con el nombre del campamento, en diferentes lugares instalar frases como “Fuerza Mineros”, dar relevancia a los símbolos propios de la “familia minera”, usar los colores amarillos, azul, la bandera regional, entre otros elementos que terminaron siendo una parte relevante de la gestión social de los equipos desplegados por los municipios. Así, el campamento Esperanza llegó a albergar a más de mil personas diarias, con servicios de alimentación 24/7, con participación de la comunidad y equipos municipales, quienes muchas veces debieron enfrentar las dificultades del centralismo para poder satisfacer necesidades de orden logístico, las que finalmente también fueron parte del esfuerzo municipal y privado local.

La experiencia de gestión local en esta emergencia altamente compleja, pudo dar pie a un registro del Estado que fortaleciera lo que en sistemas modernos es un elemento clave: la gestión local como uno de los eslabones más importantes en el encadenamiento desde la base. Sin embargo, lo que brevemente hemos descrito, lamentablemente ha pasado desapercibido, pero nos pareció necesario al menos mencionar para demostrar que existen experiencias exitosas en Chile que refuerzan las buenas prácticas internacionales, por lo cual es posible comprender que se requiere incorporar el conocimiento y experiencia, así como la técnica y el diseño estructural que se utiliza en otros países del mundo en materia de sistema y modelo de gestión de emergencias, tanto en el antes y durante, como en el después del impacto.

### **3. Aprendizajes hasta hoy no asumidos**

El terremoto del 27F, los 33 de Atacama, los tres terremotos y dos maremotos posteriores, así como los aluviones de 2015 y 2017 en Atacama, la inundación del centro de Punta Arenas por la salida del río Las Minas, y otras tantas emergencias del pasado reciente en nuestro país, han demostrado de manera sistemática algo que tanto en el Ejecutivo como en el Congreso Nacional, no es objeto de mayores diferencias: el modelo de gestión es obsoleto y la institucionalidad débil. Pero en realidad ¿Qué es lo que está obsoleto? ¿Cómo describir de manera simple lo que se debe cambiar?

El modelo de gestión chileno no difiere mucho de las realidades menos desarrolladas o de aquellos enfoques existentes de hace algunas décadas, especialmente en países pequeños como el nuestro. No obstante, el desarrollo alcanzado en el intertanto, toda la historia de

cambios e hitos relevantes debería llevarnos a cuestionar el estancamiento que existe en esta materia. Efectivamente, Chile presenta iniciativas de suma relevancia a nivel nacional y algunos dignos de orgullo internacional.

Grandes emergencias trajeron consigo, en el pasado, iniciativas tan relevantes y que requirieron de voluntad política, compromiso social y capacidad de emprendimiento notable. Estas iniciativas van desde la decisión de cambiar de ubicación o reconstruir una ciudad en el mismo lugar, así como por ejemplo, la iniciativa que llevó a la creación de la Red Sismológica Nacional, la investigación sismológica en Chile y el Servicio Sismológico Nacional, hoy Centro Sismológico Nacional, todo como una de las consecuencias de aprendizajes y cambios del terremoto de 1906, o bien la ejecución del Observatorio Volcanológico de los Andes del Sur (OVDAS), lograda gracias al impacto generado por la prolongada erupción del volcán Lonquimay (1988-1989).

Si bien los terremotos han marcado nuestra historia, también han traído iniciativas como las señaladas, en las que cabe agregar la norma sísmica, las campañas solidarias o instituciones como CORFO: todo producto de grandes tragedias. Pero también han existido cambios como la creación de cuerpos de bomberos, donde los primeros fueron precisamente consecuencia de grandes incendios, o incluso otras iniciativas anteriores como fue la misma canalización del río Mapocho en Santiago, la que fue un anhelo durante la colonia, pero que solo se materializó en el Chile pujante del salitre a fines del siglo XIX, un ejemplo de cómo el desarrollo económico generó obras de esta envergadura. Con todo, los grandes cambios señalados son a la fecha históricos, del pasado y de los cuales nos beneficiamos hasta el día de hoy. Pero ¿por qué seremos recordados luego de las grandes emergencias que han golpeado a nuestras comunidades de Arica a Punta Arenas? Es otra de las preguntas que podríamos sumar.

El 27F abrió la discusión sobre la vigencia u obsolescencia de nuestra institucionalidad y del modelo de gestión de emergencias, cuestión que pareciera haber tan solo avanzado hasta el punto del acuerdo que existe sobre la necesidad de modernizar ambos. Es probablemente que el legado que deberíamos dejar y por el que debería ser recordada esta década, es el efectivo avance para concretar los aprendizajes en un nuevo modelo de gestión. Aunque pareciera que a la fecha el avance, no para diagnosticar, sino para concretar, ha sido lento y poco fructífero a pesar de las evidencias nacionales y los avances internacionales.

### **a) Debilidades del modelo de gestión vigente**

A la fecha Chile mantiene un modelo que frente a realidades desarrolladas presenta, en algunos casos, cerca de 40 años de atraso. Los ejemplos de fragmentación son variados, con un enfoque centrado desde y hacia las instituciones, donde una de las tantas expresiones es la inexistencia de un número único de emergencias al estilo de los conocidos número

telefónico “911”, donde cabe señalar que en nuestro continente ya existen más de diez países con un sistema de número único de emergencia 911, muchos de ellos con niveles de desarrollo en materia tecnológica, de comunicaciones y económico por debajo del nuestro. Un sistema de número único que a fines de 2017 cumplirá 50 años de existencia pero que en Chile aún no es posible incorporar. Cada institución de emergencia-seguridad pública tienen su propio número y sistema, algunas de ellas tienen incluso más de uno; sin mencionar el importante crecimiento que se ha experimentado a nivel local con la creación de los “números únicos” de cuatro dígitos (14XX) a nivel comunal. Es decir, a pesar de que todos son llamados “números únicos”, es precisamente este tipo de sistemas el que Chile no posee. Sin mencionar que no existe integración e interoperabilidad de las comunicaciones en seguridad pública en Chile.

A lo anteriormente señalado, se agrega un enfoque reactivo, con un fuerte componente asociado a la administración del daño. Es así como nuestra métrica suele asociarse a este fenómeno como también a la escasa rendición de cuentas, pues suele reflejar el daño expresado en víctimas, delitos, delincuencia, destrucción, etc., más que en la eficiencia y eficacia de las instituciones del Estado para prevenir - mitigar, prepararse para, responder a, y recuperarse de emergencias. Otro elemento es precisamente la mirada fragmentada que divide el concepto de emergencia y de seguridad pública. Es aquí donde se presentan componentes que van desde la fragmentación, la mirada táctica del daño, hasta la falta de una mirada sistémica centrada en las personas.

Como ya se ha señalado, la gestión de emergencias es un componente de la seguridad pública, sin embargo en Chile dichos conceptos se abordan de manera diferente, tanto en lo institucional como en lo cultural. Es así como seguridad pública suele asociarse al crimen, lo policial y delictual, mientras que la gestión de emergencias suele relacionarse a terremotos, inundaciones, u otras grandes catástrofes, aplicando a ello una asociación con la magnitud y extensión del daño, y no con los aspectos cualitativos o de impacto local que pueda significar un incidente en particular, primando en definitiva las grandes cifras, y olvidando que desde lo social y las personas, todas las emergencias son locales.

La tradicional centralización termina por ser algo discutible sobre si es una consecuencia de lo ya señalado o el origen de aquello. Lo que resulta evidente es que la centralización ha sido otro componente clave en la falta de desarrollo en seguridad pública y sistema de emergencias. Un ejemplo concreto en lo estructural, es que los decretos que declaran zona de catástrofe son firmados por la autoridad nacional, independiente de que aquello afecte a una comuna en particular. Esto conlleva no solo a centralización en materia de burocracia, sino que habitualmente hace que una herramienta cuyo impacto inmediato es flexibilizar una serie de aspectos administrativos y de gestión financiera del Estado suele aplicarse cuando la emergencia ha impactado al nivel central, muchas veces en lo comu-



nicacional, cuestión que no solo ocurre sobre el daño evidente, sino que también con excesiva tardanza en contraste a que su aplicación fuese por ejemplo, desde lo regional.

Los niveles locales de capacidad decisoria y operativa son débiles, especialmente aquellos que están más lejos de los niveles centrales, es decir de Santiago, o incluso de sus respectivas capitales regionales, pero suelen ser los más afectados por este enfoque, especialmente cuando se trata de localidades que en la medida que son más alejadas van quedando más aisladas y como consecuencia más vulnerables.

Los dos eslabones más fuertes en un buen sistema de emergencias moderno son precisamente los más débiles en Chile. No existe un programa ni política pública relevante o agresiva en materia de organización y entrenamiento comunitario, ni tampoco de fortalecimiento de las capacidades, facultades, recursos económicos y técnicos de las municipalidades, cuestión propia de los modelos de gestión centralizada (*top-down*) a diferencia de los *bottom-up* de los países desarrollados, donde la aproximación es desde la base hacia el centro, con un encadenamiento virtuoso, donde los niveles centrales van en apoyo y no en reemplazo de los niveles locales. A lo anterior se agrega que el sistema no está normado y es escasamente estandarizado, lo que deja un espacio importante a la improvisación y así también a la posibilidad de poder realizar una adecuada rendición de cuentas.

Nuestro sistema no posee promesas de servicios, por lo que la excelencia es algo que queda sujeto a la subjetividad, a menudo de la víctima, de la autoridad y de las instituciones, sin que existan parámetros o promesas establecidas previamente con el fin de realizar un análisis objetivo que permita avanzar en la mejora continua.

Mientras vivimos en un Chile en donde las compras *on line* tienen claridad sobre la promesa de servicio y despacho de un electrodoméstico, no ocurre lo mismo cuando hablamos de proteger o salvar vidas. Algo que por cierto no es posible establecer a nivel central, pues las dinámicas y características propias de cada localidad son determinantes para establecer, por ejemplo, los tiempos de respuesta. No es lo mismo una ciudad de un determinado tamaño y complejidad, que un área rural. Sin embargo, más allá del cambio, es algo que tampoco se mide ni de lo cual se rinde cuenta.

En el Foro Internacional 911 Chile, realizado en agosto de 2017 en el Centro Cultural Estación Mapocho, se señalaba que cifras de Estados Unidos permiten establecer que con tiempos de respuesta menor a cinco minutos la probabilidad de arresto de un sospechoso aumenta en un 60%; en el caso de incidentes médicos ataques al corazón si la desfibrilación se aplica entre 3-5 minutos la probabilidad de sobrevivida aumenta entre 50% y 70%. En materia de incendios estructurales, un incendio promedio, si es atacado dentro de los primeros 3-4 minutos, puede ser apagado con una sola manguera. Esto es solo un ejemplo de la relevancia de los tiempos de respuesta en seguridad pública.

A pesar de lo señalado, los tiempos de respuesta no son una promesa política de servicio, que debería traducirse en un elemento a ser abordado y cumplido por instituciones tácticas, de lo que ambos niveles deben rendir cuenta, como suele ocurrir en países desarrollados. Es decir, si lo vemos desde la otra vereda, el incumplimiento de los tiempos de respuesta puede terminar siendo un problema táctico e ir escalando a un problema político, que en todo caso requiere de una promesa política, de estándares claros, medición adecuada y rendición de cuentas. Algo que en Chile aún parece lejano, principalmente por las resistencias al cambio, la fragmentación del sistema, la excesiva centralización, la falta de rendición posterior de cuentas y el enfoque centrado desde y hacia las instituciones, a diferencia de un sistema moderno que requiere un enfoque desde y a las personas, con claras promesas de servicio.

Es así como los espacios disponibles para el voluntarismo y la improvisación, vienen acompañados de la tentación por la autocomplacencia y el síndrome o excusa del enemigo externo, cuestión que resulta compleja al momento de establecer procesos de mejora continua y la adecuada rendición de cuentas de una de las áreas de gestión peor evaluadas por la opinión pública en los últimos 15 años. Esta evaluación negativa debería ser una motivación clara para mejorar un sistema que ha ido perdiendo la confianza ciudadana y que requiere de una urgente modernización.

Un ejemplo de lo anterior es lo ocurrido en 2017 donde producto de los incendios forestales ONEMI nuevamente estuvo entre las instituciones peor evaluadas, algo que ya había ocurrido con posterioridad al 27F cuando en abril del 2015 obtuvo solo el 31% de evaluación positiva (Adimark, 2015) sumándose a esta mala evaluación la actuación de CONAF frente a los incendios forestales del verano de 2017 y la pérdida de confianza de Carabineros producto de la investigación por irregularidades. Todo esto ha venido a profundizar la pérdida de confianza en instituciones del Estado que resultan fundamentales en la seguridad pública.

En síntesis, excesiva centralización y fragmentación, falta de claridad en las líneas de autoridad, falta de un lenguaje común, comunicaciones integradas e interoperables, inexistencia de estructura de organización común para enfrentar emergencias debidamente normada, modular, funcional y jerarquizada, son solo algunas de las características de un modelo de gestión que en Chile no solo presenta décadas de atraso, sino que además es fuertemente cuestionado cada vez que debe enfrentar un nivel de exigencia donde quedan de manifiesto sus múltiples debilidades.

#### 4. Proyectos de cambio que se quedan en el intento

El 27F y los incendios forestales de la temporada 2011/2012 y 2016/2017 son un claro ejemplo de un modelo de gestión que permea incluso a las estructuras superiores del Estado. La evidencia de nuestra debilidad estructural y del modelo de gestión ya ha quedado suficientemente de manifiesto. Es así como con posterioridad al terremoto de 2010 se presentó el proyecto de ley que establece el Sistema Nacional de Emergencias y Protección Civil y crea la Agencia Nacional de Protección Civil. Una iniciativa que replicaba el modelo de gestión histórico, reflejo claro de las resistencias al cambio que permanecen en muchos organismos del Estado más allá del gobierno de turno.

Es así como este proyecto de ley es reimpulsado por el Ejecutivo cada vez que existe una gran emergencia y surge la polémica sobre la “nueva institucionalidad” en discusión en el Congreso Nacional. Es decir, un proyecto que más allá de su contenido, avanza en la medida que exista un nuevo gran daño y nueva gran polémica. A fines de 2014, la Presidenta Michelle Bachelet presentó una indicación sustitutiva que propone un cambio real del modelo de gestión, a partir de la cual se inició un interesante debate que ha permitido avanzar significativamente en un proyecto que a 2017 ya presenta un cambio real. No obstante lo anterior, dicha indicación ha tenido un lento avance, al igual como ha sido toda su tramitación desde 2011, lentitud que ha sido consecuencia principalmente de las resistencias internas en las instituciones intermedias y por cierto, de la incapacidad de los últimos dos gobiernos de imprimir la autoridad y el liderazgo que requiere enfrentarlas para así lograr que sean superadas; algo que a estas alturas<sup>2</sup> ya pareciera estar postergado para un tercer gobierno luego del inicio de su tramitación.

Dado los tiempos que implica la aprobación del proyecto, la elaboración del reglamento que regula la ley y los primeros cambios institucionales relevantes, especialmente en materia de competencias y de orden estructural, es realista esperar que una nueva ONEMI no sea posible en lo esencial sino hasta después del 2020, una década después del evento que demostró la obsolescencia del modelo y su manifiesta debilidad institucional. De igual forma, la institucionalidad de CONAF, una corporación de derecho privado que maneja aspectos tan relevantes como la protección y administración de las áreas silvestres protegidas por el Estado y los incendios forestales. Ambos elementos coincidieron en el trágico incendio de Torres del Paine que destruyó cerca de 17 mil hectáreas de esta reserva de la Biósfera.

Este incendio junto a otros en la zona central y sur del país, llevaron a que en la Cámara de Diputados se estableciera una Comisión Investigadora, la que dentro de todas sus

---

2 Septiembre de 2017.

conclusiones no solo reafirma la debilidad del sistema e institucional, sino que en uno de sus puntos establece la necesidad -con motivo de estas emergencias- de un cambio institucional de CONAF. Algo que finalmente no ocurrió y que con motivo de la trágica temporada de incendios 2016/2017 terminó por hacer inevitable el envío de un proyecto de ley que establece una modificación y que debiera crear un servicio forestal público. Dada la experiencia acumulada respecto de este tipo de iniciativas, y en especial del proyecto que reemplaza a ONEMI, nuevamente termina por establecer dudas si este proyecto llegará a buen término, y de hacerlo, en cuánto tiempo ocurrirá.

### **a) Hacia la modernización de la seguridad pública y la gestión de emergencias**

Los modelos y sistemas modernos en seguridad pública y emergencias poseen ciertas características comunes desde hace ya varias décadas. Son normados, es decir la seguridad pública posee regulaciones, normas y estándares, que establecen claras promesas de servicio, regulan la actuación, establecen buenas prácticas y forma de actuación a partir de instrumentos de público conocimiento. Sus instituciones y sus recursos humanos deben rendir cuentas frente a este tipo de instrumento y no ante la subjetividad que brindan sistemas que carecen de estos elementos. Es el Estado el que regula y no las instituciones, por lo cual existe una clara responsabilidad política frente a la actuación institucional. Dado que en la mayor parte de los países existe un número relevante de instituciones privadas que actúan en este ámbito, el Estado regula la seguridad pública independiente de si la actividad es desarrollada por una institución pública o privada, de manera remunerada o voluntaria.

En este ámbito son múltiples las instituciones que generan normas y estándares, es el caso de *National Fire Protection Association* (NFPA), *International Code Council* (ICC), *Occupational Safety and Health Administration* (OSHA), entre otras, cuyas orientaciones son de público conocimiento y acceso. Los modelos de gestión y sistemas son integrados desde la base, razón por la cual es fundamental avanzar en esta materia, especialmente en lo que respecta a la comprensión que es el Estado el responsable último de la seguridad pública, y no el enfoque fragmentado todavía vigente en nuestro país, donde las instituciones tácticas parecieran tener una mayor relevancia e incidencia en las definiciones del modelo.

Fortalecer la organización y el entrenamiento comunitario, vinculados con los gobiernos y las administraciones locales, resulta fundamental, aportando recursos, facultades y capacidades técnicas; comprendiendo que es la comunidad organizada y entrenada la que debe actuar como la extensión de los equipos profesionales de emergencia frente a todo tipo de incidentes, tanto en la mitigación-prevención, preparación, respuesta y recuperación.

Estos y otros elementos se encuentran especialmente enunciados en el mensaje presidencial que ingresa la indicación sustitutiva que la Presidenta de la República presentó al

Senado a fines de 2014, las que con mayor o menor profundidad se han ido incorporando o perfeccionando en el proyecto en cuestión y que busca establecer en términos prácticos una nueva ONEMI. Un proyecto bien encausado, aunque muy lentamente tramitado.

## 5. Conclusiones

Siete años han pasado desde el trágico 27F, y las emergencias posteriores solo han venido a reforzar la debilidad institucional y su obsoleto modelo de gestión. Sin embargo, aún no se materializa el gran paso por el cual el Chile del 2020 debería ser reconocido en la historia, con un cambio institucional y fortalecimiento de su sistema de emergencias.

Al igual como las generaciones del terremoto de Valparaíso en 1906 y los posteriores de Chillán y Valdivia nos heredaron estructuras más resistentes a los terremotos, las grandes campañas solidarias, la norma sísmica, la CORFO, entre otras iniciativas que fortalecieron nuestra capacidad de resistencia y resiliencia, el Chile de hoy debería heredar a las futuras generaciones una nueva institucionalidad, un modelo descentralizado en materia de seguridad pública y gestión de emergencias, centrado en las personas, que respete y valore la diversidad, reconozca las capacidades propias de cada comunidad, entregue mayor autonomía y fortalezca su desarrollo, desde lo local, en apoyo y no en reemplazo desde el nivel central.

Estamos tan lejos o tan cerca de esa nueva institucionalidad y modelo de gestión, como capacidad tengamos para vencer las resistencias al cambio, lo que requiere voluntad, autoridad y liderazgo, tarea que por cierto ya será materia de la administración que asuma en marzo de 2018. Por ahora tendremos que seguir esperando una efectiva descentralización, componente tan fundamental para la seguridad pública de todo el país, donde demostradamente la acción organizada y correctamente encadenada desde la base, salva vidas.

## Referencias

- Adimark. abril 2015 Encuesta Evaluación del Gobierno. En <http://www.adimark.cl/es/estudios/index.asp?id=280> (Consultado el 19 de septiembre de 2017)
- Biblioteca Nacional de Chile, Carta de la Real Audiencia – Gobierno de don Martin de Mujica (1646 – 1648).
- Bullock, J. & Haddow, G. (2006) Introduction to Emergency Management, Second Edition.

- Comisión de Derechos Humanos del Estado de México (2002) La Seguridad Pública como Derecho Humano. LIV Legislatura del Estado de México. En <http://www.codhem.org.mx/localuser/codhem.org/difus/ensayo/5En.pdf> (Consultado el 15 de septiembre de 2017)
- Chu, J. (2001) Law Enforcement Information Technology: A Managerial, Operational, and Practitioner Guide. CRC Press.
- Drabek, E & Hoetmer, G. (1991) Emergency management: principles and practice for local government. International City Management Association, Washinton, D.C.
- Indicación Sustitutiva Proyecto de Ley que establece el Sistema Nacional de Emergencias y Protección Civil y crea la Agencia Nacional de Protección Civil, 2015. Senado de Chile. En [https://www.camara.cl/pley/pley\\_detalle.aspx?prmID=7940](https://www.camara.cl/pley/pley_detalle.aspx?prmID=7940) (Consultado el 19 de septiembre de 2017).
- Informe Comisión Investigadora Incendios Forestales – Cámara de Diputados de Chile 2012. En <https://www.camara.cl/pdf.aspx?prmTIPO=MANDATOSGRALDET&prmID=7580&prmTIPODOC=COM&prmPERIODO=2010-2014> (Consultado el 19 de septiembre de 2017).
- De L'Herbe, M. (---) 33 mineros atrapados en el norte de Chile. Importancia de la Gestión Social Local, una mirada desde la Gestión de Emergencias. Consejo General del Trabajo Social, España. En <http://www.serviciosocialesypoliticassociales.com/33-mineros-atrapados-en-el-norte-de-chile-importancia-de-la-gestion-social-local-una-mirada-desde-la-gestion-de-emergencias> (Consultado el 19 de septiembre de 2017)
- Ministers Responsible por Emergency Management (2011) An Emergency Management Framework for Canada: Public Safety Canada, Ottawa. En: <https://www.publicsafety.gc.ca/cnt/rsrscs/pblctns/mrgnc-mngmnt-frmwrk/mrgnc-mngmnt-frmwrk-eng.pdf> (Consultado el 19 de septiembre de 2017)
- Neumar, et al. (2015) American Heart Association Guidelines Update for Cardiopulmonary Resuscitation
- Senge P. (1993) La quinta disciplina. Editorial Granica, Buenos Aires.
- The Fire Brigades Union (2010) It's about time: Why emergency response times matter to firefighters and the public. En: <https://www.fbu.org.uk/publication/its-about-time-why-emergency-response-times-matter-firefighters-and-public> (Consultado el 19 de septiembre de 2017)



---

## 2.6. Aprendizajes de los mega incendios: paisaje forestal en mosaicos y gestión descentralizada

**LUIS OTERO D.**

Ing. Forestal. Mg Asentamiento Humanos y Medio Ambiente  
Profesor Asociado Instituto Bosque y Sociedad. UACH



Chile tiene una larga historia de incendios, durante el siglo pasado y fines del siglo XIX. Extensas superficies de bosques nativos fueron quemadas para habilitar suelos para la agricultura y la ganadería. Los grandes incendios de Aysén consumieron 2,8 millones de hectáreas entre 1920 y 1960. Entre los años 1943-44 hubo una gran sequía y se quemaron más de 100 mil ha entre Arauco y Llanquihue. En 1939 se incendiaron cerca de 100 mil ha de Ciprés de las Guaytecas al sur de Chiloé. Entre 1915 y 1920 se quemó el archipiélago de las Guaytecas, en 1863, 27 mil ha del gran alerzal entre Puerto Varas y Puerto Montt, y entre 1870 a 1910 toda la Cordillera de la Costa entre Talca y Concepción (Otero, 2006). Sin embargo, la última temporada de verano ha sido la más desastrosa de nuestra historia, ya que en solo tres semanas se consumieron cerca de 600 mil ha de plantaciones y otra vegetación.

Las plantaciones forestales constituyen un recurso fundamental para el desarrollo regional del Centro sur del país, ya que generan trabajo para cientos de miles de personas y una



potente industria que abastece las necesidades nacionales y exporta grandes cantidades de celulosa y madera. Las plantaciones cubren cerca de 2,7 millones de hectáreas y sus árboles protegen los suelos de la erosión, pero a la vez, acumulan enormes cantidades de biomasa, que generan riesgos de incendios para la población de las regiones forestales. Por ello, los programas de prevención y control de incendios son fundamentales para asegurar la sostenibilidad económica de los recursos y la seguridad de la población.

### **Dinámica de incendios**

La dinámica depende de diversos factores muy locales como el tipo de vegetación, su continuidad en el paisaje, la topografía y el clima local.

Desde el punto de vista de la vegetación o biomasa, lo más relevante es su cantidad, la densidad de los bosques y la continuidad en el paisaje. Un bosque adulto puede llegar a contener el calor equivalente a decenas de toneladas de petróleo, cuando la humedad es baja. Por ello un elemento de prevención fundamental es la discontinuidad del combustible, mediante una buena planificación del paisaje forestal a escala local o comunal.

Entre los factores climáticos más importantes está la humedad relativa del aire, la temperatura y los vientos. Las condiciones ideales para el desarrollo de grandes incendios son una humedad relativa menor de 30%, temperaturas mayores de 30 grados C y vientos superiores a 30km por hora.

En cuanto a la topografía la pendiente del terreno es un factor clave, a mayor pendiente mayor será la velocidad de propagación del fuego en sentido vertical y también a lo largo de los valles cuando hay vientos encajonados. En el sur el viento Puelche, que baja desde la cordillera de Los Andes es muy peligroso, por ser un viento tibio, seco y que sopla con mucha fuerza.

En la generación de los incendios hay factores sociales cruciales. Para que se inicie el incendio se requiere de fuego y más del 90% de los incendios en el país son de origen humano, salvo en algunas zonas de la Cordillera Andina donde esporádicamente se producen tempestades eléctricas secas (cordillera del Biobío y La Araucanía). Del total de incendios el 40% se considera intencional y el resto se produce por negligencias o descuidos, fogatas mal apagadas, cigarrillos, tendidos eléctricos y sobre todo quemas agrícolas. Los micros basurales con botellas, envases de plásticos y aluminios también jugarían un rol importante durante períodos de altas temperaturas, que se considera a aquellas que sobrepasan los 35 grados.

### **Impacto de los mega incendios de la temporada 2017**

La superficie total afectada fue de 612.469 ha, es el mayor incendio forestal en una sola temporada en la historia. La superficie de plantaciones afectadas correspondió al 55% del

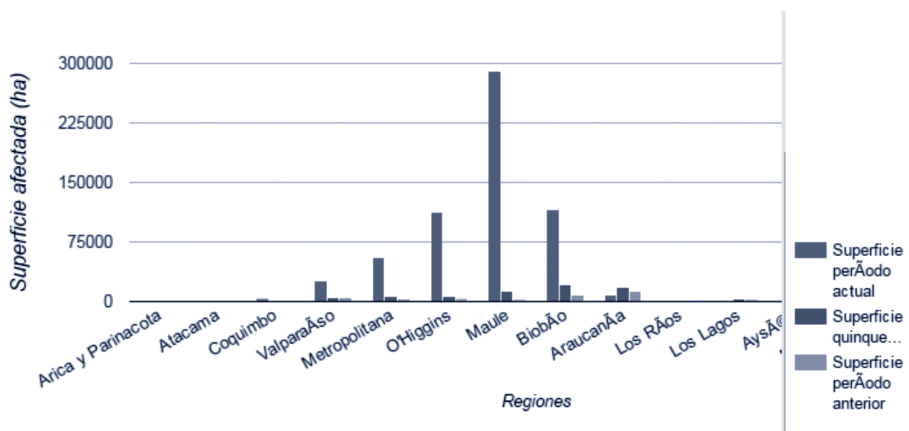
total, el resto fueron pastizales, bosques nativos y cultivos agrícolas. El incendio costó la vida de 11 personas, se quemaron más de 20 aserraderos y más de 3200 casas. El promedio anual de incendios durante los últimos 50 años era de cerca de 60 mil ha, entre bosques nativos, plantaciones y matorrales.

Sin embargo, el efecto de los incendios es muy heterogéneo e impacta a los ecosistemas en forma diferente, dejando manchas de vegetación intacta y otras totalmente calcinadas; a veces son incendios de suelo, otros afectan el subsuelo y raíces y otros son de copas. En el últimos incendios solo el 40% de los bosques fue afectado en forma severa, en el resto el fuego pasó superficialmente y consumió el combustible más fino, pero los bosques se secaron (CONAF, 2017).

Desde el punto de vista de la biodiversidad los incendios afectaron poco más del 25% de los ecosistemas valiosos y en peligro de la zona afectada, principalmente el Roble Maulino de la Costa. Pero el mayor efecto fue sobre el bosque de Ruil, cuya superficie es muy reducida (350 ha) y se afectó en diversa intensidad más del 60%.

En un incendio normal la velocidad de avance es de 3 a 4 ha por hora; los incendios del último verano tenían una velocidad de más de 500 ha por hora, lo que hacía muy difícil su contención y la única alternativa de combate era desviar el incendio hacia zonas con baja cantidad de combustible, pero eso no fue posible ya que se trataba de un paisaje de plantaciones bastante homogéneo en sus especies, densidades y edades.

FIGURA 1.  
Superficie quemada en la temporada 2016-2017 por región, en comparación con años anteriores.



Fuente: CONAF, 2017

El siguiente mapa entre la región desde O'Higgins y Biobío, muestra las áreas afectadas por los incendios en achurado.



Fuente: CONAF, 2017

## El desarrollo de las plantaciones

Históricamente la gran mayoría de las plantaciones forestales se estableció sobre estos suelos erosionados o agotados, solo un 10% se hizo a costa de sustitución de bosques nativos. En la década del 60 la reforestación se convirtió en un objetivo nacional y de Estado, abarcó gobiernos de izquierda, centro y derecha. Los programas de reforestación fueron tremendamente exitosos, Chile logró reforestar en poco más de medio siglo, una buena parte de los terrenos erosionados y destruidos por la agricultura del siglo XIX. Se plantaron cerca de 2,7 millones de hectáreas y se consolidó una importante industria forestal de nivel mundial; la actividad se convirtió en la segunda fuente de divisas para el país, exportando cerca de USD 6 mil millones y generando empleos directos e indirectos para 300 mil personas y cerca un millón de chilenos viven o dependen en alguna medida del sector forestal.

El problema es que no se pensó en los problemas ambientales que podía generar un proceso de reforestación tan extenso, homogéneo y continuo, entre los cuales están las se-

quías y los mega incendios. Este proceso de forestación se dirigió en forma centralizada, como todos los grandes proyectos de desarrollo nacional y no se planificó a escala local, no se tuvieron en cuenta la diversidad de condiciones ecológicas, de tipos de suelos, de climas, de recursos hidrográficos y de necesidades de la población local.

### **Cambio climático**

Mucho se ha hablado del cambio climático y se han realizado numerosas investigaciones para determinar el aumento de la temperatura, las sequías y sus efectos sobre los glaciares y los recursos agropecuarios. Durante el mes de enero de este año se dio una condición de altas temperaturas superiores a los 35 grados durante más de 10 días, fuertes vientos y baja humedad; esto habría generado lo que se ha llamado una “tormenta de fuego”.

Sin embargo, como siempre ocurre en nuestro país, los diagnósticos consumen grandes cantidades de estudios y recursos humanos, pero poco o nada se invirtió en investigar los incendios forestales, su control y combate, que son uno de los impactos más evidentes del cambio climático.

Tampoco se ha investigado ni desarrollado una silvicultura preventiva de incendios, así como de combustibilidad de la madera bajo distintas condiciones ambientales. Menos aún, se han desarrollado metodologías de extensión y educación para la prevención de incendios, que es casi inexistente y un elemento tan importante como el combate a los incendios.

### **Cómo opera el sistema de incendios actual**

El control y combate de incendios tiene varias etapas, que son: la detección, el despacho de brigadas y aviones, la coordinación, el combate propiamente tal y la liquidación del incendio.

La detección del incendio, se realiza normalmente por torres de vigilancia distribuidas en el territorio o por los guardabosques de las empresas o por la población local. La llamada de aviso del torrero o encargado de la observación, llega a la Central de Coordinación Regional de CONAF (CENCOR). Las torres de detección están distribuidas cada 20 o 30 km, y es una actividad primordial ya que no es posible centralizarla, salvo mediante costosos sistemas aéreos o satelitales.

Luego de la detección viene el análisis del incendio, la vegetación, la topografía, el clima y los recursos disponibles. Y, sobre esta base se envían las brigadas más cercanas, con el equipo adecuado (CONAF, 2017, b). El despachador de la Central de Coordinación

Regional, coordina la acción del personal, equipos, aeronaves y se mantiene informado sobre el desarrollo del incendio.

El despachador es clave; debe conocer las condiciones ambientales locales y tomar decisiones sobre los recursos disponibles, su juicio técnico es fundamental. Debe tener un gran conocimiento de la geografía regional, tiene que interpretar el material cartográfico y debe conocer la localización de las brigadas, las fuentes de agua, los camiones aljibes, vehículos, depósitos de herramientas, estaciones meteorológicas, caminos, pistas aéreas, torres de detección, rutas aéreas, tiempos de vuelo. El despachador debe tener capacidad de predicción sobre el desarrollo del incendio y su grado de peligro, por consiguiente existe una enorme dependencia del sistema, de los conocimientos y buen juicio de los despachadores, quienes coordinan el combate, pero no están en terreno. Actualmente hay 11 centrales de despacho en el país.

A nivel nacional existe otra central de coordinación (CENCO), que monitorea y puede trasladar recursos entre regiones, cuando los recursos locales no son suficientes.

Y a nivel nacional existe otra central de coordinación, el Sistema Digital de Coordinación (SIDCO), que monitorea los incendios e informa “on line” a autoridades.

Todo este complejo sistema de información es inútil si las brigadas terrestres o aéreas, no logran llegar dentro de la primera media hora al foco del incendio y ojalá antes de 10 minutos de iniciado el incendio. Es decir, este sistema es útil para el monitoreo de la situación, la coordinación entre regiones y mantener informadas a las autoridades centrales, pero no reemplaza la acción rápida de las brigadas terrestres o aéreas, que son las que en definitiva determinan si el incendio se controla o se convierte en un mega incendio.

### **El análisis del incendio y su medio ambiente**

Este análisis es realizado por el despachador, por lo que mientras más lejos y menos conozca de la zona del incendio, peor será su decisión. Es decir, se trata también de un proceso que debe hacerse lo más cerca del incendio posible, por personal conocedor del terreno y del comportamiento del fuego bajo distintas condiciones topográficas, de clima y combustible. Por lo tanto, son decisiones que no pueden ser centralizadas.

La CONAF o el futuro Servicio Nacional Forestal requiere una organización territorial y de nivel comunal o de distrito forestal. Es muy difícil que una central regional de operaciones dirija un siniestro en comunas apartadas con un clima, topografía y vegetación muy variables. Chile es un país de gran variabilidad ambiental no solo de norte a sur, sino sobre todo, de oriente a poniente, donde hay zonas ecológicas muy distintas, como lo son: el borde costero, al secano interior o Cordillera de la Costa, la depresión intermedia, la precordillera andina y la alta cordillera.

El ataque inicial sobre la base del conocimiento del incendio, el combustible y las condiciones de viento y temperatura, se envían las brigadas más cercanas, con el equipo adecuado.

La rapidez con que se actúe es fundamental, es decir, si se actúa en las fases iniciales del incendio, se podrá apagar en forma eficiente y rápida.

Cuanto más pronto se tomen las decisiones y mientras más rápido se llegue al foco más posibilidades de extinguir el fuego y evitar que se transforme en un mega incendio. Por ello las brigadas deben estar distribuidas en todo el territorio y debe tomarse decisiones muy rápido, sin necesidad de largas consultas y trámites. El uso de equipos como helicópteros y aviones no debe demorar, ya que los costos serán mucho mayores si la demora es superior a media hora. Nuevamente se trata de decisiones rápidas y no burocráticas que solamente pueden tomarse en forma descentralizada.

### **La coordinación de los recursos a escala regional y nacional**

Cuando el incendio está fuera de control es fundamental una coordinación regional de los recursos, dependiendo del tamaño y peligrosidad de los incendios. Estas decisiones de coordinación son de niveles centralizados y pueden implicar el manejo de recursos costosos como un gran número de brigadas, helicópteros y aviones. Aquí si se justifica un sistema centralizado.

Otro problema es la coordinación entre el servicio forestal y las empresas, ya que CONAF ha tenido como objetivo central la protección de los parques y reservas nacionales y de los pequeños propietarios, por lo que ha dejado el control de incendios de plantaciones en manos de las grandes empresas propietarias, pero sin establecer un claro protocolo de coordinación público privado a nivel local.

### **El Servicio Forestal centralizado**

CONAF es una entidad centralizada, su estructura es de carácter funcional y no territorial. No hay oficinas comunales salvo excepciones (Curacautín), sus profesionales no tienen responsabilidades territoriales, sino funcionales. CONAF posee mucho personal de oficina, una buena parte o la mayoría del personal especializado está en Santiago (60%) o en las capitales regionales, lo que dificulta su trabajo territorial. Lo lógico sería que el 60% o más de su personal estén en los distritos forestales, cerca de los bosques y los propietarios.

## **La planificación a escala del paisaje**

Este es uno de los problemas claves que influyen en la generación de los mega incendios. La falta de una planificación del paisaje a nivel local, para evitar la continuidad del combustible y hacer posible el control de los incendios (Otero, 2017).

Los mega incendios forestales son muy difíciles de combatir en forma directa y por lo tanto, lo que se hace es conducirlo hacia zonas de menor combustible, como son los bosques manejados en forma intensiva, podados y de baja densidad o son desviados hacia terrenos con praderas, zonas agrícolas o sin uso. Para este efecto es necesario planificar el paisaje y generar un mosaico de usos de la tierra, de acuerdo a sus capacidades, con bosques de diferentes edades, especies, densidades, tamaños y formas. Este es un trabajo de ordenación que no se puede ejecutar en forma centralizada y que solo un servicio forestal de base territorial puede realizarlo.

## **La interfaz urbano-forestal**

Para proteger a la población urbana y local es necesario desarrollar una silvicultura distinta para los poblados rurales y ciudades, basada en el uso de cortafuegos y la eliminación del combustible fino, pero sobre todo en el manejo intensivo de bosques, con densidades bajas y árboles con podas altas para evitar la continuidad vertical del fuego.

Estas actividades deben planificarse necesariamente a nivel local, ya que los riesgos son diferentes. Existen algunos criterios generales como cortafuegos sin vegetación, de 5 a 10 m, sobre todo sin vegetación fina, con bosques de baja densidad de 100 a 200 árboles por hectárea, muy bien podados y libres de desechos en torno a cada poblado y camino público, en un radio de 30 a 60 m. La mantención de los cortafuegos para evitar su ocupación por pobladores o su invasión por pastos y arbustos, es una tarea local permanente entre el municipio y la empresa.

Pero hay características especiales de cada centro poblado como son los vientos dominantes, la posición topográfica del asentamiento, las fuentes de agua, el tipo y manejo de los bosques perimetrales, el tipo de viviendas, la disposición de la basura, el manejo de la vegetación en la berma de caminos, etc. Es decir, se trata de un trabajo dependiente de las condiciones locales cambiantes, de la expansión urbana y de la infraestructura.

## **La prevención de incendios y la población local**

La población debe estar preparada para detectar los incendios y ayudar en su control en el entorno de sus predios y viviendas. Para ello se requiere un proceso de educación a

nivel de escuelas, juntas de vecinos y municipios. En algunas localidades existen brigadas comunitarias, que detectan rápidamente los focos que se inician en pastizales, se comunican por “WhatsApp” y como están muy cerca pueden actuar rápido y con herramientas simples como palas y bidones con agua.

Pero este proceso debe ser liderado por CONAF y apoyado por los municipios y las empresas forestales. La prevención es un proceso local, que depende de los riesgos de cada localidad, como son las actividades agrícolas, el transporte y la infraestructura urbana. Cada localidad tiene sus riesgos y peligros propios. Hoy los recursos que se invierten en prevención son mínimos, menor del 5% del presupuesto, en circunstancias que deberían corresponder a cerca del 50% del gasto total de incendios.

Es necesario desarrollar programas de educación escolar vinculados al currículo normal de ciencias naturales o de física y química. La población rural desconoce elementos básicos de la dinámica del fuego, el rol de los distintos tipos de vegetación, el efecto de los vientos, la topografía, etc. Hay que enseñar cómo prevenir en las casas y centros poblados. Cada poblado forestal debería identificar las zonas de mayor riesgo, las fuentes de agua y contar con protocolos de comunicaciones y apoyo para el control de los incendios en coordinación con CONAF, Bomberos y las empresas.

## Síntesis final

El sistema de incendios en Chile ha incrementado bastante sus recursos los últimos años, aumentando la cantidad de aviones y equipos terrestres, las empresas invierten alrededor de USD 40 millones por año y la CONAF una cifra similar. Pero una proporción ínfima de estos recursos se invierte en prevención.

El sistema de coordinación de incendios es muy eficiente para coordinar e informar a nivel de autoridades políticas, pero es poco eficiente para el combate rápido en terreno.

Los grandes déficits están en la prevención, es decir, en la planificación del paisaje local, en la educación pública y en la capacitación de las comunidades locales.

## Referencias

- CONAF, 2017. *Análisis de la afectación y severidad de los incendios forestales*. Doc. Interno
- CONAF, 2017 (b). [www.conaf.cl/incendios-forestales/combate-de-incendios-forestales/](http://www.conaf.cl/incendios-forestales/combate-de-incendios-forestales/)
- Iren, 1965. *Evaluación de la erosión en Chile*. Instituto de Recursos Naturales. Santiago



- Otero, L. 2006. *La Huella del fuego. Historia de los bosques nativos, cambios en el paisaje y poblamiento del sur de Chile*. Ed Pehuén.
- Otero, L. 2017. *El paisaje y las plantaciones forestales. Arquitectura y ecología del paisaje de plantaciones*. Universidad Austral/FSC/Conaf.
- Instituto Bosque y Sociedad. Facultad Cs. Forestales y RRNN. Universidad Austral de Chile Foro Panel “*Los mega incendios forestales 2017*”... 29 marzo 2017.

---

## 2.7. Ordenamiento territorial: racionalidad en el uso de los espacios subnacionales<sup>1</sup>

FEDERICO ARENAS<sup>2</sup>

Instituto de Geografía, Pontificia Universidad Católica de Chile

### Resumen

¿Cuál es la principal dificultad para conseguir un desarrollo territorial más equilibrado y armónico de Chile? El espacio geográfico chileno tiene características especiales, tanto por su localización como por su forma, que generan una gran diversidad de condiciones físico-naturales a las que se suman las opciones tomadas por la sociedad chilena a lo largo de su historia, tanto respecto de su apropiación, uso y transformación como en cuanto a la forma de administrarlo. El Estado chileno debe redefinir la forma en que se organiza para enfrentar los desafíos provenientes de un desarrollo territorial cada vez más marcado por los conflictos y por la generación de importantes disparidades.

### 1. Antecedentes generales

Como sabemos, existen varias aproximaciones posibles al concepto de territorio. Sin embargo, para la geografía el sentido más utilizado, es aquel que lo designa como un espacio socializado, apropiado por sus habitantes, independiente de su tamaño, de su forma y de su estructura físico-natural. El hecho más concreto es que toda sociedad se inscribe en el espacio que ocupa, transformándolo en “su territorio”, según prácticas que pueden ser individuales o colectivas, lo que lleva a la idea de que un territorio puede ser concebido como un espacio con geometría variable. En este enfoque, el territorio es un producto, es decir, es el resultado de cómo una sociedad interviene y modifica su espacio geográfico, el que con sus condiciones de base favorece o limita dicho resultado, por lo que es válido

---

1 Este trabajo compila ideas, contenidos y propuestas de varias publicaciones anteriores del autor, sobre ordenamiento y planificación territorial, incluyendo algunos trabajos colectivos desarrollados en el marco de las actividades docente del autor, quién agradece a los coautores incluidos en la bibliografía, su contribución al tema.

2 Dr. en Ciencias Económicas y Sociales, mención Geografía, por la Universidad de Ginebra, Suiza. Profesor y Director del Instituto de Geografía de la PUC.

preguntarse cómo inciden esas condiciones geográficas de base en la producción de un territorio.

Las condiciones mencionadas, pero sobre todo la forma o tipo de intervención en un determinado espacio, hace la diferencia en cuanto a lo que se denomina la fertilidad territorial, esto es, las posibilidades de que en un determinado espacio surjan posibilidades de desarrollo y de mejoramiento de la calidad de vida de las personas que allí habitan. Esto depende parcialmente, por una parte, de las condiciones geográficas, es decir, de alguno de los que Gallup, et al. (2003), denominan canales de influencia de la geografía, tales como el clima, la calidad de los suelos, la cercanía al mar; pero por otra, también de un conjunto de factores de atracción territorial, tales como el ambiente económico, la infraestructura disponible, el acceso a bienes y servicios, la estabilidad política, institucional y económica.

Otra acepción de territorio nos lleva a la idea de un espacio que tiene existencia legal, que cuenta con una autoridad competente, que está delimitado por fronteras y donde una determinada sociedad ejerce soberanía, esto es, poder político supremo en calidad de Estado independiente. Una derivada de esto está representada por los espacios de administración, es decir, territorios político-administrativos creados para efectos de mejorar las distintas intervenciones humanas que, sumadas a las condiciones geográficas de base, van modelando, “ordenando” el espacio y, en consecuencia, produciendo territorios. El resultado suele ser un espacio diferenciado, con zonas dinámicas, donde se concentran las oportunidades, bien integradas y accesibles, conviviendo con otras desintegradas, aisladas, mal servidas, rezagadas.

En el caso de un país unitario y centralista como Chile, la estandarización de la estructura de administración territorial tanto como de las políticas públicas e instrumentos que de ellas se dependen aplicada sobre condiciones geográficas muy diversas, ha generado disparidades que hacen necesaria una forma distinta de intervención. La profundidad de esta diferenciación y el surgimiento de numerosos conflictos por el uso del espacio generan la necesidad de una intervención explícita de carácter territorial. Las disparidades actuales no corresponden a una situación transitoria hacia un mayor equilibrio, sino más bien a desequilibrios que pueden ser crecientes.

En este contexto, este trabajo se propone una revisión de las condiciones geográficas de base en el caso chileno, de la forma de ocupación y la dinámica demográfica, así como de algunas modificaciones institucionales necesarias hoy, para mejorar el uso de los espacios subnacionales.

## 2. Las condiciones geográficas de base

Una parte importante del funcionamiento del espacio geográfico chileno actual puede explicarse por las potencialidades y limitaciones que provienen del medio físico-natural, lo que hemos denominado las condiciones geográficas de base (CGB). Aunque otra parte de la explicación proviene de la forma de ocupación del espacio, de la dinámica de la población y de la existencia de diferentes tipos de estructuras desarrolladas a través del tiempo, que son las que permiten la prestación de servicios, el mejoramiento de los niveles de accesibilidad y, en un país abierto al mundo, de las relaciones y la dinámica económica. Tal como se señala en Negrete, et al. (2002), nuestro país constituye un ejemplo de cómo la forma del territorio puede llevar a confusión respecto de la estructura del mismo.

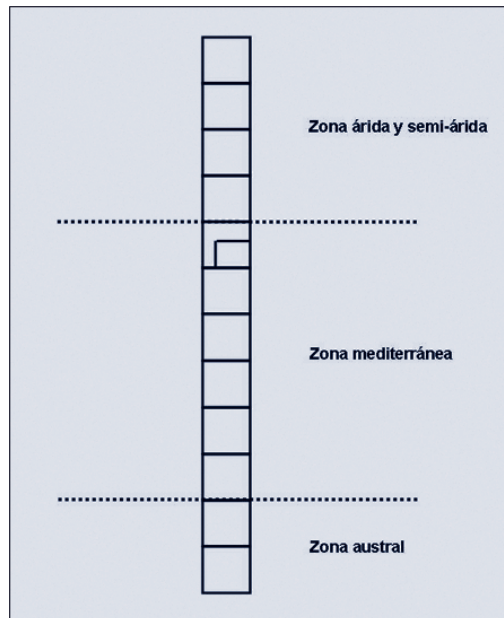
Dada la complejidad derivada de la forma y la estructura de nuestro espacio geográfico, el desafío mayor en materia de ordenamiento territorial (OT) y planificación territorial (PT) es el de establecer un diagnóstico, lo más acertado posible, del funcionamiento de dicho espacio, incluyendo la descripción de sus estructuras fundamentales y las dinámicas que en él se desarrollan, lo que permitirá determinar cuál es el esfuerzo a realizar si lo que se busca es la obtención de un orden territorial diferente, que incluya la reducción de los conflictos por el uso del espacio.

El Chile árido y semiárido, macro zona más o menos equivalente al espacio integrado por las actuales regiones político-administrativas de Arica y Parinacota, Tarapacá, Antofagasta, Atacama y Coquimbo, presenta limitantes para el asentamiento humano tanto por las condicionantes de carácter climático como por ciertas características geomorfológicas, principalmente. Entre estas características destacan las escasas precipitaciones, una baja humedad atmosférica en buena parte de este espacio, la alta oscilación térmica que se da en la faja central de esta zona que de alguna forma impulsa a la población a localizarse en una angosta faja costera de solamente algunos kilómetros de extensión, limitada al oriente por una abrupta cordillera de la costa, que se levanta de forma casi continua en una gran extensión de esta zona (Arenas et al., 2010). En la mencionada faja costera se dan condiciones de alta humedad y régimen térmico homogéneo de baja oscilación, producto de la fuerte influencia marina, condiciones climáticas más favorables para el asentamiento humano que las presentes al oriente de la Cordillera de la Costa, permitiendo así el desarrollo de importantes ciudades como Arica, Iquique, Antofagasta y La Serena-Coquimbo. Dentro de los rasgos macro-geomorfológicos de esta zona, se puede mencionar la presencia del altiplano, donde en la actualidad solo se localizan algunas aldeas y pueblos y los cordones transversales que caracterizan a la Región de Coquimbo y que marcan significativamente su estructura y su funcionamiento (Arenas, et al., 2010).

El Chile mediterráneo, asimilable al espacio comprendido entre las regiones de Valparaíso y de Los Lagos (incluyendo la actual Región de los Ríos), presenta el mayor desarrollo de centros poblados del país y la mayor concentración de población, lo que ha sido fuertemente favorecido por características físicas que se traducen en condiciones muy favorables para el desarrollo de los asentamientos humanos, dentro de las que se destacan, el clima de carácter mediterráneo que permite un buen desarrollo de los suelos y con ello de la actividad agrícola, que sin lugar a dudas, es uno de los sustentos económicos de la zona. La presencia del recurso hídrico que en la zona es más abundante es otra de las ventajas que otorga el clima aquí presente, lo que se ve favorecido por la presencia de la cordillera de los Andes que actúa como un gran receptor de las precipitaciones tanto sólidas como líquidas. La presencia de valles extensos relativamente planos y bajos es un rasgo geomorfológico que resulta propicio para el desarrollo de los asentamientos humanos. La conjugación de estos factores permite que esta zona se convierta en la con mejores condiciones de habitabilidad, facilitando el mayor desarrollo de ciudades y asentamientos humanos de todo el país (Arenas, et al., 2010).

FIGURA 1.

Esquema sobre macro zonas de Chile según criterios de continuidad/ruptura



Fuente: Arenas et al., 2010

El Chile austral o *Finis Terrae* chileno, asimilable al espacio conformado por las regiones de Aysén y Magallanes, es un espacio con mayores limitaciones desde el punto de vista de la habitabilidad y del desarrollo de los asentamientos humanos, producto de las severas limitantes asociadas al clima frío y lluvioso, sumado a la fragmentación física que le quita conectividad y continuidad, aunque desde el punto de vista funcional, una parte de este espacio está conectado con Argentina (Arenas, et al., 2005), en lo que se podría denominar la gran Patagonia y donde los límites administrativos se hacen permeables, ayudados por la disminución de ciertas barreras físicas. La conjugación de estas características convierte a esta zona en una de las menos habitadas y con el menor número de centros poblados del país.

Desde una óptica analítica que considere el espacio organizado en términos de zonas de contacto/diferenciación, según el lenguaje de la coremática desarrollado por Brunet (1980)<sup>3</sup>, se puede dividir al país desde un punto de vista de su habitabilidad, en tres zonas, tal como lo muestra de manera sintética la Figura 1, tomada de Arenas et al., 2010. A grandes rasgos, estas zonas están determinadas por la conjugación de factores tanto físicos como humanos y sin que correspondan a zonas homogéneas desde ningún punto de vista, sino más bien a espacios en los cuales se presentan ciertas continuidades. Tal como se afirma “se puede mejorar la precisión de un análisis como éste, cambiando la escala o mejorando el tratamiento y el número de variables consideradas” (Ibid.)

### 3. Las formas de ocupación: ejes, mallas estructurantes y centros poblados

La conectividad vial del país está fuertemente marcada por la existencia del eje norte-sur, representado por la carretera panamericana, que por el norte conecta a nuestro país con el resto de América. Desde la Región de Arica y Parinacota hasta la Región de Valparaíso esta vía sigue, en términos generales, un patrón costero y desde esta última región al sur, un patrón más bien interior y en ambos casos con una estructura vial asociada tipo “peine”, en sentido Este-Oeste. En el caso de las regiones de Arica-Parinacota y de Tarapacá, la red se conecta con localidades altiplánicas y con Bolivia (a través de Tambo Quemado). En Antofagasta, rutas menores conectan con Calama, San Pedro, María Elena, entre otros. Recién en la Región de Coquimbo se aprecia una verdadera estructura perpendicular a la panamericana, con la ruta 62 que conecta La Serena con el resto de los poblados del valle del Elqui (ARENAS et al., 2010).

---

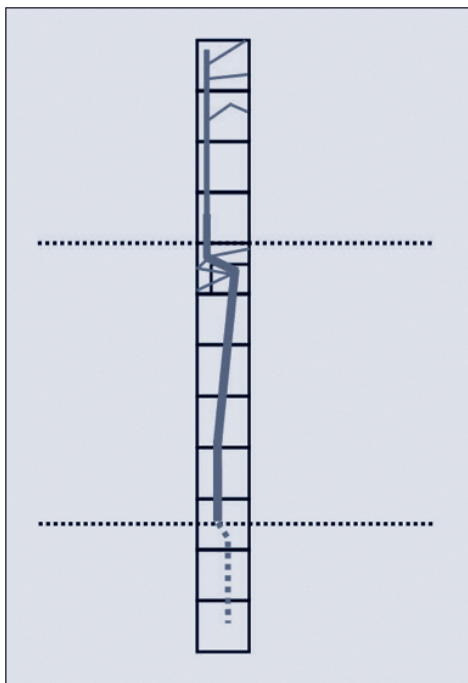
3 En términos simples, se entiende por “coremática” a la herramienta para la representación gráfica de las estructuras elementales del espacio geográfico, denominadas “coremas”, desarrollada por Roger Brunet y por el grupo de investigaciones GIP-RECLUS.

También es muy significativa la conexión entre Santiago y el litoral central a través de la ruta 68, cuyo estándar mejorado ha disminuido la fricción de la distancia entre la capital y el frente urbano costero. Una situación similar se observa en la ruta 78, aunque con un menor estándar que la anterior. Estas conexiones tipo “ramal” continúan hacia el sur, desplegándose prácticamente desde cada ciudad importante en el valle central hacia su frente costero (Arenas et al., 2010). En la Región del Biobío, la red vial se densifica, empalmando a través de la ruta 67 y de otro par de accesos, con Concepción y con el frente portuario. A la altura de Osorno, en la parte norte de la Región de Los Lagos, la ruta 5 sur se empalma con la ruta 215, y se convierte en la primera conexión con el extremo Sur, mediante un paso que atraviesa por Argentina, y que permite también una conexión con la carretera austral chilena. Oficialmente la Ruta 5 Sur, se corta en Puerto Montt, donde se bifurca, vía ferry, hacia Ancud (Isla Grande de Chiloé) y hacia Chaitén, que a pesar de encontrarse en el km 205 de la carretera Austral (La Carretera se inicia en Puerto Montt - Caleta La Arena), se transforma en el inicio del eje conector con los grandes centros poblados del extremo Sur, hasta Coyhaique (Ibid.).

Más hacia el sur, la carretera conecta con dificultad los poblados de Chile Chico y Cochrane, terminando definitivamente en Puerto Yungay, por las dificultades propias de la zona, en particular su compleja configuración geográfica. Las ciudades de Puerto Natales y Punta Arenas, se encuentran desarticuladas por no tener conexión terrestre dentro del país, por lo que el acceso se hace posible solo por vía aérea o marítima (Arenas, et al., 2010).

La representación esquemática de la Figura 2, muestra como la conectividad vial está muy marcada por las condiciones geográficas del territorio nacional, en su forma y extensión, constituida básicamente por un eje estructurante en función de la localización de la población, configurándose tres zonas diferenciadas donde el sur del país presenta una clara fragmentación territorial con pérdida de conectividad.

FIGURA 2.  
Esquema sobre ejes, mallas estructurantes y macro zonas en el espacio geográfico chileno



Fuente: Arenas et al., 2010.

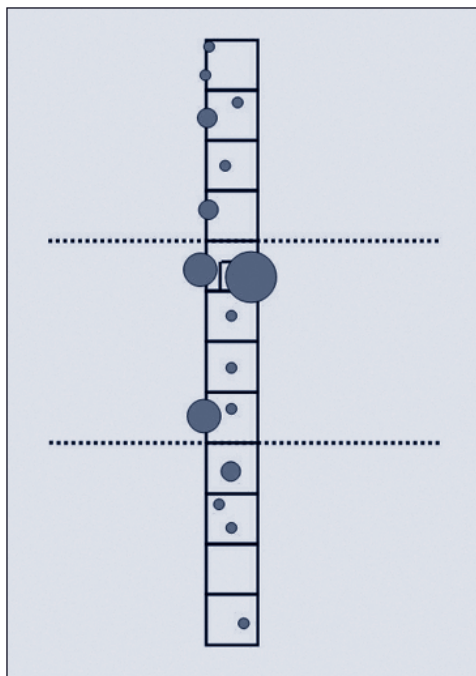
En cuanto al análisis de los centros urbanos principales, también se pueden distinguir tres macro zonas, aunque levemente diferentes a las anteriores: la primera de las cuales coincide con el Chile árido y semiárido, una segunda zona centro sur que toma buena parte del Chile mediterráneo y una tercera zona que incluye la parte sur del Chile mediterráneo y el denominado Chile austral (ver esquema de la Figura 3), las que presentan rasgos distintivos en cuanto a la densidad y distribución de los centros poblados. Como se señala en Arenas et al. (2010), en la macro zona norte las ciudades principales presentan una orientación de sentido norte-sur, debido a que tienden a localizarse en la costa, tal como ocurre con Arica, Iquique, Antofagasta y la conurbación Serena-Coquimbo, todas con importante primacía a nivel regional, producto de la concentración de población y de la mayor dotación de servicios e infraestructura urbana, factores que las distancian de manera muy marcada del resto de las localidades y centros poblados regionales. Estas



características han permitido que los centros poblados más pequeños se encuentren bajo una suerte de “tutela funcional” de las ciudades cabecera de nivel regional.

En la segunda macro zona, las ciudades más importantes aparecen como una serie de puntos dispersos a través de todo el territorio, con excepción de los espacios de montaña, los que prácticamente no presentan una estructura de localización que los caracterice. Es en esta zona donde se localiza la cabecera urbana del país, la capital Santiago, la que presenta un elevado índice de primacía tanto a nivel regional, macro regional como nacional. Otras ciudades importantes son el Gran Valparaíso y Gran Concepción, las que junto a la capital constituyen una verdadera tríada urbana que presenta una interacción permanente (intercambio de bienes, servicios y personas), dándole a esta macro-región el carácter más dinámico de todo el territorio nacional. En términos prospectivos, esta macro zona o una parte significativa de ella, puede transformarse en la gran macro-región urbana de Chile (Arenas, et al., 2010).

FIGURA 3.  
Esquema sobre distribución y jerarquía del sistema urbano chileno



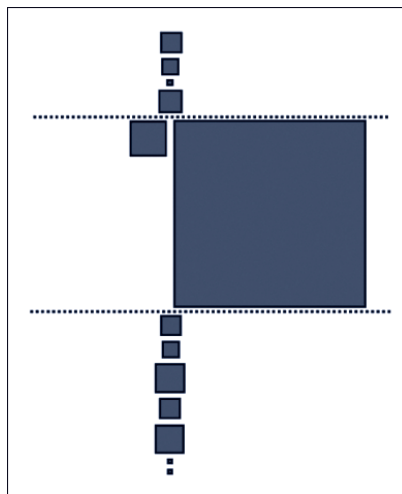
Fuente: Arenas et al., 2010.

La macro zona austral no presenta un centro urbano que predomine sobre la totalidad del resto del sistema, esto debido a la configuración y características físicas del espacio austral. En la parte norte, ciertas localidades pobladas se encuentran bajo la “tutela” funcional de la ciudad más importante de esta zona, Puerto Montt, la que también ejerce alguna influencia hacia el sur en términos de su función nodal en materia de conectividad aérea y marítima.

#### 4. La dinámica demográfica

Tal como se señala en Arenas, et al. (2010), los análisis de crecimiento y dinámica de la población normalmente se hacen en base a cuanto ha crecido una región (en términos porcentuales), entre dos años dados, sin llevar este dato a la realidad nacional para obtener la real dimensión de ese crecimiento. Por ejemplo, entre los años 1992 y 2002 (fechas de los dos últimos censos válidamente existentes), Chile aumentó su población en 1.768.034 habitantes, esto es, una variación intercensal de 13,25%. La Región Metropolitana de Santiago, en ese mismo período, aumentó su población en 803.248 habitantes, lo que equivale a una variación intercensal de 15,3%, lo que podría traducirse como un crecimiento moderado comparando, por ejemplo, con el de la antigua Región de Tarapacá, cuya variación intercensal en el mismo período fue de 26,2%.

FIGURA 4.  
Esquema de diferenciación relativa entre regiones según aporte al crecimiento demográfico nacional



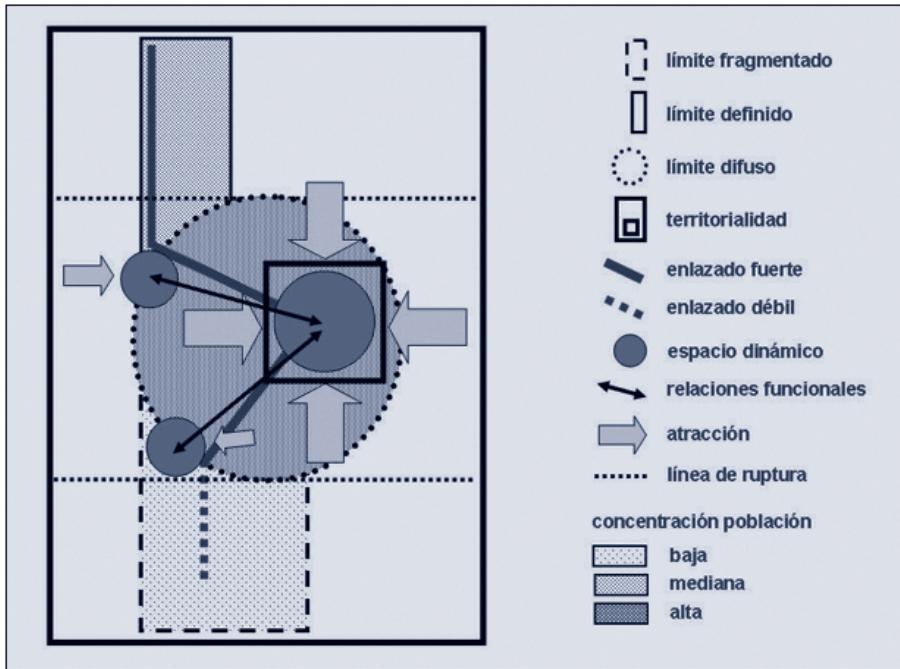
Fuente: Arenas et al., 2010.

En una segunda lectura, que relacione el aumento de población de la Región Metropolitana con el aumento del país, el resultado adquiere otra dimensión dado que la región capital contribuye con el 45,4% del crecimiento nacional (tal como se aprecia en el esquema de la Figura 4), es decir, su importancia relativa se refuerza a pesar que su crecimiento demográfico en el período es cercano al promedio país.

## **5. El funcionamiento actual del espacio geográfico chileno**

A través de lo descrito en los puntos precedentes se puede tener una primera visión general de las estructuras fundamentales del espacio geográfico chileno y de su funcionamiento, con las limitaciones propias de una visión esquemática y a una escala de análisis muy general. El esquema de la Figura 6 representa una visión general del territorio nacional considerando los tópicos analizados anteriormente, a través de una representación gráfica de síntesis (Arenas, et al., 2010). Según dichos tópicos, el esquema explica los siguientes aspectos:

FIGURA 6.  
Esquema general del funcionamiento del espacio geográfico chileno.



Fuente: Arenas et al., 2010.

- La vialidad representada por una línea (la principal ruta del país), que atraviesa el esquema en sentido norte-sur, haciéndose más difusa en el sur (línea punteada).
- La población representada por un achurado que muestra la concentración de ésta (achurado más intenso en la zona central del país). Las líneas que atraviesan en sentido perpendicular, representan una diferenciación en la dinámica demográfica macro zonal, dividiéndose en norte, centro y sur, donde se aprecia que la zona norte está en vías de crecimiento, la zona centro se encuentra con un crecimiento relativamente estancado y la zona sur con una condición más bien disminuida.
- Los centros poblados principales representados a través de coremas jerárquicos, que señalan a los tres grandes centros urbanos el país (Gran Santiago, Gran Valparaíso y Gran Concepción), los que son a su vez, centros de atracción y concentración de la población y que interactúan entre ellos (representado por líneas que unen a estos tres centros).

- Los aspectos físicos: representados por los márgenes del esquema, por lo que en la zona norte se aprecia un Chile más angosto, ya que su importancia espacial radica en la zona costera, donde se ubican sus centros poblados más importantes. En la zona centro, el margen es notoriamente más ancho, ya que representa todo el sector del valle central, donde la población se ubica en mayor cantidad. La zona sur posee un margen punteado, que representa la fragmentación del territorio.
- La división político-administrativa, que no se representa directamente a través de coremas ya que las relaciones de tipo político-administrativas no necesariamente dan cuenta de los fenómenos espaciales presentes en el territorio, aunque en este trabajo la escala regional ha servido para clasificar el espacio geográfico chileno, dando origen a las distintas macro zonas identificadas en este trabajo.

Si esta síntesis representa total o parcialmente el funcionamiento del espacio geográfico chileno en la actualidad, cabe preguntarse sobre el desafío de establecer un nuevo orden territorial sobre la base de una estructura de regiones que no solamente no da cuenta de esta realidad sino además, no tiene espacio para la asociatividad regional y debe hacer frente a una tendencia a la fragmentación derivada de nuevas demandas de creación de regiones.

## **6. Cómo mejorar el actual estado de cosas en materia de ordenamiento territorial**

Si partimos por aceptar que todas las intervenciones humanas tienen directamente o indirectamente consecuencias territoriales, las que muchas veces son poco o mal percibidas, es momento de poner la atención sobre la manera cómo estamos funcionando, tanto en materia de acciones, de intervenciones, de proyectos, de políticas y también de normas, ya que la suma de los impactos de esas consecuencias territoriales generará un cierto orden territorial, probablemente poco satisfactorio, plagado de conflictos y complejo de resolver.

Lo primero es entender el ordenamiento territorial como una política pública, que corresponde a un intento por mejorar el uso del espacio, de modo de obtener un territorio no solamente más equilibrado sino con menos conflictos entre usos y entre éstos y las condiciones geográficas de base. No se trata de buscar cualquier “orden”, esto es, cualquier disposición u organización de los elementos en el espacio, se trata de un orden, una disposición, una organización “con un fin social”. Se trata de un ordenamiento “deseado” (Arenas, 2001 y 2003).

En este contexto, la planificación territorial corresponderá a toda acción o intervención deliberada en busca de modificar la estructura de un territorio por considerarla inadecuada, interviniendo sobre una o más de sus componentes. Por ejemplo, el ordenamiento del espacio resultante de la aplicación de criterios exclusivos de rentabilidad económica puede dar lugar a disparidades territoriales inaceptables y, en el otro extremo, un ordenamiento territorial exclusivamente centrado en consideraciones de conservación y preservación ambiental, probablemente no dará cuenta de las necesidades en materia de crecimiento económico y de empleo.

Del párrafo anterior se desprende que la idea del ordenamiento del territorio puede estar asociada a distintas visiones, a veces contrapuestas: para algunos significa más burocracia y alteración de las reglas del juego, para otros, la solución a casi todo y una necesidad ineludible. Sin embargo, queda claro que el ordenamiento territorial tiene expresión concreta, por encima de lo que hagamos o dejemos de hacer, ya que es un hecho que el territorio está “ordenado” de alguna forma, por defecto o por exceso. Si se considera que el orden resultante es inadecuado o que puede mejorarse, lo que corresponde es intervenir, esto es, modificando la forma en que estamos ocupando y transformando nuestro espacio. Se requiere de una mirada explícita sobre el tema, de una plataforma común, legitimada, por ejemplo, a través de una Política Nacional de Ordenamiento del Territorio (PNOT), que refleje ese ordenamiento deseado sobre la base de unos criterios o principios acordados.

Entre las desventajas para enfrentar el desafío del ordenamiento territorial está el hecho que hasta ahora, el Estado chileno se ha organizado más fácilmente de manera sectorial que territorial, para dar respuesta a distintos temas, incluso con un marcado dejo de neutralidad en el territorio. A nuestro juicio, hasta ahora no existía para este tema un responsable directo, salvo por las funciones asignadas a los gobiernos regionales, las que al no estar respaldadas hasta ahora en un instrumento propio se han visto anuladas por las decisiones sectoriales de carácter nacional. Esta situación empieza a cambiar con la creación de la Comisión Interministerial de Ciudad, Vivienda y Territorio (COMICIVYT), creada por Decreto N° 34, de Vivienda y Urbanismo, el año 2015, y definida como “... instancia de coordinación en materia de políticas, planes y programas relacionados con el desarrollo y ordenamiento del territorio (urbano y rural), incluyendo la infraestructura necesaria para ello, con el objeto de tener incrementos significativos en los estándares de calidad de vida y reducir las brechas en materia de equidad urbana y territorial en Chile.”

Otro hecho importante corresponde al Proyecto de Modificación de la Ley Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional (LOGGAR 19.175), el que en el Inciso 5° incluye para la COMICIVYT la posibilidad de proponer las políticas nacionales de ordenamiento territorial y desarrollo rural así como la reglamentación de los procedimientos para la elaboración, contenidos mínimos y tipos de condiciones que podrán establecer los Planes Regionales de Ordenamiento Territorial (PROT).

Con criterios acordados y aceptados por la mayoría, es decir con una PNOT definida en los términos que se ha estado discutiendo durante los dos últimos años en la COMICIVYT, más el reforzamiento de los PROT a partir de la modificación legal mencionada, el desafío será articular los distintos instrumentos sectoriales e intersectoriales vigentes, para ponerlos al servicio de los desafíos que establezca la PNOT. En realidad, en un primer momento, la tarea será articular de manera diferente una serie de instrumentos, lo que debería permitir interesantes avances, mientras se acuerden modificaciones legales mayores en el marco de la nueva política.

Entre las ventajas para avanzar en materia de ordenamiento territorial está el hecho que el nivel regional, (en tanto escala válida de administración y gestión) ya está instalado, con un Consejo Regional elegido por votación directa (y probablemente en el futuro próximo también un gobernador regional), lo que se suma a que la sola existencia de este nivel permite dar cuenta de la diversidad de condiciones resultantes de las denominadas CGB, facilitado por el mayor conocimiento práctico que se tiene en la región en cuanto a las estructuras territoriales, a sus potencialidades y sus limitaciones, todo ello sobre la base de varios ejercicios de elaboración de Estrategias Regionales de Desarrollo (ERD) y PROT.

Lo que hasta ahora eran desventajas para el nivel regional, esto es la inexistencia de una política nacional en materia territorial y la imposibilidad de enfrentar problemas comunes entre regiones, podrían verse resueltas en la medida que la PNOT avance en la dirección correcta y se concrete.

Hasta ahora ha sido difícil poner en marcha esfuerzos de ordenamiento territorial a nivel regional, dada la inexistencia de una política nacional o de al menos algunos principios directores en esta materia, como ya se sugería en Arenas (2003):

- El *principio de la solidaridad territorial*, teniendo en consideración que tanto los problemas ambientales como sus impactos territoriales, no son relocalizables y que, así como se ha instalado la idea de zonas de sacrificio sin haber avanzado proporcionalmente en la idea de compensación territorial.
- El *principio de la subsidiariedad por niveles*, que permitiría que no se entregue la responsabilidad de un tema a un nivel superior de la administración si el nivel inmediatamente inferior es capaz de resolver.
- El *principio de la complementariedad funcional*, debido a que la naturaleza transversal de los problemas territoriales requieren de acciones complementarias y asociadas a respuestas multisectoriales.
- El *principio de la prevención*, en el sentido de desplegar todos los esfuerzos posibles que ayuden a evitar conflictos territoriales futuros. Existen, según Arenas (2003),

muchas posibilidades de avanzar hacia formas novedosas de prevención de futuros conflictos si se asume que muchos de ellos no tienen tanto que ver con la naturaleza de los proyectos como con su localización.

El trabajo realizado hasta ahora por los gobiernos regionales en materia de ordenamiento territorial ha permitido avanzar hacia un conocimiento más detallado del espacio regional y de sus procesos, así como del esfuerzo para asegurar mayor armonía no solamente entre las capacidades del medio natural y los requerimientos provenientes de las distintas actividades humanas sino además entre éstas.

Por otra parte, existe hoy mayor claridad respecto de cuestiones estratégicas que deben analizarse desde la escala nacional, aunque siempre con consideración de las especificidades regionales y locales, en el entendido que el territorio se concibe como una matriz de interacciones sociales y no solo como receptáculo de actividades.

## **7. A modo de conclusión**

Este trabajo muestra un intento por explicar aquellas estructuras elementales del espacio geográfico chileno, identificando algunos de los aspectos físicos fundamentales, la estructura vial principal, el sistema de centros poblados y la dinámica demográfica, aspectos que permiten diferenciar el país por zonas, a partir de las condicionantes físicas pero también de las dinámicas existentes, entre otras la velocidad diferenciada en materia demográfica, probablemente influenciada por las CGB aquí descritas.

La influencia de los centros poblados principales es indudable, tal como muchos de los modelos utilizados en geografía lo describen. Así, el desarrollo de la zona mediterránea está marcado de manera muy importante por la existencia y evolución de las tres áreas metropolitanas chilenas (Gran Santiago, Gran Valparaíso y Gran Concepción), donde se concentra no solo una parte importante de la población sino también de ciertas actividades económicas.

Las conexiones y las redes son prioritarias a la hora de mejorar el funcionamiento del territorio chileno, las que marcadas por la geografía física definen la fricción de la distancia y su correlato práctico, la accesibilidad, condición que mejora con la cercanía a los grandes centros poblados.

Del análisis descrito en este trabajo se desprende por una parte, que muchos de los desafíos territoriales derivados de la situación diferenciada descrita en los acápite sobre



condiciones geográficas de base y formas de ocupación, requieren de una mirada a escala nacional y que, por otra, una parte de la diversidad geográfica existente puede recogerse a la escala regional. Sin embargo, habrá que flexibilizar la mirada para enfrentar aquellos problemas territoriales que superan las posibilidades de manejo desde una región, y que requieren de una escala macro-regional.

Aunque es evidente que Chile es un país altamente concentrado que debe seguir avanzando en materia de descentralización, hay algunas tareas en materia de ordenamiento territorial que el Estado central no debe abandonar, entre estas las relacionadas con la definición de medidas de carácter estratégico a la escala país, incluyendo la integración de espacios con mayor dificultad y rezago y el impulso a nuevas zonas y polos de actividad, a partir de alguna ventaja comparativa que se desprenda de las CGB y de la generación de ventajas competitivas (sin las cuales no se puede aprovechar las primeras) y en el marco de las actuales exigencias de sustentabilidad del desarrollo.

Como muchos de los problemas territoriales se expresan de manera multiescalar, el desafío es actuar a la escala más adecuada posible, evitando la “alotopía” en las decisiones institucionales, esto es, evitando tomarlas fuera del espacio más adecuado para decidir, es decir, a la escala correcta. Puede esperarse que la PNOT haga una contribución en este sentido, al proponer una nueva gobernanza en la materia, que permita articular mejor las definiciones importantes de escala nacional con aquellas propiamente regionales y por lo tanto diversas a lo largo del país.

En consecuencia, uno de los grandes desafíos país es avanzar hacia un sistema de planificación del territorio que permita una mayor articulación de las intervenciones sectoriales (Arenas, 2003), para mejorar la forma de ocupación del espacio y para disminuir las disparidades territoriales existentes. Esto reafirma la necesidad de avanzar en la aplicación efectiva de los principios propuestos en este trabajo (solidaridad territorial, subsidiariedad por niveles, complementariedad funcional y prevención), o idealmente en la definición y puesta en marcha de una PNOT que permita mayor consistencia en la aplicación de la batería de instrumentos y dispositivos sectoriales e intersectoriales con incidencia territorial, pero poco articulados, que existen actualmente en Chile, buscando mejorar las responsabilidades y la articulación vertical, por niveles de la administración (nacional, regional y local), a la espera de los ajustes normativos e institucionales que la propia política defina para avanzar en esta materia, en un marco de valorización de los espacios subnacionales y necesario equilibrio entre diversidad regional y coherencia nacional.

## Bibliografía

- ARENAS, Federico. El ordenamiento territorial: un nuevo tema para la planificación. En *Ordenamiento del Territorio en Chile: Desafíos y Urgencias para el tercer milenio*. ARENAS, Federico y CACERES, Gonzalo (Editores). Ediciones Universidad Católica de Chile, Santiago, julio 2001. pp. 201-214.
- ARENAS, Federico. ¿El ordenamiento sustentable del territorio regional? Los gobiernos regionales entre la necesidad y la realidad. *Revista de Geografía Norte Grande*, N° 30. Santiago de Chile, 2003. pp. 45-54.
- ARENAS, Federico; ALIAGA, Gastón; MARCHANT, Carla y SANCHEZ, Rafael. El espacio geográfico magallánico: antecedentes acerca de su estructura y su funcionamiento. *Revista Tiempo y Espacio*, N° 15, Ediciones de la Universidad del Biobío, Chillán, 2005. pp. 87-99.
- ARENAS, Federico; ARENAS, Claudia y ARAYA, Cristian. Una primera aproximación a las estructuras básicas y principios organizadores del espacio geográfico chileno. *Revista de Historia y Geografía*, N° 24, Ediciones de la Universidad Católica Silva Henríquez, Santiago, 2010. pp. 89-102.
- BRUNET, Roger. La composition des modèles dans l'analyse spatiale. *L'Espace Géographique*, Vol. 9, n°4, 1980. pp. 253-265.
- GALLUP, John Luke; GAVIRIA, Alejandro y LORA, Eduardo. Canales de influencia de la geografía: América latina desde una perspectiva internacional. En *América Latina: ¿Condenada por su Geografía?* Coedición Banco Mundial y ALFAOMEGA Colombiana SA. Bogotá, septiembre de 2003. pp. 1-64.
- NEGRETE, Jorge; THÉRY, Hervé y VELUT, Sebastien. Chili, un modèle au carré. En *Mappemonde*, 64. 2002. 1, pp. 12-16.



---

## 2.8. De administraciones a gobiernos locales: una tarea pendiente<sup>1</sup>

CAMILO VIAL COSSANI

Director del Instituto Chileno de Estudios Municipales (ICHEM)  
Universidad Autónoma de Chile

Normalmente solemos identificar a las municipalidades como los gobiernos locales existentes en Chile. Son consideradas indispensables para la aplicación y ejecución de una serie de políticas públicas del país –tan relevantes como la educación y salud- y para la provisión de servicios. Poseen una vasta trayectoria, han fortalecido sus estructuras y, desde la década de los 90, cuentan con autonomía política, aunque sin capacidad legislativa. Además, gozan de una relativa buena reputación al compararse con otras instituciones públicas del país.

Pero, ¿son realmente gobiernos?, ¿cumplen las municipalidades chilenas con las características mínimas para ello? Las siguientes páginas sugieren una respuesta poco auspiciosa, lo que nos lleva a una nueva -y más interesante- pregunta: ¿cómo transitar hacia verdaderos gobiernos locales?

### 1. Gobierno local: breve revisión conceptual

El primer acercamiento al concepto de gobierno local se puede encontrar en *De la démocratie en Amérique* de Alexis de Tocqueville, donde se observó cómo gran parte de las necesidades cotidianas eran resueltas a nivel comunal, sin necesidad de intervención de los condados ni del Estado, los que se abocaban a asuntos legislativos y materias estratégicas de rango regional y nacional, respectivamente.

Para Tocqueville (2002) en un contexto democrático la soberanía reside en el pueblo, por lo tanto cada persona es portadora de tal soberanía y es capaz de autogobernarse. Sin

---

1 El presente ensayo fue escrito en base a los siguientes textos del mismo autor:  
VIAL, C (2017). El gobierno de Santiago de Chile: entre la autonomía local y la omnipotencia del gobierno nacional. En Grín, E.; Hernández, J.; Abrucio, F. (Eds.): El Gobierno de las Grandes Ciudades: Gobernanza y Descentralización en las Metrópolis de América Latina. CLAD, Universidad Autónoma de Chile: Santiago.  
VIAL, C (2016). Las Municipalidades en Chile. En Ruano, José M.; Vial, Camilo (Eds.): Manual de Gobiernos Locales en Iberoamérica. CLAD, Universidad Autónoma de Chile: Santiago.  
VIAL, C (2015). Ciudades intermedias y municipalidades: la carencia de un gobierno. En Maturana, Francisco; Rojas, Andrés (Eds.): Ciudades intermedias en Chile, territorios olvidados. RIL Editores: Santiago.

embargo, los individuos deben obedecer a la sociedad, no por ser un eslabón inferior a ésta, sino por la utilidad que significa estar bajo un poder regulador. La forma más natural de organizar tal poder regulador sería la comuna, donde cada individuo tiene la posibilidad de participar activamente, tomando decisiones en base a las mayorías y escogiendo a sus autoridades directamente. Para Tocqueville, es en este contexto donde cada persona podría ejercer su derecho de autogobierno.

Andrew Nickson (1998) reconoce dos modelos analíticos de gobierno local, que se relacionan con los objetivos que persiguen: el anglosajón y el europeo continental. El primero se centra preferentemente en criterios económicos, como son la provisión eficiente de los servicios básicos. Esta aproximación se sustenta en los estudios relacionados al federalismo fiscal, cuyo interés primordial fue a partir del problema de la eficiencia en la asignación de servicios públicos. Paul Samuelson (1954) establece que la provisión de servicios públicos que realiza el Estado no es hacia preferencias individuales de sus habitantes, sino que a una agregación de éstas. Esto genera un problema de eficiencia, más aún al contrastarlo con el ámbito de los bienes privados, donde el mercado sí puede dar respuestas individualizadas. Charles Tiebout (1956) agregó que dicho problema de eficiencia se reduciría cuando tales servicios públicos sean provistos de manera descentralizada. Ahí surgió el concepto de ‘votar con los pies’, donde los ciudadanos escogerían la localidad de residencia de acuerdo a la que mejor satisfaga sus preferencias y necesidades.

En 1972 Wallace Oates publicó *Fiscal Federalism*, donde demuestra que un modelo descentralizado de organización del Estado representa multiplicidad en la unidad nacional. Esto quiere decir que puede entregar unidad cuándo y dónde esta sea necesaria, pero a la vez garantiza variedad e independencia cuándo y dónde la unidad no sea esencial. Oates asegura además que uno de los problemas teóricos fundamentales del federalismo fiscal es la articulación de los distintos niveles de gobierno para la provisión de los bienes públicos, esto porque las demandas no necesariamente deben coincidir con las unidades territoriales de la división político administrativa, además de que no existiría tal unidad con un tamaño óptimo debido a que éste sería definido por cada bien o servicio público en particular (1972). Debido a todo ello, se crean externalidades positivas y negativas que necesariamente deben ser compensadas. Sin embargo y asumiendo esta imperfección, los límites jurisdiccionales locales serían más eficientes que los nacionales para satisfacer las demandas territoriales.

El segundo modelo de gobierno local es el europeo continental, que se caracteriza más por su rol político de representación de los intereses de la ciudadanía local. Este modelo se basa en un sentido de co-responsabilidad y complementación del gobierno local con el gobierno central, otorgándosele a los niveles locales mayor autonomía política y rango decisonal sobre los recursos y reglamentaciones (Nickson, 1998). Parte del sustento

teórico de este modelo proviene de la aproximación a la descentralización como reforma político administrativa.

En esta línea, Rondinelli, Nellis y Cheema (1983) observaron que parte importante del gasto público está orientado a la provisión de servicios públicos; sin embargo los gobiernos centrales muestran carencias notorias para proveerlos de manera equitativa y eficiente, por lo que los gobiernos locales, empresas y organizaciones no gubernamentales tendrían que necesariamente jugar un rol más activo.

Es así como llegan a definir descentralización, concepto directamente ligado con el ejercicio autónomo de un gobierno local, como la transferencia para la planificación, gestión, recolección y asignación de fondos desde el gobierno central hacia: (a) unidades ministeriales territoriales, (b) unidades o niveles subordinados al gobierno; (c) autoridades o corporaciones semi-autónomas; (d) autoridades regionales o funcionales; (e) u organizaciones no gubernamentales privadas o voluntarias (1983: 13). Asimismo, sostienen que la descentralización se puede categorizar en cuatro tipos: desconcentración, delegación, devolución y privatización.

Eduardo Palma y Dolores Rufián (1989) hacen una importante distinción al separar los conceptos de descentralización, desconcentración y delegación, lo que desde luego tiene especial relevancia en la escala local. Los tres son definidos como una transferencia de competencias, hacia entes electos democráticamente y que actúan de manera autónoma, como sucede con las municipalidades, en el caso de descentralización; hacia entes que responden al gobierno central que delega dichas competencias, en el de delegación; y hacia funcionarios designados por el gobierno central y sin autonomía, en el caso de la desconcentración.

Palma y Rufián enfatizan que transferir competencias hacia autoridades designadas es una simple desconcentración burocrática. Si bien desde un punto de vista normativo la transferencia de estas competencias es en estricto rigor un acto de descentralización, establecen que lo fundamental es la dimensión política, lo que involucra la posibilidad de los territorios de escoger democráticamente a sus autoridades y que éstas ejerzan sus funciones de manera autónoma. Esta separación de conceptos resulta clave para entender el rol de las municipalidades en el ejercicio de un gobierno local.

En la actualidad, a nivel académico ha crecido un consenso sobre el concepto de descentralización que apunta a las posturas expuestas por Falleti (2005) o Rodden (2004), definiéndola como un proceso de políticas públicas que en su conjunto traspasan responsabilidades, recursos o autoridad desde el gobierno central a los subnacionales, estos últimos dotados de autonomía. Esta definición marca tres aspectos de relevancia: se trata de un proceso independiente a situaciones políticas, administrativas o fiscales concretas

del Estado en un momento determinado; se excluyen las privatizaciones y desregularizaciones debido a que los receptores de las transferencias son unidades de gobiernos sub-nacionales (entre ellos, las municipalidades); y se acentúa el carácter autónomo de dichos receptores, respondiendo prioritariamente a la ciudadanía sub-nacional.

## 2. Las municipalidades en Chile

Llevando la conceptualización de gobierno local ya descrita al caso chileno, se puede observar que, a partir de las reformas estructurales a mediados de la década de los setenta, la tendencia en Chile ha sido el acercamiento al modelo anglosajón. Sin embargo, debido a las deficiencias en su implementación y resultados insatisfactorios, el modelo europeo continental se ha ido posicionando como una alternativa a explorar para las actuales necesidades del país. Sin embargo, no existe claridad de que se esté transitando decididamente hacia ello.

En el contexto de un Estado unitario con un modelo descentralizado de administración, como lo establece la Constitución chilena, un gobierno local sería un órgano del Estado que rige sobre una fracción del territorio, respondiendo a las características y necesidades de la localidad, en un marco de corresponsabilidad y complementación con los niveles superiores de gobierno. Sus autoridades deben ser electas directamente por la ciudadanía y deben poseer autonomía política, administrativa y fiscal para la toma de decisiones, siempre dentro del marco de legalidad del Estado y de las políticas públicas nacionales.

¿Cumplen las municipalidades chilenas con ello? Parcialmente. A saber, las municipalidades se definen por ley como “corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de la comuna” (SUBDERE, 2010, p.8).

Independiente de qué tipo de comuna gobiernen, todas las municipalidades son homogéneas y están normadas bajo la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades (LOCM). Por lo mismo, poseen exactamente las mismas regulaciones, funciones, y atribuciones. Desde un inicio, ello invisibiliza complejidades especiales, toda vez que la realidad municipal es variada: en 51 comunas la población supera los 100.000 habitantes, mientras que en 47 no alcanza los 5.000. Más del 90% de la población es urbana en 87 comunas, cuando en 27 casi la totalidad es rural. 20 comunas tienen niveles de pobreza sobre el 30%, mientras que en 16 este índice no supera el 5%. En 39 comunas sus municipalidades gastan alrededor de \$520.000 por habitante, cuando en otras gastan menos de \$98.000 per cápita<sup>2</sup>.

---

2 Información extraída de [www.sinim.gov.cl](http://www.sinim.gov.cl)

La idea de que un gobierno local responda a las características y necesidades de la localidad que gobierna queda en, al menos, entredicho. La homogeneidad de la norma pareciera regular a un tipo de “municipalidad promedio” y no necesariamente a las que gobiernan localidades socioeconómicamente deprimidas, aisladas, con pocos habitantes.

Pero la mayor problemática radica en la limitada autonomía con que las municipalidades ejecutan sus atribuciones, ya sea porque son pocas de su exclusiva responsabilidad, sea porque depende de priorizaciones de órganos superiores en el amplio abanico de atribuciones compartidas.

Las funciones municipales están fijadas en la Ley 16.606 de 1999, donde se detalla taxativamente cuáles son privativas y compartidas; es decir, qué responsabilidades son de exclusividad para la municipalidad y cuáles debe realizar en conjunto con otros órganos del Estado, teniendo un nivel de protagonismo diferenciado, según sea el caso. Las funciones privativas son escasas: elaborar los planes de Desarrollo Comunal (PLADECO) y Regulator Comunal (PRC); promover el desarrollo comunitario, responsable del aseo y ornato de la comuna; y aplicar disposiciones en materias de transporte, tránsito, construcción y urbanización. En cambio, las funciones compartidas se multiplican: transporte, salud, educación, protección del medio ambiente, cultura, deportes, promoción del empleo, fomento productivo, urbanización, vialidad y seguridad ciudadana, entre otras. Pese a que las municipalidades no dependen jerárquicamente de otros órganos del Estado (ni del nivel central ni del regional), sí están supeditadas a directrices superiores para desarrollar sus funciones compartidas.

A ello se debe sumar la delicada situación presupuestaria. Si bien las municipalidades poseen ingresos propios (tributos, patentes y derechos) que pueden ejecutar con amplia discrecionalidad, la alta dependencia del Fondo Común Municipal (FCM) demuestra serias debilidades presupuestarias estructurales en la mayor parte de municipalidades del país. De acuerdo a los datos proporcionados por el Sistema Nacional de Información Municipal ([www.sinim.gov.cl](http://www.sinim.gov.cl)) para 2016, el FCM representó el 42% de los ingresos propios permanentes. Su relevancia es de tal magnitud que representa más del 50% de los ingresos en el 60% de las municipalidades del país. 53 municipalidades dependen en más de un 80% de este fondo.

Sin embargo, existe además otro grupo de ingresos que depende altamente del manejo político del alcalde de turno y/o de las capacidades técnicas de los equipos municipales para presentar los proyectos correspondientes y llevarlos a cabo. Los fondos que componen estos ingresos provienen principalmente de SUBDERE (Programa de Mejoramiento Urbano, Programa de Mejoramiento de Barrios), del Gobierno Regional (mediante el Fondo Nacional de Desarrollo Regional) y otros del gobierno central. Gran parte de ellos



están consignados en las ejecuciones presupuestarias de cada una de las carteras correspondientes, por lo que es complejo hacer un seguimiento exhaustivo. Como es sabido, las transferencias vienen altamente condicionadas a su finalidad de gasto, por lo que no son recursos de libre o amplia discrecionalidad municipal.

Con todo, en la práctica, la autonomía municipal se ha convertido en una camisa de fuerza, por la alta dependencia del gobierno central, tanto desde un punto de vista administrativo como fiscal (Villagrán, 2015).

Finalmente, a diferencia de países federales o altamente descentralizados, las municipalidades chilenas no tienen capacidad legislativa, por lo que no pueden dictar leyes de alcance local que hagan diferencias notorias entre una y otra municipalidad, como cartas magnas locales y variaciones impositivas. Sí tienen capacidad normativa, que en términos generales son regulaciones que permiten aplicar las disposiciones contenidas en la LOCM y otras leyes de rango nacional.

### **3. ¿Hacia Gobiernos Locales?**

Al revisar la agenda pública vemos la casi completa ausencia de esta temática: no es prioridad del Ejecutivo desde hace largo tiempo, no se evidencia mayor interés a nivel parlamentario, tampoco está con fuerza en los medios de comunicación nacional (sí en los regionales y locales).

El actual debate en torno a la descentralización del país está centrado en el ámbito regional, y en buena hora: a diferencia de las municipalidades, los Gobiernos Regionales no tienen a su principal autoridad electa democráticamente, ni ingresos propios en los que tengan ciertos niveles de autonomía para su ejecución. Ambos son características mínimas que hoy cumplen los gobiernos subnacionales en buena parte del mundo.

Sin embargo, esta priorización en lo regional ha tenido como resultado secundario la casi total ausencia del debate sobre el fortalecimiento del ámbito local, incluyendo en ello la discusión sobre aspectos que refuercen a las municipalidades para convertirlas en verdaderos gobiernos locales. Las municipalidades son indispensables para la aplicación y ejecución de una serie de políticas públicas del país –tan relevantes como la educación y salud- y para la provisión de servicios. ¿Por qué no fortalecerlas para que realmente puedan responder a las altas expectativas que el país tiene sobre ellas?

Sin ánimo de abrir un grupo taxativo de propuestas que permita transitar desde administraciones a gobiernos locales, a continuación se esbozan algunos puntos que deberían debatirse en esa dirección:

- Fortalecer paulatinamente los procesos de planificación estratégica comunal. Los PLADECO son instrumentos clave, pero de escasa gravitación en el devenir de la comuna. Dicha planificación estratégica deberá transitar desde su actual carácter Indicativo a uno normativo, donde las decisiones de ciertas políticas sectoriales de aplicación local, respetando los estándares nacionales exigidos, deberán realizarse bajo la priorización estratégica municipal, especialmente en asuntos asociados a transporte, vivienda e infraestructura urbana.
- Crear mecanismos especiales de gobierno para las ciudades complejas (conurbadas y metropolitanas), que permitan dar cuenta tanto de las necesidades que emanan en ellas, como de los desafíos asociados a la coordinación entre entes de gobierno. Sin intención de crear nuevas instituciones que engrosen innecesariamente al aparato estatal subnacional -y, de paso, probablemente mermen el poder municipal-, una solución puede ser la generación de asociaciones municipales vinculantes para las ciudades conurbadas; y Gobiernos Regionales Metropolitanos, con consejo de municipalidades con derecho a voz y a voto.
- Profundizar servicios municipales garantizados. Siguiendo la tradición anglosajona, el gobierno central puede apostar por una fuerte descentralización a escala local, con una exigencia de estándares mínimos igualmente fuertes. Ello implicaría una transferencia de atribuciones (con sus respectivos recursos y equipos) en la medida que la municipalidad cumpla con aquellos estándares que el gobierno central garantiza. Una iniciativa de este tipo podría comenzar con planes piloto en capitales regionales.
- Robustecer el capital humano municipal, especialmente en municipalidades con baja capacidad de generación de ingresos propios. La reciente modificación normativa que fortalece la profesionalización del personal municipal (Ley 20.922), pareciera ir en la dirección correcta. Sin embargo, los municipios con escasos ingresos propios tienen bajas opciones de aprovechar las interesantes potencialidades que entrega dicha normativa.
- Potenciar la descentralización fiscal vía ingresos propios, permitiendo que todas las municipalidades cuenten con un piso financiero mínimo y garantizado para cumplir con sus obligaciones básicas. Manteniendo la relevancia de contar con un sólido mecanismo re-distributivo, como garante de dicha exigencia, esta medida implica hacer una revisión del FCM, toda vez que como efecto (secundario y no deseado) ha generado ciertos desincentivos para el cobro de tributación local en un sinnúmero de municipalidades.
- Todo proceso de transferencia de mayor poder a los gobiernos locales, debe ir aparejado de una mayor sofisticación de los mecanismos de transparencia y estricto control, tanto administrativo como fiscal.

#### 4. Bibliografía

- FALLETI, T. G. (2005). A sequential theory of decentralization: Latin American cases in a comparative perspective. *American Political Science Review*, 99 (3), pp. 327-346.
- NICKSON, A. (1998). Tendencias actuales de las finanzas locales en América Latina. *Reforma y Democracia*, 12, pp. 71-88.
- OATES, W. (1972). *Fiscal federalism*. Harcourt Brace Jovanovich. New York.
- PALMA, E., & RUFÍAN, D. (1989). Las nociones de centralización y descentralización. ILPES, *Documento CPS-48*.
- RODDEN, J. (2004). Comparative federalism and decentralization. One meaning and measurement. *Comparative Politics*, 36 (4) - pp. XXX.
- RONDINELLI, D. A., NELLIS, J. R., & CHEEMA, G. S. (1983). Decentralization in developing countries: a review of recent experience *World Bank Staff Working Papers*, 581. World Bank. Washington.
- SAMUELSON, P. (1954). The pure theory of public expenditure. *Review of Economics and Statistics*, 36 (4), pp XX.
- SUBDERE (2010). *Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades: Texto refundido, coordinado y sistematizado, fijado por el DFL N° 1, de 2006, del Ministerio del Interior*. Santiago: Ministerio del Interior.
- TIEBOUT, C. (1956). A pure theory of public expenditure. *Journal of Political Economy*, 64.
- TOCQUEVILLE, A. D. (2002) [ed. original en francés 1835]. *La Democracia en América* (Trad. V. de Sanchez de Aleu, Trans.). Alianza, Madrid.
- VIAL, C (2017). El gobierno de Santiago de Chile: entre la autonomía local y la omnipotencia del gobierno nacional. En Grin, E.; Hernández, J.; Abrucio, F. (Eds.): *El Gobierno de las Grandes Ciudades: Gobernanza y Descentralización en las Metrópolis de América Latina*. CLAD, Universidad Autónoma de Chile: Santiago.
- VIAL, C (2016). Las Municipalidades en Chile. En Ruano, José M.; Vial, Camilo (Eds.): *Manual de Gobiernos Locales en Iberoamérica*. CLAD, Universidad Autónoma de Chile: Santiago.
- VIAL, C (2015). Ciudades intermedias y municipalidades: la carencia de un gobierno. En Maturana, Francisco; Rojas, Andrés (Eds.): *Ciudades intermedias en Chile, territorios olvidados*. RIL Editores: Santiago.
- VILLAGRÁN, M. (2015). *Manual de derecho municipal*. Santiago: RIL Editores.

## 5. Referencias

- Ahmad, E., and G. Brosio (Eds.). 2006. *Handbook of Fiscal Federalism*. Cheltenham, UK: Edgar, Elgar.
- . 2015. *Handbook of Multilevel Finance*. Cheltenham, UK: Edgar Elgar.
- Ambrosanio, F., and Bordignon, M. (2006): “Normative versus Positive Theories of Revenue Assignments in Federations” in *Handbook of Fiscal Federalism*, cited above
- Bakvis, H., and D. Brown. 2010. “Policy Coordination in Federal Systems: Comparing Intergovernmental Processes and Outcomes in Canada and the United States.” *Publius: the Journal of Federalism*. 40(3):484–507.
- Boadway, R., and A. Shah (Eds.). 2007. *Intergovernmental Fiscal Transfers*. Washington, DC: The World Bank.
- Fedelino, A. and Ter-Minassian, T. (2010): “Making Fiscal Decentralization Work: Cross-Country Experiences”, IMF Occasional Paper no. 271, Washington, DC
- Fretes Cibils, V., y T. Ter-Minassian (eds.). 2015. *Descentralizando los ingresos fiscales en América Latina: Por qué y cómo*: Washington, DC: IDB
- Kornai, Janos, Eric Maskin and Gerard Roland, 2003, “Understanding the Soft Budget Constraint,” *Journal of Economic Literature*, American Economic Association, vol. 41(4), pp. 1095–1136, December.
- Liu Lili and Michael Waibel, 2008, “Subnational Borrowing, Insolvency and Regulation” in Shah A. *Macro Federalism and Local Finance*, The World Bank (Washington D.C.).
- Musgrave, Richard, 1959, *Theory of Public Finance*, New York: McGraw-Hill.
- Oates, Wallace E. 1972, *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- Oates, Wallace E., 2005, “Toward a Second-Generation Theory of Fiscal Federalism” *International Tax and Public Finance*, Vol. 12, No. 4, 349–373.
- Pineda E., Ramirez A. and Rasteletti A, “A Mariachi Medley: Mexico’s Long Road to Fiscal Federalism Reform” in: Fretes Cibils, Vicente, et al. *Decentralizing Revenue in Latin America: Why and How*. Inter-American Development Bank, 2015
- Prud’homme, Remy, 1995, “The Dangers of Decentralization.” *World Bank Research Observer* 10: 201–220.
- Qian, Yingyi, and Barry R. Weingast, 1997, “Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentives.” *Journal of Economic Perspectives* 11 (Fall): 83–92.

Ter-Minassian, T., ed. (1997): “*Fiscal Federalism in Theory and Practice*”, IMF, Washington, D.C.

Ter-Minassian, T. (2015), “Promoting Responsible and Sustainable Fiscal Decentralization”, in Ahmand and Brosio, 2015. *Handbook of Multilevel Finance*. Cheltenham, UK: Edgar Elgar.

Tiebout, Charles M., 1956, “A Pure Theory of Local Expenditures”. *Journal of Political Economy*, no. 64

Weingast, Barry, 2009, “Second Generation Fiscal Federalism: the Implications of Fiscal Incentives”, *Journal of Urban Economics*, Vol. 65, no.3

Wildasin, David, 1997: “Externalities and Bailouts: Hard and Soft Budget Constraints in Intergovernmental Fiscal Relations” Working Paper 1843, World Bank.

# PARTE III

## CONCLUSIÓN Y LLAMADO FINAL



---

Al momento de escribir las líneas de cierre de este libro<sup>1</sup>, Chile está a dos meses de la próxima elección presidencial, parlamentaria y de consejeros regionales, y a seis meses de la asunción de un nuevo gobierno y Congreso Nacional. Este cambio de folio del principal proceso político-legislativo del país, a su vez coincide con el término de la primera etapa, y el inicio de una nueva, del proceso de descentralización y de desarrollo territorial que se ha propuesto el país.

Esta nueva etapa, que hemos llamado *Descentralización 2.0*, se abre y potencia a partir del principal resultado de la anterior: la aprobación de la reforma constitucional que instituye la elección popular del Gobernador Regional, hito histórico que permitirá a las regiones contar con liderazgos estables y legitimados para conducirlos a una mejor calidad de vida para sus habitantes, independientemente del lugar en que les tocó nacer o vivir, y con ello a un desarrollo territorial más justo y equilibrado de Chile.

Para cumplir con este desafío país será necesario construir la gobernabilidad y la nueva gobernanza que necesitan sus territorios, aquellas que permitan a los gobiernos regionales y locales avanzar hacia los objetivos de equidad, sustentabilidad y desarrollo económico. Avanzar en este gran desafío país requiere de un esfuerzo de co-construcción compartido entre las autoridades de los territorios, el Estado nacional, los trabajadores públicos y los actores sociales de cada una de las regiones.

En consecuencia, el propósito central de este libro es contribuir desde la sociedad civil y academia de regiones a dos objetivos: producir un alto consenso programático de las diferentes candidaturas presidenciales y parlamentarias y propiciar la participación de todos los ciudadanos interesados en aportar a la construcción de una sociedad más democrática, descentralizada y desarrollada.

Es con esa finalidad que la Fundación Chile Descentralizado... Desarrollado y sus 15 Capítulos Regionales entregan en la presente obra sus ideas y propuestas para el próximo

---

1 15 de septiembre 2017.



periodo de gobierno y legislativo (2018-2022), así como la visión y experiencia de un conjunto plural de destacados especialistas, como aporte a los programas de todas las candidaturas presidenciales, parlamentarias y de consejeros regionales, y al juicio crítico, debate y enriquecimiento ciudadano, académico y político de Chile.

Para concluir, llamamos a todos los actores públicos, privados, académicos y sociales responsables de alcanzar en nuestro país un desarrollo social y territorial más equilibrado y justo, a prepararnos desde ya, en cada comunidad y región de Chile, para ese nuevo y desafiante escenario de gobernadores regionales democráticamente electos. Nuestro llamado es a cada cual, para que desde su respectiva posición y responsabilidad aporte sus ideas, abra nuevos espacios, fortalezca e integre capacidades dispersas, para así merecer, bien aprovechar y consolidar este aún frágil, complejo pero hermoso desafío, que merece unir a todos los chilenos.

Este llamado lo dirigimos especialmente a las autoridades actuales y futuras del gobierno y del Congreso Nacional. Ustedes son y serán nuestros representantes; ustedes tienen y tendrán en sus manos cumplir con lo prometido y declarado: completar la democratización de las instituciones subnacionales con la elección del Gobernador Regional, máxima autoridad política de cada región, iniciando con ello la nueva etapa de un Chile descentralizado y desarrollado. El pueblo de Chile y la historia así lo demandan.

AUSPICIADORES,  
COLABORADORES,  
PATROCINADORES





### ... Objetivo: Democracia!

La Fundación Konrad Adenauer (KAS) es una fundación política alemana ligada a la Unión Demócrata Cristiana (CDU). Lleva el nombre del cofundador de la CDU y primer canciller federal alemán tras la segunda guerra mundial, Konrad Adenauer.

Libertad, justicia y solidaridad son los principios hacia los que se orienta el trabajo de la Fundación, siempre bajo los valores del humanismo cristiano, y vinculando las tradiciones social-cristiana, conservadora y liberal.

A través de más de 85 oficinas a nivel mundial y proyectos en más de 100 países, la KAS contribuye a fomentar la democracia, el Estado de Derecho y la Economía Social de Mercado.

En Chile, la Fundación Konrad Adenauer realiza diversos proyectos con ONGs, organizaciones de la sociedad civil, instituciones estatales y con la democracia cristiana.

Un requisito fundamental para la consolidación democrática de Chile consiste en la mejora de las condiciones políticas, sociales y socio-económicas del país. En este sentido, el fortalecimiento de los procesos de descentralización y autonomía local, el fomento del tema “clima, energía y medio ambiente”, y finalmente la intensificación del intercambio sobre asuntos internacionales y política exterior son temas cruciales apoyados por la KAS.

En Alemania, a nivel político rige el concepto de la subsidiaridad, entendiendo que la entrega de competencias a nivel regional y local genera el mayor crecimiento e impacto positivo en el desarrollo de un país. Las experiencias de esta estructura han sido muy fructíferas, por lo cual la descentralización es un concepto íntegro del desarrollo de un país.

En Chile, la descentralización juega un papel importante para poder lograr un desarrollo sustentable tanto a nivel comunal – como regional acorde a las respectivas necesidades locales. La KAS lleva impulsando este proceso en conjunto con la Fundación Chile Descentralizado...Desarrollado con el objetivo de introducir los requerimientos necesarios para una mayor descentralización de Chile en la agenda política.

Con esta publicación aspiramos difundir informaciones calificadas e independientes sobre los avances logrados en el proceso de la descentralización y difundir el concepto de un país descentralizado a la sociedad civil y a los tomadores de decisión.

#### Fundación Konrad Adenauer

Oficina en Chile  
Enrique Nercasseaux 2381  
751-0224 Providencia  
Santiago de Chile  
Tel.: (+56 2) 2234 2089  
[www.kas.de/chile](http://www.kas.de/chile)





Scotiabank Chile forma parte de The Bank of Nova Scotia (BNS) o Scotiabank, una de las instituciones financieras más importantes de Norteamérica y el banco canadiense con mayor presencia y proyección internacional.

Con sede en Toronto (Canadá), 185 años de experiencia y 86.000 colaboradores en el mundo, Scotiabank y sus empresas afiliadas atienden a más de 23 millones de clientes en más de 55 países.

En Chile, está presente desde 1990, cuenta con 5.800 colaboradores y oficinas de Arica a Punta Arenas.



por ti,  
por nuestra  
ciudad

aguas  
**Araucanía**

En junio del año 2004, el consorcio Aguas Nuevas, se adjudicó el derecho de explotación por 30 años de la concesión sanitaria de 32 comunas de la novena región.

Así nace Aguas Araucanía, empresa sanitaria que durante su operación ha invertido consistentemente para mejorar el número de familias atendidas, la eficiencia en el uso del agua, el cuidado del medio ambiente y la calidad y continuidad del servicio.

Cada año, Aguas Araucanía ejecuta un completo programa de Responsabilidad Social que considera un trabajo permanente con la comunidad y líderes regionales. El objetivo de este programa es contribuir al desarrollo de la Región y sus habitantes, apoyando a las organizaciones sociales, el desarrollo del conocimiento y las ideas y promoviendo el desarrollo de capital humano.









## COLUN

La Cooperativa Agrícola y Lechera de La Unión Ltda., COLUN, es la mayor empresa de capitales nacionales dedicada a la elaboración de productos lácteos en el país.

Está conformada por 734 productores lecheros de las regiones de Los Ríos y de Los Lagos, y opera a través, de cuatro plantas localizadas en las comunas de La Unión y Río Bueno.

COLUN elabora una oferta de productos lácteos de alta calidad, cuyas fórmulas se distinguen por el uso de ingredientes sanos, nutritivos y naturales. Presente en gran parte del territorio nacional mediante 11 centros de distribución, nueve salas de venta y cuatro agencias comerciales.

Fundada en 1949, COLUN desarrolla su actividad con un enfoque cooperativista que comprende a todos los actores de su cadena de valor en una relación de beneficio mutuo.

Es una organización fuertemente enraizada en las regiones de Los Ríos y Los Lagos, zonas en las que se emplazan los predios de sus 734 cooperados y en las que reside más de la mitad de sus colaboradores. Este arraigo le ha permitido consolidar, con las comunidades de su entorno, una relación estrecha y permanente, y le otorga a todos sus planes corporativos, un alto impacto social.

Como agente de progreso, su aporte en materia de creación de empleo y dinamismo económico a nivel comunal, le confiere un papel clave en el desarrollo de las regiones de Los Ríos y Los Lagos, siendo un ejemplo de descentralización en el país.





CORFO es la agencia del Gobierno de Chile, dependiente del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, a cargo de apoyar el emprendimiento, la innovación y la competitividad en el país, junto con fortalecer el capital humano y las capacidades tecnológicas.

Su principal objetivo es promover una sociedad de más y mejores oportunidades para todos (as) y contribuir al desarrollo económico del país.

La institución busca constantemente mejorar la competitividad y la diversificación productiva, a través del fomento a la inversión, la innovación y el emprendimiento, para alcanzar el desarrollo sostenible y territorialmente equilibrado.

CORFO lideró el proceso de descentralización en el ámbito del fomento productivo, que se inició a mediados de 2015. Lo hizo en conjunto con SUBDERE, SERCOTEC, los gobiernos regionales y otras entidades del Estado comprometidas y el decidido apoyo de los emprendedores locales y nacionales.

De esta manera se establecieron tres regiones piloto: Antofagasta, Biobío y Los Lagos.

La Descentralización ha sido una larga aspiración de las regiones. Por décadas éstas han demandado autonomía en las decisiones de políticas públicas y en la gestión de recursos.

Respondiendo a esta demanda, el Gobierno - a través de CORFO y SERCOTEC- generó este inédito plan piloto para aumentar las oportunidades para los emprendedores, incentivar la innovación empresarial y propulsar la diversificación productiva y la competitividad.

Lo anterior, con la visión de lograr un desarrollo productivo en el territorio, más dinámico, inclusivo y sustentable a través de la entrega a las regiones de la responsabilidad y capacidad de tomar decisiones. Esto también permitirá atraer y retener talento en las regiones.





La Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) es la subsecretaría de Estado dependiente del Ministerio del Interior y Seguridad Pública. Su origen se remonta al 17 de noviembre de 1984, fecha en que se crea el cargo de Subsecretario de Desarrollo Regional y Administrativo. En 1985, se dictamina la existencia legal de la SUBDERE, como consecuencia de la creación de dicho cargo. Actualmente, está dividida en cuatro divisiones: Desarrollo Regional; Políticas y Estudios; Municipalidades y Administración y Finanzas.

Entre sus objetivos estratégicos institucionales podemos destacar:

- Proponer reformas legales, diseñar y evaluar políticas públicas que fortalezcan las competencias administrativas, económicas y políticas de los gobiernos regionales y municipios, para que estos puedan gobernar con equidad y eficiencia el territorio.
- Fortalecer las capacidades técnicas, institucionales y el capital humano en los Gobiernos Regionales y los municipios para el diseño e implementación de políticas, planes y programas de desarrollo regional y local, impulsando la innovación; la competitividad; la creación de redes y el fortalecimiento de las identidades territoriales.
- Administrar fondos de inversión e implementar la transferencia progresiva de programas sectoriales en el marco de la transferencia de servicios y competencias a los niveles regional y municipal para mejorar la focalización y la efectividad de las políticas públicas y su efecto en la calidad de vida de la población.
- Transformar a la SUBDERE en una institución adecuada a los desafíos de la descentralización y equidad territorial, con una especial preocupación por el desarrollo de los territorios rezagados, aislados y regiones extremas, capaz de proporcionar soluciones flexibles, oportunas y pertinentes a las necesidades de los territorios y de la ciudadanía.

## COMPROMISO CON LA DESCENTRALIZACIÓN

La misión de la SUBDERE es impulsar y conducir las reformas institucionales en materia de descentralización, que contribuyan a una efectiva transferencia de poder político, económico y administrativo a los gobiernos regionales y a los municipios.

En este contexto, la Presidenta de la República, Michelle Bachelet, adoptó la decisión de impulsar una ambiciosa Agenda de Descentralización, entendida como una política de Estado permanente e irreversible, compuesta por un conjunto de iniciativas dirigidas a darle más poder a las regiones y más autonomía en sus decisiones y en la administración de sus recursos.





La Fundación VIVEChile busca mostrar las posibilidades del país a través de la creación, distribución y difusión de contenidos audiovisuales propios y de terceros. Para eso pone a disposición gratuitamente todas las pantallas VTR, generando una oferta web, lineal y *On Demand* de contenidos de calidad que muestran el Chile que no se ve.

La Fundación trabaja **por un país consciente de sus fortalezas territoriales y humanas, en busca de más descentralización y desarrollo regional sustentable.**

Los contenidos promueven el fortalecimiento de la cultura local. VIVEChile prioriza el trabajo con productores audiovisuales regionales tanto por su conocimiento del territorio como por el firme compromiso de contribuir a la creación y desarrollo de capacidades locales. Esta red está compuesta por más de 40 productoras asociadas a lo largo de Chile y releva a través de los contenidos las discusiones de las regiones. Es así como hace más de 4 años desarrollamos colaborativamente el programa regional Panorama 15, Kulmapu, serie documental sobre el pueblo mapuche, Kulrapa, serie documental sobre el pueblo rapa nui, Retratos, serie sobre personajes regionales a lo largo de Chile, Por la Razón y la Ciencia, serie sobre el desarrollo y potencial científico nacional, entre otros.









Empresas Martabid, desde el año 2001 comienza a consolidarse en el mercado inmobiliario y de construcción, proporcionando un servicio integral en el desarrollo y ejecución de proyectos habitacionales. Actualmente concentra sus operaciones en las regiones del Maule, Biobío, La Araucanía, Los Ríos y Los Lagos, con 17 años de exitosa trayectoria y más de 35.000 viviendas construidas; asimismo, sus proyectos tienen el rostro de barrios emergentes en el corazón de la expansión urbana de las ciudades, por lo tanto, como se trata de proyectos de largo plazo, tienen una sinergia que permite que puedan desarrollar barrios integrales, asegurando que los propietarios disfruten de su vivienda y contribuyendo a su calidad de vida.

Su Misión consiste en satisfacer las necesidades de sus clientes y asesorarlos en sus dudas habitacionales, excediendo sus expectativas y proporcionándoles un alto servicio en desarrollo y construcción de sus proyectos. En ese sentido, la Visión es ser una empresa líder en el mercado alcanzando los más altos estándares de calidad en sus proyectos.

En síntesis, Empresas Martabid valora sus logros pasados y enfrenta el futuro con mucho entusiasmo, preocupándose permanente por la Responsabilidad Social Empresarial y el respeto por las personas que trabajan en la Organización.

Chile en las últimas décadas ha vivenciado una serie de reformas de desconcentración y/o descentralización buscando mayores oportunidades e igualdad social, en ese sentido, Empresas Martabid cree que es esencial el desarrollo regional en todo ámbito, de este modo, existen mayores oportunidades para la sociedad haciéndolas más competitivas. Es por esa razón que Empresas Martabid se ha posesionado en diversas ciudades del centro y sur de Chile desarrollando diversos proyectos inmobiliarios habitacionales dando mayores oportunidades a la sociedad.



