

*Revista* Estado  
Gobierno  
Gestión Pública

Nº 35 (2020)

ISSN impreso: 0717-8980

ISSN en línea: 0717-6759

---

# La descentralización y los territorios en tiempo de crisis

---



# ÍNDICE

## **PRESENTACIÓN**

Sergio Galilea Ocón y José Viacava Gatica .....	5
---	---

## **COMPRENSIÓN**

### **LA DESCENTRALIZACIÓN EN TIEMPOS DE CRISIS**

Sergio Galilea Ocón .....	13
---------------------------	----

### **(DES) CENTRALIZACIÓN EN CHILE, UN RECORRIDO POR LOS PRINCIPALES HITOS DE 1810 A 1989**

Cristóbal Ramírez Vargas .....	65
--------------------------------	----

## **GESTIÓN**

### **DESCENTRALIZACIÓN, PANDEMIA Y EL DESAFÍO DE LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES POS 2021 EN CHILE**

Egon Montecinos .....	111
-----------------------	-----

### **EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN CHILE: ESTADO DEL ARTE**

Marco Aurelio Márquez Poblete y Eva Veloso Pérez .....	139
--	-----

## **PLANIFICACIÓN**

### **LA PLANIFICACIÓN GUBERNAMENTAL EN AMÉRICA LATINA Y EN CHILE**

Rodrigo Egaña Baraona y Marco Aurelio Márquez Poblete .....	183
---	-----

### **EL CRÍTICO SECANO COSTERO Y EL VALLE DEL CACHAPOAL: INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN TERRITORIAL PARA ENFRENTAR LOS DESASTRES SOCIO NATURALES DESDE EL 2010 AL 2019**

Leandro Espíndola Vergara .....	215
---------------------------------	-----

**PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO REGIONAL Y PROSPECTIVA  
ESTRATÉGICA: REFLEXIONES A PARTIR DEL ANÁLISIS DEL CASO DE  
LA ESTRATEGIA REGIONAL DE DESARROLLO DE ÑUBLE 2020–2028**

Marcelo Ramírez Valenzuela ..... 255

## ASOCIACIÓN

**RESPUESTA DEL ASOCIACIONISMO MUNICIPAL FRENTE A LA  
CRISIS SOCIAL Y SANITARIA EN CHILE: GOBIERNOS LOCALES,  
ESTADO CENTRAL Y GESTIÓN DE CRISIS**

Jaime A. Belmar Labbé y René O. Jofré Delgado ..... 285

## PRESENTACIÓN

El 2020 fue un año que marcó nuestras vidas. La crisis mundial provocada por la Pandemia del COVID-19 tuvo un impacto en ámbitos tales como el laboral, personal y/o familiar. También, ha sido el inicio de un ciclo —aún en desarrollo— que comenzó a delinear nuevas formas de relación, comunicación, producción, consumo, interacción y socialización en nuestras comunidades. Sus efectos se encuentran aún escasamente identificados, pero sin lugar a dudas, algunos de éstos continuarán acentuándose en los años venideros.

Otro aspecto importante ha sido la revitalización del Estado y la urgente necesidad por respuestas de carácter públicas en dos grandes quehaceres: el sanitario y el económico. El primero, releva la importancia de sistemas de salud públicos robustos, confiables y eficientes en el combate de acontecimientos extraordinarios como el desatado por el virus del SARS-COV2. El segundo, destaca el papel que continuará jugando el Estado en la recuperación y reactivación económica.

Sumado a lo anterior, debemos agregar que Chile —además— venía con dos crisis adicionales previas: la crisis social y política del 2019. Las manifestaciones y expresiones de descontento social en el último trimestre de ese año gatillaron la construcción de una salida institucional que buscará encauzar en el proceso constituyente las respuestas para algunos de los factores que destacan en el malestar que el país intenta atender y responder.

En este contexto de cambios, nuevos desafíos y oportunidades los territorios comenzaron a adquirir un nuevo protagonismo.

En momento de crisis, los entornos cercanos a través de las instituciones más próximas comenzaron a adquirir un nuevo resignificado. Un claro ejemplo de aquello logró ser materializado en la consulta ciudadana efectuada por un número significativo de municipalidades del país en el mes de diciembre del 2019 como una forma de canalizar un diagnóstico frente al 18 de octubre de ese año. Y los territorios continuarán incidiendo de forma importante en el acontecer de los

fenómenos políticos, sociales económicos y culturales enmarcados en escenarios de alta incertidumbre.

Desde aquella convicción, el Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile en su constante compromiso de vocación por la investigación, docencia y extensión decidió impulsar una importante línea de trabajo referido a la descentralización, al quehacer territorial y a la administración regional y local. Dos claros resultados de este trabajo han sido la reciente aprobación por parte de los distintos órganos de la Universidad de Chile de un nuevo programa de postgrado en nuestro instituto: el Magíster en Desarrollo Local y Regional que prontamente iniciará su convocatoria para la primera generación de estudiantes este 2021. El segundo resultado ha sido la consolidación de un Grupo de Investigación sobre “Descentralización, Territorio, Gestión Regional y Local” donde participan académicos/as del INAP así como colegas de otras unidades académicas de nuestra universidad y otros/as destacados profesionales.

Estamos absolutamente convencidos que la descentralización se ha transformado en una necesidad para que los países avancen y consoliden modelos de desarrollo territorial más inclusivos y equitativos. Diversos estudios elaborados por prestigiosas organizaciones de cooperación y asistencia técnica multilateral así lo han expresado.

En América Latina la historia nos presenta una serie de trayectorias y posibilidades en cada uno de los países. Federalismo, estados centralizados y/o mecanismos compensatorios territoriales expresan una variedad de alternativas que se han ido estableciendo en el mismo acontecer político, social y económico en el que se fraguaron los estados en esta parte del mundo.

Pero una discusión como ésta no se circunscribe sólo al marco señalado o al escenario sanitario actual. También la interrogante se extiende a otro tipo de crisis presentes antes que la aparición de la Pandemia. Escasez hídrica, desastres naturales, cambio climático, movimientos migratorios, entre otros fenómenos, comienzan a colocar en jaque la respuesta vertical, unidireccional y jerárquica del modelo de estado tradicional que conocemos en esta parte del continente americano.

Es frente a ese modelo que Chile inició hace unos años un proceso de reformas en su sistema de administración interior del Estado altamente significativa. Por un lado, se estableció la elección directa de la máxima autoridad regional en reemplazo de la actual figura designada. También, la definición de nuevas atribuciones, organización y facultades en los Gobiernos Regionales para enfrentar los desafíos que suceden en cada uno de los 16 regiones del país. Por último, un sistema de transferencia de competencias desde instituciones sectoriales al nivel regional de forma paulatina e incremental. Todos estos cambios se están ejecutando en paralelo mientras el país avanza en una discusión constitucional que podría redefinir en un mediano plazo las actuales reglas del juego. En el corto plazo, Chile se prepara el 2021 para elegir a un nuevo Presidente/a de la República situación que podría tener un impacto en el grado de avance de las actuales reformas descentralizadoras las cuales —tras 4 años publicadas las distintas leyes habilitantes— aún se encuentran en pleno proceso de implementación.

El presente número de la Revista “Estado, Gobierno y Gestión Pública” pretende ser una contribución al debate de variados aspectos que comenzarán a ser importantes en distintos espacios y niveles. La transformación del antiguo esquema de administración regional que comienza a emerger es, ante todo, una transformación de las relaciones de poder y ello supone tensiones, conflictos, pero también nuevas oportunidades.

De este manera, la presente edición coloca a disposición del lector cuatro grupos de artículos.

El primero de ellos titulado “**COMPRENSIÓN**” integra distintos trabajos que contribuyen a entender la evolución del proceso descentralizador nacional, con especial énfasis, en el período que rige la actual configuración administrativa subnacional enmarcada en la reforma impulsada por la dictadura de Augusto Pinochet y los avances que impulsó la transición política a la democracia en el último decenio del siglo xx.

El artículo de Sergio Galilea Ocón “La descentralización en tiempos de crisis” lustra los distintos enfoques que las nuevas autoridades electas tuvieron a la vista

desde el año 1990 para desarrollar una ambiciosa agenda legislativa en esta materia. De hecho, el trabajo destaca un hito clave como fue la reforma regional de 1991 como el acontecimiento más trascendente hasta ahora de la descentralización chilena continuada con distintos niveles de intensidad y avances hasta el gobierno de Ricardo Lagos Escobar. De igual modo, presenta la génesis del actual proceso reformador en materia descentralizadora proyectando una serie de ámbitos tales como la planificación territorial, transferencia de competencias, financiamiento y la participación ciudadana como aspectos que no se encuentran plenamente resueltos transformándose en una materia de prioritaria atención para los/as nuevos Gobernadores/as Regionales electos. En síntesis, la afirmación del autor es que la descentralización chilena continúa siendo una “asignatura pendiente” de nuestra democracia.

Por su parte, el artículo de Cristóbal Ramírez Vargas “(Des) Centralización en Chile, un recorrido por los principales hitos de 1810 a 1989” continúa con la revisión de las experiencias descentralizadoras y efectúa un análisis de los avances, retrocesos y experiencias en sintonía con los diferentes momentos políticos que pueden detectarse en los años de historia republicana de Chile durante los siglos XIX y XX.

El segundo grupo de artículos titulado “GESTIÓN” agrupa diferentes aportes que exponen tres grandes áreas de desarrollo específicas y precisas en las cuales la gestión regional y la nueva institucionalidad deberá concentrar sus esfuerzos y recursos.

El artículo de Egon Montecinos Montecinos “Descentralización, Pandemia y el Desafío de las Relaciones Intergubernamentales pos 2021 en Chile”, concentra su análisis en la figura del Gobernador/a Regional y las relaciones intergubernamentales (cooperación, colaboración y coordinación) entre la nueva autoridad con aquellas ya existentes en el territorio (autoridades designadas en nivel de gobierno interior y electas a nivel local, por ejemplo). Las implicancias de este análisis se ejemplifican con bastante detalle en la futura tarea de gestión de emergencias tales como incendios, erupciones, sismos, marejadas, entre otros.

El artículo de Eva Velozo Pérez y Marco Márquez Poblete “El ordenamiento territorial en Chile: Estado del Arte”, efectúa una revisión de un aspecto central en las nuevas atribuciones de los Gobiernos Regionales: nos referimos al Ordenamiento

Territorial. El trabajo establece los distintos niveles de planificación territorial existentes en el país, identificando instrumentos y sistemas fundamentales los cuales deberán aumentar sus niveles de sinergia para mejorar la capacidad de respuesta pública, una mejor participación ciudadana y una mayor sustentabilidad territorial.

El tercer grupo de artículos titulado “Planificación” aborda el desafío por recuperar la capacidad de diagnosticar, visualizar y proyectar análisis que superen esquemas clásicos, rígidos y unidireccionales por enfoques dinámicos, complejos y multicriterio. Los territorios subnacionales comenzarán a reclamar un mayor nivel de preparación, anticipación y prospección institucional para aquellos factores, problemas y desafíos que se incuban en cada uno de ellos.

El artículo de Rodrigo Egaña Baraona y Marco Márquez Poblete “La Planificación Gubernamental en América Latina y en Chile”, revisa la Planificación Gubernamental en América Latina desde una evolución teórica y práctica, destacando la necesidad por los resultados vinculados al Presupuesto Público como una poderosa herramienta de Gobierno (experiencia desde MIDEPLAN y SEGPRES) pero que hoy necesita asegurar visibilidad al ejercicio planificador en los territorios subnacionales. Destacan como experiencias de valor las Estrategias Regionales de Desarrollo y la planificación del suelo urbano.

El artículo de Leandro Espíndola Vergara “El crítico seco costero y el Valle del Cachapoal: Instrumentos de planificación y gestión territorial para enfrentar los desastres naturales desde el 2010 al 2019”, aborda la necesaria gobernanza entre los planes nacionales de ordenamiento territorial y otros instrumentos locales a través de un estudio de caso como es el seco costero en el Valle del Cachapoal en la zona central de Chile. El trabajo examina los instrumentos de Planificación y Ordenamiento Territorial en la región de O’Higgins con una mirada desde la Gestión de Reducción de Riesgo de Desastre, específicamente, en materias como el estrés hídrico e incendios retos cada días más presentes en la futura gestión de la autoridad regional electa.

El artículo de Marcelo Ramírez Valenzuela “Planificación del Desarrollo Regional y Prospectiva Estratégica: reflexiones a partir del análisis del caso de la Estrategia Regional de Desarrollo de Ñuble 2020–2028”, nos presenta la experiencia del

diseño, implementación y materialización de la Estrategia Regional de Desarrollo de la recientemente creada región de Ñuble. Destaca en su trabajo el ejercicio metodológico, participativo y prospectivo que la materialización de un instrumento de gestión gubernamental subnacional alcanza para distintos quehaceres del Gobierno Regional en su territorio.

Por último, la sección de cierre de este número se titula “Asociación”. En ésta el artículo de José Belmar Labbé y René Jofré Delgado “La Respuesta del Municipalismo Frente A La Crisis Nacional – Gobiernos Locales, Estado Central Y Gestión De Crisis”, presentan el caso del asociacionismo municipal a partir de la experiencia que vivieron en el diseño, ejecución y evaluación de la consulta ciudadana que la Asociación Chilena de Municipalidades convocó en el mes de Diciembre del 2019 como una forma de entregar una salida al descontento y malestar que se expresaba desde semanas anteriores en Chile. El trabajo destaca el rol del gobierno local como respuesta a la crisis social que experimenta el país y la necesaria búsqueda de más atribuciones y recursos para ir en ayuda de quienes más lo necesitan.

Esperamos que el esfuerzo comprometido en cada uno de estos trabajos sea un incentivo para que nuevos/as investigadores aborden y profundicen éstos u otros temas. También aspiramos a que los análisis y propuestas expresadas puedan alimentar los debates públicos que, sobre descentralización, gestión de gobiernos subnacionales y crisis continuarán expresándose.

Finalmente, queremos agradecer al equipo de la Revista “Estado, Gobierno y Gestión Pública” representado en su editor, profesor Cristián Pliscoff Varas. Su recepción a la idea y apoyo constante alimentó el entusiasmo inicial de los editores invitados y de lo/as integrantes del Grupo de Investigación del INAP en “Descentralización, Territorio, Gestión Regional y Local” por contribuir con un producto de calidad en el debate de las ideas.

---

# COMPRESIÓN



## LA DESCENTRALIZACIÓN EN TIEMPOS DE CRISIS

**SERGIO GALILEA OCÓN**

Instituto de Asuntos Públicos (INAP), Universidad de Chile  
sergiogalilea23@gmail.com

El proceso de descentralización chileno vive horas decisivas. Enfrentado a la elección de los gobernadores regionales, al inédito escenario constitucional, a la pandemia y sus complejos efectos socioeconómicos, este artículo entrega antecedentes vitales al efecto. Analiza la reforma clave de 1991, la creación de los gobiernos regionales y la elección municipal de 1992, la que define como hito descentralizador histórico. Efectúa un relato exhaustivo de las luces y sombras del periodo 1994–2018, con énfasis en sus debilidades sobre el ordenamiento territorial, fomento productivo y las insuficiencias de recursos propios. Reconociendo el aporte total de la Comisión Presidencial de 2014, se efectúa un conjunto de propuestas de acción para fortalecer la descentralización, con el protagonismo de los gobernadores regionales electos y los alcaldes, y una sujeción a las competencias de gobierno interior para el delegado presidencial. Hace indicaciones sobre el rol creciente de los gobiernos subnacionales en la compleja realidad post pandemia.

*Palabras Clave: Descentralización, Reformas Constitucionales, Gobernadores Regionales, Gobiernos Subnacionales, Pandemia.*

## DECENTRALIZATION UNDER TIME OF CRISIS

The process of decentralization in Chile is going through decisive hours. It is facing the election of the regional governors, the unprecedented constitutional scenario, and the pandemic and its complex socio-economic effects. This article gives vital information of this effect. It analyzes the key reform of 1991, and the creation of the regional governments and the municipal elections of 1992 which is defined as a milestone event of the decentralization process. It also goes deep into the shadows and lights of 1994–2018, emphasizing the weaknesses of the territorial planning, the productive development, and the deficiencies of its own resources. Furthermore, it acknowledges the overall contribution of the 2014 Presidential Commission, which embraces a set of proposals of actions to strengthen this decentralization with the support and participation of the elected regional governors and majors, and with the powers given to the local government before the presidential delegate. Lastly, it shows aspects of the role of the sub-national governments towards the complex post pandemic reality.

*Keywords: Decentralization, Constitutional Reforms, Regional Governors, Subnational Governments, Pandemic.*

## DELIMITACIÓN DEL TRABAJO Y DISEÑO METODOLÓGICO

Este artículo entrega antecedentes vitales sobre los procesos e hitos claves de descentralización en Chile, integrando un relato exhaustivo entre periodos de reformas claves para la creación de gobiernos regionales y elecciones municipales, como también, las debilidades en materia de ordenamiento territorial, fomento productivo e insuficiencias de recursos endógenos subnacionales.

Este trabajo presenta un método deductivo fundada en una conjetura inicial, con un enfoque cualitativo y análisis y sistematización de documentación oficial (Sampieri, 1991) sobre la materia.

La conjetura a resolver es: ¿Cuáles son los distintivos modelos teóricos implicados en los procesos regionalizadores subyacentes en Chile?; y su objetivo general es analizar de forma crítica los principales hitos y trayectorias de la descentralización en Chile, desde un enfoque histórico del proceso.

A continuación, se da paso al análisis crítico del proceso regionalizador en Chile en sus diferentes periodos estudiados.

### **1. LA REFORMA CONSTITUCIONAL Y LEGAL DE 1991: HITO DECISIVO DE LA DESCENTRALIZACIÓN CHILENA**

La restauración democrática posterior al histórico plebiscito de octubre 1988 constituye un período esencial en nuestra historia. Se trata de un proceso complejo y diverso, que ha sido sometido en tiempos recientes a muchas observaciones, críticas y diversos alcances. El pacto político que lo hizo posible supuso una enorme movilización política, social y un muy complejo acuerdo político institucional. A pesar de que se ha reformado la Constitución de 1980, preservó durante años buena parte de su concepción de “democracia protegida”, por ejemplo, la existencia de senadores designados, un sistema de representación parlamentaria alterado severamente por el sistema de elección binominal, y super quórums. Es más, el propio Pinochet continuó un extenso periodo como comandante en jefe del Ejército y las bases de la economía de mercado no han sido fundamentalmente alteradas.

Esta transición “en cámara lenta” y plagada de restricciones severas, implicó, sin embargo, avances sustanciales en el enfrentamiento de la pobreza, mejoras claves en el acceso a bienes públicos esenciales como: educación, salud, vivienda e inicia un período extenso de crecimiento productivo sin parangón en la historia reciente. Al mismo tiempo, generó marcos diversos para la constitución de acuerdos políticos de amplio espectro, aún con las limitaciones expuestas. La idea de la “concertación” y la “alianza” entre sectores políticos históricamente enfrentados, de “gobiernos de mayoría social y política” están la base de este periodo histórico. El país avanzó decididamente en materia de derechos humanos y aunque con insuficiencias, se va abriendo campo una Justicia independiente y un funcionamiento institucional democrático esencial.

En esas circunstancias históricas tan particulares que emergió una oportunidad excepcional para la descentralización, donde incluso dicho concepto comenzó a socializarse en la sociedad chilena. Se habían conocido expresiones limitadas de regionalización, como el ejercicio formal de distribuir territorialmente el Estado nacional y otras experiencias acotadas de desarrollo local en torno a municipios de tono y competencias menores, los que se habían estructurado en dictadura como la “instancia subnacional menor” del nivel central.

## **2. LA EMERGENCIA DE UNA DESCENTRALIZACIÓN REAL SUPERADORA DE ESQUEMAS DÉBILES EN MATERIA DE REGIONALIZACIÓN**

La descentralización conceptualizada como, el proceso sistemático y progresivo de transferencia de competencias, recursos y capacidades a Gobiernos Subnacionales desde el nivel central del Ejecutivo. Esto supera los esquemas conceptuales formales previos, y se abre a considerar esta problemática como una “cuestión fundamental del poder político e institucional”.

Ello es madurado y analizado en la Comisión de Descentralización Regional y Local (2019), del programa gubernamental del candidato y posterior presidente, don Patricio Aylwin, que no solo congregó a especialistas destacados, sino que forzó a que los propios Partidos Políticos asumieran esta tarea programática como aspecto fundamental de la transición democrática. Sin duda que la experiencia

internacional, sobre todo la europea, ejerció una influencia importante en la materia, como el influjo indudable de profesores de la escuela americana que ejercieron fuerte influencia en el Centro Interdisciplinario de Desarrollo Regional y Urbano (CIDU)<sup>1</sup> de la Universidad Católica.

Existe una evidente distancia entre estas visiones conceptuales y metodológicas con el enfoque territorialmente reduccionista de la Comisión Nacional de Reforma Administrativa (CONARA) y la idea del control centralizado de toda la estructura institucional gubernamental de la Dictadura. Especialmente, en: la visión del desarrollo regional, ideas de los sistemas de asentamientos humanos, equilibrios urbano-rurales, enfoque de la metropolización e ideas democratizadoras europeas del desarrollo local.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), efectuaron una sólida contribución a las ideas del desarrollo regional, urbano y rural en la Región, aportando con conceptos arraigados a una modalidad de desarrollo inclusivo, sustentable y con una diversificación productiva integrada internacionalmente (Silva, 2005). Este enfoque estructural y desarrollista, puso desde sus inicios la cuestión territorial y nuestra desigualdad segregativa en el centro de la atención de políticas públicas innovativas.

La conjunción de los esfuerzos conceptuales, teóricos y metodológicos de estas fuentes diversas y convergentes, se unieron a las “experiencias pasadas recientes” de la Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN) de los Gobiernos de Frei Montalva y de Allende. Mucha de esa documentación y propuestas para el futuro desarrollo territorial chileno, como las primeras estrategias de desarrollo regional del Biobío y del Maule, establecieron avances substantivos sobre una contextualización de los territorios como objeto específico del esfuerzo de desarrollo (ODEPLAN, 1969, 1970; CORFO, 1950; Veliz, 1980).

---

1 Desde 1970 el Centro Interdisciplinario de Desarrollo Regional y Urbano de la Universidad Católica, publica la Revista de Estudios Urbanos y Regionales (EURE), que se mantiene en plena vigencia.

La Descentralización como concepto y como temática se constituye en Chile bajo el contexto de la redemocratización de los 90, cuando a su vez, ya existiría una nomenclatura y organización institucional de los territorios regionales establecidos. Sobre dicha base existente, se fundaron las propuestas descentralizadoras, las que difieren substancialmente de los avances llevados a cabo por la Dictadura e innovan significativamente incluso de las aportaciones previas que, desde la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) y la ODEPLAN se efectuaron.

El debate programático de la candidatura Aylwin buscó propuestas que se expresaron tanto en lo regional como en lo municipal, habida cuenta de la sentida demanda ciudadana por la elección directa de las autoridades municipales, una de las cuestiones más reiteradas de la ciudadanía en los encuentros del propio candidato a lo largo del territorio.

## 2.1 La Descentralización y su sentido radicalmente democrático

En la definición de la propuesta descentralizadora de 1991, fue central el carácter de reivindicación democrática. Dicho de modo complementario, la afirmación de una democracia moderna, representativa y avanzada requería “formas descentralizadoras superiores”. Tras esta afirmación está un juicio implícito sobre la banalidad descentralizadora de la regionalización de la CONARA, del tutelaje permanente del sistema y administraciones municipales. Estructuralmente, una Dictadura no puede avanzar en procesos de descentralización alguno.

Pudo la Dictadura avanzar en formalizar regiones estructuradas, ejercicio fundado también en los estudios previos de la época de ODEPLAN entre 1967–1973. En estos, se definieron territorios, los que bajo contexto dictatorial de “control territorial” dependieron de intendentes Regionales, estos eran los representantes del gobierno central en cada región y habitualmente correspondieron a oficiales superiores de FF.AA. Este esquema de control centralista estricto difícilmente pasa el test descentralizador. Otro tanto ocurre con las Administraciones municipales, las que en la democracia previa a 1973 y sobre todo en el marco de la Constitución de 1925, tenían una representación democrática fundada en la voluntad popular para la elección de Alcaldes y Regidores. Esa escuela de democracia local, con bastantes limitaciones en sus competencias y funciones, fue reemplazada “de un plumazo”

por designaciones centrales de personeros que cubrían el último eslabón de la institucionalidad formal del Ejecutivo.

Bajo estas nuevas circunstancias, la sociedad chilena activada por la “apertura” reivindicó el carácter democrático de este proceso, potenciando que las entidades subnacionales (regionales y locales) tuvieran características democráticas. Probablemente, la elección de alcaldes se constituyó en el estandarte clave de la naciente descentralización, ya que, a pesar de tener un Presidente de la República electo en forma plenamente democrática (elección que incluso contempló mecanismo de la segunda vuelta), permanecieron los Alcaldes del “antiguo sistema”, que además fueron designados de forma extraña y compleja a través del Consejo Regional de Desarrollo (COREDE) de cada región. Es adecuado destacar, que este mecanismo reservaba al Ejecutivo Central el nombramiento directo de autoridades locales en las principales ciudades y capitales regionales del país, situación que también ejerció el Gobierno de Aylwin a días de asumir.

Era oportuno, en esos esquemas descentralizadores vigentes, avanzar también en nuevas formas para los Gobiernos Subnacionales y propiamente regionales. Así, la respuesta de la Comisión Programática fue que se debían contemplar tanto las instancias regionales como municipales avanzando hacia nuevas formas de gobierno y/o administración en ambos niveles.

Es cierto que, en el ámbito regional se habían gestado instancias de carácter empresarial y universitario en pro de avances y propuestas de desarrollo territorial específico. Estos “movimientos reivindicativos regionales”, con particularidades propias, generaron una demanda por el establecimiento de agencias gubernamentales regionales con mayores competencias, atribuciones, recursos y funciones (Arenas, 2009). De hecho, la Corporación por la Regionalización, gestada a partir del esfuerzo del COREDE del BíoBío (principalmente) y de la Corporación de la Araucanía, influyeron en crear condiciones adicionales para una institucionalidad regional reforzada y distinta a la del Gobierno de la Dictadura.

La afirmación principal, es que la Descentralización abrió nuevos espacios institucionales a través de procesos y reformas democratizadoras. Estas, alcanzaron su clímax en Junio de 1992 para la elección de Alcaldes en todas las ciudades

de Chile, además, fue la de mayor convocatoria en la historia de los comicios municipales.<sup>2</sup> La demostración más evidente del carácter democratizador de la Descentralización es que materializó un Acuerdo Político<sup>3</sup> de todas las fuerzas partidarias con representación parlamentaria en el primer Congreso de la Democracia, en suma, la modificación Constitucional y legal al respecto se logró con históricos consensos políticos.

## **1.2 El Acuerdo Político por la Descentralización: el surgimiento de los gobiernos regionales**

El Acuerdo Político se generó sobre la base que era posible avanzar a consensos en materia de descentralización. El escenario parlamentario, tanto en el Senado como en la Cámara de Diputados, tuvo un ambiente propicio para abordar la representación territorial de los parlamentarios, esto hizo que gran mayoría de ellos desempeñara un rol activo en la gestación de los acuerdos.

Como se dijo antes, la elección municipal estuvo “a la base” del debate, a lo cual el ejecutivo fue muy hábil en ampliar los aspectos generales de la descentralización y el acuerdo en pro de crear la institucionalidad de los gobiernos regionales<sup>4</sup> (GORES). Por otra parte, los intendentes que asumieron en marzo del 1990 ejercieron un liderazgo (como norma general) importante en cada una de sus regiones, muy superior al de sus antecesores previos. Así, en cada región comenzó a operar una creciente capacidad de convocatoria y de debate sobre las cuestiones propias de cada región, donde además surgieron liderazgos de significación. Cabe mencionar, el destacado rol que jugó el Intendente Fuentelba en Coquimbo y la aparición de una “mística gubernamental regional” bastante apreciable desde Arica a Punta Arenas. El propio Presidente y sus Ministros visitaron de modo periódico y sistemático las regiones del país, se le dio importancia a la configuración de gabinetes regionales de los SEREMIS y jefes de servicios, ciertamente, existió un tratamiento relevante para una gran cantidad de materias propias en cada región. Esa

---

2 Véase en: <https://www.servel.cl/elecciones-municipales-resultados-alcaldes-y-concejales-1992-2000/>

3 Véase en: BCN. “Historia de la ley 19.097”. Recuperado de: <https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=recursoslegales/10221.3/427/1/HL19097art2.pdf>

4 Institucionalidad que estaba en la Comisión Programática de la Concertación y que, además, había sido consensuada con varios movimientos regionalistas a lo largo del país.

dinámica gubernamental regional desempeñó un papel importante en la difusión y demanda descentralizadora en el propio Gobierno, en el mundo parlamentario de la Concertación gobernante y en el creyente de los congresistas.

Por otra parte, la derecha con una representación parlamentaria elevada por el sistema electoral binominal y por la presencia singular de senadores designados, comenzó a observar lo regional y lo municipal como ámbitos o frentes de su accionar político futuro dadas sus escasas posibilidades presidenciales. Varios de los movimientos y asociaciones de animación regional, estuvieron vinculados a núcleos empresariales con diálogo fuerte al sector parlamentario.

Los altos quórumos ejercieron una urgencia vital en la gestación de amplios acuerdos políticos. Así, fue fundamental tratar una modificación constitucional, abordar una nueva Ley Orgánica Regional; ajustar la Ley de Municipalidades, especialmente en su sistema electoral y de representación.

De esta manera, se configuró un clima favorable al diálogo y al consenso, hubo suficientes expectativas en todos los sectores políticos lo que condujo avances importantes. El Ministro Krauss con el apoyo esencial de los Ministros Beoninger y Correa, sumado al pilar esencial del Subsecretario Martner y su equipo, se constituyeron como personeros claves en la negociación política (que no estuvo exenta de importantes complejidades).

Puede observarse con convicción que en el Parlamento y los Partidos hubo más preocupación por los sistemas electorales que por la esencia del hecho sustancial, que era la creación de los gobiernos regionales. Eso favoreció la creación de una criatura que nos hizo avanzar en “terra ignota”, como señalaba el propio Presidente Aylwin,<sup>5</sup> un profesor histórico de derecho administrativo que miraba con natural desconfianza o a lo menos lejanía estos experimentos de la institucionalidad regional.<sup>6</sup> El Acuerdo Político hablaba de los gobiernos regionales en el contexto del Estado unitario y supuso que el proceso de las transferencias de competencias

5 Véase en: Cuentas de la marcha política y administrativa del Gobierno de Chile en 1991, 1992, 1993.

6 La inspiración democrática de la descentralización tiene como antecedente la principal la figura de Don Valentín Letelier Madariaga (Galdámez, 1937).

debía seguir un “camino progresivo, prudente y sereno”, que no debía afectar las acciones claves del fortalecimiento económico-social del Gobierno y la Transición.

Allí jugó un papel muy importante el definir competencias preferentes o principales para los gobiernos regionales, tanto que, la decisión y adjudicación en cada territorio de la inversión pública fue uno de sus pilares. En la base de un Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) definido y afianzado, posteriormente como un instrumento de compensación territorial, se buscó establecer el fortalecimiento de las inversiones públicas (más bien intermedias y menores, para ser bien veraz) como una piedra angular del Gobierno Regional. No hubo “agua alguna en la piscina” para impuestos regionales, recursos o ingresos propios u otras intenciones en esa línea, ya que la mayoría de los convocantes al Acuerdo les dejaron fuera por ser “federalistas”, o sea peligrosas para nuestra idiosincrasia y raigambre centralista. Se negoció complejamente con Hacienda y la Dirección de Presupuestos (DIPRES) para que se disciplinara la inversión pública sectorial o ministerial en el territorio, que directamente era la sección más importante de la inversión pública. Surgió allí una figura novedosa, las Inversiones Sectoriales de Asignación Regional (ISAR), vale decir, programas de inversión ministeriales (con recursos significativos) donde los proyectos específicos en cada región serían establecidos por el Gobierno Regional. No se transferirían recursos directamente a los gobiernos regionales, sino, la decisión sobre los proyectos de cada programa ISAR. Adicionalmente, y por iniciativa del Subsecretario Martner, se consideró la experiencia francesa de los “Contratos Plan”, acuerdos plurianuales de inversión entre ministerios y gobiernos regionales, que se habrían de transformar en acuerdos de cofinanciamiento sectorial-regional y que adoptarían la forma de acuerdos plurianuales, o sea más allá del ejercicio presupuestario anual. Se les denominó Convenios de Programación, los que probablemente fueron de los instrumentos más visionarios del Acuerdo.

Una segunda línea de la acción principal del Gobierno Regional fue el Ordenamiento Territorial y el Medio Ambiente, ya que la convicción de “los expertos” y la experiencia internacional asignaban en los gobiernos subnacionales la competencia sobre estas temáticas. Allí la negociación más compleja se dio al interior del Ejecutivo, porque se trataba de transferir competencias ministeriales arraigadas a los nacientes gobiernos regionales, tarea nunca bien comprendida en el nivel central. La actitud

proactiva del Ministro Echegaray (Vivienda y Urbanismo) fue vital, porque los instrumentos propios del ordenamiento territorial como eran los Planos Reguladores Urbanos pasaban ahora a ser competencias del Gobierno Regional.

La temática ambiental no existía cabalmente en nuestra institucionalidad pública, a lo cual el Ministro Boeninger consideró coherente que esta “competencia complementaria a lo territorial” debía tener un rol clave en el quehacer de los gobiernos regionales. Quedó el mandato a la espera que el país definiera la Ley del Medio Ambiente, la que a posteriori, otorgó un rol principal a las Comisiones Ambientales Regionales en materias de certificación ambiental y en proyectos de inversión pública-privada.

La tercera competencia de particular relevancia para los gobiernos regionales fue el impulso, animación y fortalecimiento del emprendimiento productivo. En la práctica, el denominado “fortalecimiento productivo” y acción clave para el desarrollo equilibrado del país, que había sido históricamente el rol que la CORFO asignaba a sus Institutos regionales en el territorio. El texto que quedó fue, no obstante, más bien genérico e inespecífico, al tiempo que, a más de 30 años de los hechos relatados, el papel de los GORES en fomento y emprendimiento productivo nunca fue delegado ni transferido por el nivel central y la propia CORFO, sin duda, fue una notable “asignatura pendiente”.

### **3. EL PLENO APROVECHAMIENTO DE LAS CAPACIDADES INSTITUCIONALES EXISTENTES**

Un aspecto importante fue la abierta oposición a que se creara una estructura institucional extensa y costosa. Se apostó por una institucionalidad sencilla y modesta (probablemente en demasía) y por la figura de la derivación de cuadros profesionales desde los Ministerios, los que aportaron sus personeros (y sus respectivas plantas) al naciente Gobierno Regional.

Hubo una extensa negociación con cada Ministerio o Servicio Central para que efectuaran estos aportes de personal al GORE. Si agregamos los modestos montos

presupuestarios en gasto corriente, instalación y operación, sin dudas, quedó remitido una “pobreza franciscana”.

El FNDR fue potenciado significativamente y afianzó su carácter de “compensación territorial”, es decir, se estableció un mecanismo de distribución nacional de sus cuotas regionales por factores de distancia con el nivel central, porcentaje de población rural, pobreza y por densidades de sus asentamientos humanos. Una estructura de distribución que buscaba (aunque no aseguraba) que en cada región existieran criterios de distribución intrarregionales de similares características. La distribución del FNDR fue uno de los aspectos en que se centró el debate de la Cámara de Diputados, enfrentó a la mayoría parlamentaria con los representantes parlamentarios de la región metropolitana, que pugnaron para que este programa de inversión no fuera de compensación territorial.

El concepto que hay detrás, es que es la inversión pública el instrumento vital para el desarrollo regional, descartando tributos regionales y recursos propios como elementos de autonomización financiera. En los hechos, es la Ley de Presupuestos de la Nación la que anualmente fija el monto de los recursos que directamente van a cada Gobierno Regional, en su cuota del FNDR nacional como en su gasto corriente y de funcionamiento. No se innovó, por lo tanto, en presupuestos regionales propios, y los avances posteriores en materia de programas de Inversión Sectorial de Asignación regional (los ISAR) se encuentran integradas en los ítems presupuestarios del 31(inversiones) de cada Ministerio. Al mismo tiempo, los Convenios de Programación serían contabilizados anualmente en cada formulación presupuestaria.

El Consejo Regional que es una innovación importante de la nueva legislación, es el sucesor natural del COREDE previo. La modificación bastante sustancial, está en que éste es electo, a diferencia del anterior que tenía una representación corporativa y que incluía además a los oficiales superiores de las FF.AA. y Carabineros en cada región.

Uno de los debates que se produjo en ocasión de la Ley Regional fue sobre las Plantas de personal de cada una de las entidades regionales. Que, en definitiva, se decidió analizar y aprobar en una ley posterior.

Los criterios de “economías de operación” y de “continuidad” estuvieron en la base de la Ley respectiva, aprovechando al máximo las capacidades instaladas previas. La modestia, la austeridad y los limitados recursos propios, marcaron el surgimiento de los gobiernos regionales. Ello conllevó, numerosas limitaciones en su operación cotidiana y reforzó la dependencia central de la entidad. Desde el punto de vista de los recursos, los gobiernos regionales han sido estrictamente “hijos del rigor”.

#### **4. LOS COMPLEJOS SISTEMAS ELECTORALES EN LO REGIONAL Y LO MUNICIPAL**

Buena parte de las difíciles negociaciones en torno al Acuerdo parlamentario se dieron en la forma de elección de la entidad local (alcalde y concejales) como del Gobierno Regional (consejeros regionales). Se llegó finalmente a una muy compleja metodología electoral, al punto que, en los años siguientes a la reforma, se darán sucesivas modificaciones.

El tema de la elección del alcalde centró buena parte de los debates y, ciertamente, fue el de más compleja y difícil resolución. Los sectores de derecha representados en el parlamento ejercieron un derecho a veto total respecto de la propuesta inicial que consideraba la elección directa de la autoridad municipal y de los respectivos miembros del consejo municipal. Solo se pudo acordar, a regañadientes del Ejecutivo, un sistema de elección universal de concejales, de modo que el alcalde surgiera de entre ellos, ya sea mediante una mayoría altamente calificada o, si ello no se lograba, de la decisión del propio concejo municipal electo. En la práctica, todos los candidatos a concejales lo eran también a alcaldes, lo que fue un sistema complejo, sin precedentes y poco claro. No obstante, la ciudadanía participó con cifras inéditas en la elección de junio de 1992, aunque en muchos casos la elección de alcaldes supuso largas negociaciones en sus respectivos concejos electos, incluyendo soluciones de “división de periodos” entre los bloques de concejales. Ello se vio acentuado por la insistencia tenaz de los representantes de derecha y los senadores designados en que los concejos municipales se constituyeran con un número par de concejales (incluyendo al alcalde), de 6, 8 o 10 concejales, dependiendo del tamaño electoral de cada comuna. Se tradujo ello en una norma similar a la binominalidad del sistema de elección parlamentaria, favoreciendo mucha representación empatada.

En materia de consejeros regionales la solución fue de gran complejidad y se impuso una fórmula sumamente distinta de la elección directa popular. Se estableció un colegio electoral de base provincial constituido por los concejales municipales electos y definió una base de 2 consejeros regionales para cada provincia para asegurar la representación de las provincias con poca población, resultando un número variable de 10 o 14 (a prorratear en cada provincia) de acuerdo con la población regional. La práctica mostró las notables insuficiencias de esta metodología electoral, pero fue la única posibilidad que la oposición planteó como condición para suscribir el acuerdo.

En suma, dichas condiciones y requisitos delinearon la creación de gobiernos regionales y variaciones de las fórmulas electorales. Las negociaciones estuvieron marcadas por el cuestionable sistema binominal parlamentario y los altos quórumos que sobre representaron las posturas minoritarias. Una transición política que fue en extremo difícil y lenta para sus transformaciones democráticas.

La afirmación presidencial de “la medida de lo posible” fue también una sentencia expresa en los sistemas electorales municipales y regionales, habrían de pasar décadas para las modificaciones siguientes.

## **5. EL FNDR Y EL FCM, HERRAMIENTAS REVALORIZADAS EN LAS ENTIDADES SUBNACIONALES**

El Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) y el Fondo Común Municipal (FCM) son dos instrumentos de financiamiento regional y municipal con origen en la Dictadura, pero que el nuevo Ejecutivo y el propio acuerdo político valoraron por sus plausibles finalidades.

El FNDR había surgido de las propuestas de la CONARA que dieron lugar a la regionalización del país en los ‘70, y su objeto era establecer un programa de inversión público definido en el presupuesto nacional que llegara a constituir hasta un 5 % de la inversión pública total. Con cargo al FNDR se financiaban proyectos de particular interés regional en el área de la infraestructura social básica. La puesta en práctica del FNDR hasta el año 1990 fue modesta en volumen, levemente superior

al 1% de la inversión pública y su uso específico fue más bien complementario de proyectos sectoriales ministeriales. Se desarrolló un dinamismo mayor hacia el '86 cuando un crédito del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) contempló un aporte importante de recursos externos y señaló una metodología de elegibilidad de proyectos de infraestructura educacional, sanitaria y de electrificación rural (ello enmarcó un accionar significativo del fondo y lo revalorizó). Existió y se fue desarrollando el Banco de Proyectos en la ODEPLAN, así las inversiones públicas debieron cumplir los estándares de formulación y beneficiarios de dicho sistema. Esto permitió desde marzo de 1990 operar a plenitud el FNDR, con nuevas prioridades, mejores carteras de proyectos y un nivel de ejecución presupuestaria plena que se obtuvo ya en el ejercicio de 1991 (la media de ejecución histórica del FNDR era de un 60%).

El acuerdo político y la posterior ley regional revalorizaron el instrumento FNDR, definiéndolo explícitamente como “fondo de compensación territorial”. Establecieron un marco de distribución de las cuotas regional en función de criterios efectivamente compensatorios e incrementaron significativamente los recursos de dicho programa, que eran finalmente los únicos recursos de inversión de gestión y decisión propiamente regional. Al punto que, en los tiempos actuales el FNDR es varias veces (unas 20 veces) en recursos lo que fue al 1990, perfeccionando su ejecución, ampliando sus ámbitos de acción y constituyéndose en la clave de recursos regionales para obtener por dicha vía de los Convenios de Programación como modalidad de cofinanciamientos adicionales para el desarrollo regional.

Situación similar ocurre con el Fondo Común Municipal (FCM), definido como un fondo nacional de recursos para beneficio municipal que se nutre de la recaudación de las tributaciones de bienes raíces, pagos de los derechos de circulación de vehículos y de acuerdo a la tradición mundial, constituyen recursos para el financiamiento de servicios locales directos. De un modo bien adecuado, se estableció una metodología de reparto en beneficio de los municipios más rurales y pobres, de modo que este FCM también definió una lógica de compensación socio territorial. Adicionalmente estos recursos se destinaron al funcionamiento e inversión local, de hecho, más de la mitad de los municipios de Chile dependen casi enteramente del FCM para su funcionamiento elemental. Se fueron definiendo desde 1990 modificaciones al sistema de distribución, gravando más a los municipios

más ricos, beneficiando en mayor proporción a las comunas más pobres e incrementando las aportaciones fiscales a dicho FCM. Los recursos de inversión público locales se fueron obteniendo crecientemente de la postulación a proyectos del FNDR, estableciéndose un puente cada vez mayor entre lo municipal y lo regional en todas las regiones.

Un buen ejemplo de la utilización efectiva de los instrumentos existentes, haciendo que ellos adquieran más potencia, un volumen cualitativamente mayor de recursos públicos movilizados y un tipo de procedimiento fiscal descentralizado no menor.

## **6. LA SUBDERE COMO AGENCIA CENTRAL DESCENTRALIZADORA**

Un aspecto crucial de la Reforma del 1991 en materia de Descentralización fue la opción por la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) como la agencia pública que dirige, coordina y conduce el proceso de descentralización. Influyó decisivamente su dependencia directa del Ministerio del Interior, que desempeñó roles claves en la negociación política del acuerdo suscrito, la posterior aprobación de la Ley Orgánica de gobiernos regionales y las modificaciones a la Ley de Municipalidades.

Esto permitió y ha permitido, una conducción nacional certera de un proceso complejo e incierto como son en Chile las propuestas descentralizadoras. En su oportunidad, se optó por la SUBDERE en desmedro de la alternativa de la Oficina de Planificación, devenida posteriormente en Ministerio de Planificación. Esta decisión refuerza la idea que la descentralización debe entenderse como un proceso eminentemente político más que de planificación y que el Ministerio del Interior es también quien dirige a Intendencias y Gobernaciones, demuestra también que a través de dicho canal operarían los Gabinetes sectoriales de los respectivos gobiernos regionales.

Esta decisión político-administrativa podría parecer menor, pero varios especialistas defienden la idea de que se trató de una decisión compleja,<sup>7</sup> con una definición precisa hacia el Ministerio político por antonomasia. El Ministerio de Planificación siguió desempeñando un rol adicional importante en la materia, especialmente en las carteras de proyectos, las estrategias regionales de desarrollo y la certificación de los proyectos de inversión pública.

La SUBDERE desarrolló desde los inicios del proceso una complicidad y sólidos acuerdos con la DIPRES del Ministerio de Hacienda, lo que fue valorizando cada vez su rol conductor en el proceso de descentralización. Que la temática de mayor avance descentralizador sea lo presupuestario (y lo fiscal de modo más general) es un testimonio adicional la dirección ya anotada.

Los desafíos de la SUBDERE fueron (y son), constituirse en un pivote a nivel del gobierno central de la descentralización, pero donde los propios gobiernos regionales y municipios fueran las entidades a ser fortalecidas. En los primeros tiempos descentralizadores, ello fue cubierto a cabalidad, sin embargo, posteriormente y entre otras cosas por su ubicación institucional más política como por las tendencias inerciales concentradoras de nuestras prácticas institucionales, la SUBDERE comenzó a desarrollar un rol más de “Ministerio de Hacienda de regiones y municipios”, así quedó más pendiente su rol activo para favorecer a los gobiernos subnacionales.<sup>8</sup>

La SUBDERE hubo de desarrollar, prácticamente a nuestros días, una sucesión importante de reformas en el marco de la descentralización, especialmente en los sistemas político electorales, en el afianzamiento de mayores competencias a los gobiernos regionales y en el apoyo a un sistema municipal que ha enfrentado crecientes insuficiencias, debido a que no se ha avanzado desde una administración hacia un gobierno municipal y los temas del déficit estructural de financiamiento permanecen hasta la actualidad.

---

7 Se pueden encontrar artículos de prensa relevantes de este “debate de competencias” en El Mercurio y La Época, entre marzo-diciembre de 1991.

8 Entre 1990 y 1994 la SUBDERE tenía una planta funcionaria de menos de 100 funcionarios. Hoy son más de 600 y el 80 % funciona en el nivel central.

## 7. LOS RECURSOS PROFESIONALES CALIFICADOS PARA LA DESCENTRALIZACIÓN

Uno de los avances simultáneos de mayor significación en descentralización se produjo en la formación de recursos profesionales al efecto, estableciéndose en muchas ocasiones como un obstáculo crítico, esas capacidades profesionales se llevaron a cabo en el período 1990–1993 con especial énfasis.

Más de un millar de profesionales, en todas las regiones del país, recibieron una formación sistemática en: formulación de proyectos de inversión, banco de proyectos y sus procedimientos de certificación, competencias emergentes de los GORES, gestión del FNDR, ISAR, Convenios de Programación, desarrollo y financiamiento municipal. El Convenio ILPES (CEPAL) con la SUBDERE y el apoyo del MIDEPLAN, permitió en cada región efectuar una convocatoria con programas formativos de cursos centrados en las referidas materias fundamentales.

Esos cursos regionales tuvieron también el mérito de movilizar organizadamente a directivos y profesionales de la SUBDERE, MIDEPLAN, DIPRES y especialistas de ILPES-CEPAL. El énfasis estuvo dado por generar un “discurso común” sobre descentralización.

Ello, sirvió especialmente para los profesionales que conformaron el elenco inicial de los GORES y que provenían de diferentes Ministerios y Servicios de cada región. El objetivo era formar a los profesionales directivos de las diversas agencias públicas en cada región, incluso se incorporó en ocasiones a miembros de los nacientes Consejos Regionales. El FNDR, la gestión presupuestaria óptima, las carteras de proyectos y las estrategias de desarrollo son cuestiones que comenzaron a formar parte del léxico de la masa crítica profesional en cada región. Las redes establecidas en ese periodo aún continúan, han ido madurando y forjando a las nuevas generaciones profesionales en cada territorio. En ocasiones, ello tuvo la contribución inicial de las Universidades regionales y a la red que se comenzó a gestar al efecto.

Varias universidades en regiones comenzaron a constituir centros de estudios y/o formativos en desarrollo regional y local, creando condiciones para un debate creativo y contributivo en el naciente esfuerzo descentralizador. Una cantidad significativa de publicaciones surgieron, también se animaron eventos y seminarios

de buena convocatoria en cada región. Esas visiones críticas fueron alimentando muchos de los perfeccionamientos y ajustes de las leyes regionales y municipales de las décadas siguientes.

## CONCLUSIONES

La Reforma de 1991 probablemente el hito clave en la descentralización chilena. Esta generó los gobiernos regionales, dio cuenta de la democratización de los municipios, modificó textos claves de nuestra Constitución Política, profundizó instrumentos fundamentales de la inversión pública en las regiones y desató dinámicas constructivas de debate crítico y creativo sobre el desarrollo regional y local en cada región del país.

En tiempo récord de solo cinco meses Chile modificó su Constitución, estableció la Ley Orgánica Regional y perfeccionó la Ley Municipal. A 10 meses del Acuerdo Político, se efectuaron las elecciones municipales en todas las comunas de Chile, con la mayor convocatoria ciudadana histórica. Se sentaron las bases de un consenso político entre todas los Partidos con representación parlamentaria, aún en un marco democrático frágil y restringido.

Todo se hizo con la contribución de un número limitado y modesto de directivos y funcionarios profesionales, quienes trabajaron con austeridad y compromiso. Muchos de esos participantes provenían de “la provincia” y reivindicaron un nuevo Chile regional y local. Así comenzaba una historia compleja y diversa, en la cual nada sería igual para el centralismo chileno.

### **8. El periodo descentralizador 1994–2018**

Los 24 años transcurridos entre 1994–2018 expresan distintas y complejos avances del proceso descentralizador chileno. En este extenso período se han puesto a prueba las reformas constitucionales y legales de 1991, a saber: se ha afianzado la gestión del FNDR, la decisión regional sobre la inversión pública, modificado (lenta pero positivamente) los procesos electorales locales y regionales, generado avances (insuficientes) sobre transferencia de competencias a los gobiernos sub nacionales,

definido algunos programas especiales regionales de notable impacto (como el Plan de Desarrollo de Zonas Extremas), avanzado decididamente en la elección de los Gobernadores Regionales. Avances, sin lugar a dudas, pero insuficientes, como consignó la Comisión especial presidencial del 2014 y que en lo fundamental llamo a un “nuevo impulso” del proceso descentralizador.

Aunque la crítica a la insuficiencia descentralizadora se ha consignado respecto de su velocidad, es necesario precisar que, en numerosos casos el bajo ritmo de reformas regionales y municipales expresa también el reforzamiento de tendencias centralizadoras y la relegación de la descentralización en la agenda político-social. Responsabilidad de los Gobiernos, Partidos Políticos, Parlamento y también de la dinámica insuficiente de movimientos y organizaciones en las propias regiones.

Muestra de ello ha sido prácticamente todo el extenso periodo analizado, también la temática municipal y su crucial déficit estructural de recursos (Banco Mundial, 1994). Los municipios van asumiendo crecientes responsabilidades en protección y auxilio social preferentemente, además de la tradición ya establecida en Educación y Salud Primaria. Sólo muy recientemente, los fenómenos políticos como el denominado “Estallido Social” y la actual Pandemia, han revalorizado el rol de las autoridades municipales, ya que su accionar está directamente vinculado a la población y sus necesidades específicas. Se deja entrever que la “deuda municipal en Chile” es enorme y desgraciadamente creciente (OECD, 2017).

Otro tanto, ocurre con los gobiernos regionales que han desempeñado un papel menor al asignado por sus propias competencias y funciones establecidas en el 1991. En la práctica, no han jugado roles relevantes en materia de fomento y emprendimiento productivo, de hecho, la creación del Ministerio del Medio Ambiente redujo las competencias regionales en la certificación ambiental de las inversiones. También, se redujo el rol compensatorio territorial que tenía el FNDR (al contabilizar el factor población en los mecanismos de distribución de la partida nacional del FNDR en detrimento de las regiones menos pobladas). La práctica de los ISAR y sobre todo los Convenios de Programación, fue progresivamente debilitándose y los compromisos iniciales de deslocalización de servicios nacionales (de clara connotación regional en distintas ciudades) se paralizaron, salvo el caso del Instituto Antártico en Punta Arenas.

En suma, un proceso de luces y sombras, en el que va creciendo la importancia y envergadura de la SUBDERE, el control nacional sobre la descentralización en desmedro efectivo de un proceso abierto al protagonismo de gobiernos regionales y municipios. En la práctica misma, los avances en la democratización de las instancias de gobierno regional y local avanzaron “en cámara lenta” a lo largo del tiempo.

Destacaremos algunos aspectos con mayor detalle, más allá de las variaciones producidas en este largo tiempo, en el que recién en 2014 comienza a levantarse un razonable fortalecimiento de una esperada descentralización con la elección de los Gobernadores Regionales y las propuestas de la Comisión Asesora Presidencial.

### **1. La inversión regional como clave del proceso descentralizador**

El FNDR, los ISAR y Convenios de Programación quedaron establecidos desde 1991 como los instrumentos claves de la descentralización chilena. Es decir, un acápite de presupuesto nacional que permite la administración directa y/o la decisión regional de recursos de inversión pública, llegando aproximadamente a un 50 % de la totalidad de la inversión pública regionalizada en nuestros días. Es una destinación presupuestaria el factor central del desarrollo regional, ya que no hay recursos propios, ni tributos regionales, salvo el caso de las Patentes Mineras donde existen destinaciones territoriales específicas.

El FNDR ha sido y es el factor fundamental de los recursos públicos regionales, donde hoy es aproximadamente diez veces mayor de lo que era en 1990. Inicialmente, la distribución de las cuotas regionales estaba fundada en criterios netos de compensación territorial, como la distancia a Santiago, la densidad poblacional, la ruralidad y la pobreza relativa de cada territorio. Allí se innovó a cierta altura, por la presión central al considerar que el 50 % de la cuota se distribuiría por demanda poblacional alterando los porcentajes de asignación en favor de la región metropolitana. También se buscó explícitamente evitar “las distribuciones regionales” por la vía de establecer glosas suplementarias en el presupuesto del FNDR que constituyeran programas de inversión específicos “no sujetos a mecanismos compensatorios”. El uso en ocasiones, poco adecuado de los recursos del original 5 % asignado por productividad regional (estímulos a los gastos efectivos regionales del periodo anterior) y el uso discrecional del 5 % asignado a Emergencias, fue

limitando el uso “propriadamente regional” del FNDR, generándose un programa cada vez más direccionado por la SUBDERE y la DIPRES. En la práctica, la partida presupuestaria del FNDR y hasta el gasto de funcionamiento del GORE ha sido discutido en el Parlamento por la SUBDERE y nunca directamente por los GORES. Llama la atención, que solo en “una oportunidad” los personeros de la DIPRES recorrieron todas las regiones del país en la fase de preparación presupuestaria, se arguye, en la práctica, de un FNDR “intervenido centralmente”.

El FNDR vivió “tiempos mejores” entre 1994 y 2000, cuando el Presidente Frei Ruiz Tagle definió que la inversión de decisión y/o ejecución regional transitara desde un 21% a un 42% de la inversión pública nacional. Aun con severas dificultades de contabilización, esta decisión implicó una mayor destinación regional de recursos y expreso una firme voluntad descentralizadora.

Es bueno agregar que el FNDR es el programa de inversión pública más eficiente en prácticamente todos los ejercicios presupuestarios chilenos desde 1991. Aun con sus dificultades operativas y que implican: proyectos que requieren la recomendación favorable en cada caso, priorización del Intendente al Consejo Regional, sanción del respectivo GORE, definición de una unidad técnica regional licitante, ejecutante y numerosas reasignaciones presupuestarias entre proyectos a lo largo del ejercicio anual. La eficiencia del FNDR tiene que ver con su identidad regional, con que exista una apropiada rendición de cuentas al Consejo Regional y municipios por parte del intendente.

Aunque partieron con fuerza, los ISAR han tenido una gestión compleja a lo largo de estos años, por la escasa influencia de los intendentes y gobiernos regionales sobre los ministerios asentados en sus regiones. En los casos en que se disciplinaron SEREMIS y jefes de servicios, los programas conllevaron decisiones de proyectos escogidos por los GORES. Naturalmente que ello implica perfeccionar el mecanismo, más allá que se hayan contemplado posteriormente las IRAL, hay un terreno complejo en la relación del GORE con los ministerios y que es clave en las tareas futuras, de allí la alta peligrosidad de mantener a los SEREMIS en la esfera del delegado presidencial.

Los Convenios de Programación que nacieron con fuerza y decisión regional, han expresado lo sólida que puede llegar a ser la relación de los gobiernos regionales y ministerios, sin embargo, se ha ido desdibujando en el tiempo. Desde hace unos quince años se trata de un instrumento puntualmente activado y más bien como expresión de algún programa nacional de clara incidencia regional, como ocurrió entre 2014 y 2018 con el Plan Especial de Zonas Extremas. Haber subutilizado este mecanismo es una prueba más de la falta de “fuerza regional” para abordar y comprometer a los ministerios, y naturalmente, de la falta de disposición central. Esta práctica ha sido llevada a cabo principalmente por el MOP y distintos gobiernos regionales.

## 2. Los problemas estructurales del financiamiento municipal y el Fondo Común Municipal (FCM)

Los problemas del financiamiento municipal son estructurales y con variantes, han permanecido así en las últimas décadas (Castillo, 2017). Este déficit estructural se explica por la insuficiencia en las transferencias históricas de los denominados “servicios traspasados”; por lo modesto del monto global del Fondo Común Municipal; por la imperfecta manera de compensar a las comunas más modestas pobres, aportadas y rurales; por el modo en que se ha gestionado históricamente el impuesto territorial; por los ingresos insuficientes de actividades de carácter extractivo, los que solo aportan débiles montos por patentes o derechos de accesos (Borcoski, 2019).

La situación anterior, se ve agudizada por el aporte permanente a la inversión infraestructural que se efectúa a través del FNDR, ya que, con dicho instrumento el municipio es en extremo dependiente de esa instancia de financiamiento. A lo que se agrega que, la administración local debe solventar sus costos de operación y funcionamiento desde el FCM que, en la mayoría de los casos, solo se refleja en servicios exiguos para/con la ciudadanía (Antúnez y Galilea, 2003).

Los municipios viven implorando directamente para solventar las necesidades de su población, lo que se ve acrecentado y especialmente complejo en situaciones de emergencia o desastres naturales. En muchas ocasiones, el nivel central no ha

reconocido esa acción directa y los déficits presupuestarios municipales se han extremado. Ello ha conllevado que los municipios sean instituciones muy dependientes de la “dativa central” y la SUBDERE.

Uno de los desafíos fundamentales de los municipios es que pasen desde el estatus de “administraciones municipales” al de “gobiernos municipales”. Gran parte del esfuerzo constitucional venidero deberá abordar esta nueva entidad corporativa, en el sentido que le suponga mayores grados de autonomía presupuestaria, elencos profesionales, funcionarios de mayores competencias y capacidades para acentuar su acción corporativa “intermunicipal”<sup>9</sup>.

En particular, los avances en materia de monto, composición y modalidades redistributivas del FCM han sido insuficientes, a pesar de los esfuerzos encaminados a dicho propósito. Es imprescindible que el porcentaje de aportación al FCM sea de un número mayor de municipios y en porcentajes de aportación superiores. Adicionalmente, es fundamental, que exista un mecanismo serio y permanente sobre los avalúos de propiedades afectas al impuesto territorial, lo que supone rigurosidad sobre su cobro efectivo, dado que los avalúos de las propiedades de mayor valor suelen ser cercanos a la mitad de su valor comercial. Ciertamente es un impuesto adecuado, en la medida que sostiene su destinación para solventar servicios locales. El porcentaje de propiedades habitacionales exentas es aproximadamente de un 75 %, lo que hace que sea un tributo socialmente justo, sin embargo, no ha existido una rigurosidad persistente del SII respecto de los reevalúos periódicos y la revisión de las actuales exenciones. El sistema político es muy sensible a estos procesos y carece de conciencia plena sobre lo que implica al financiamiento municipal elemental.

Por otra parte, no se ha avanzado en gravar actividades productivas extractivas más allá de las actividades mineras. Es posible avanzar en actividades propias de la silvicultura, acuicultura y en faenas agrícolas de alta productividad y destino exportador.

9 Para más detalle, véase en:  
CGLU. (2016). “Carta-Agenda Mundial de los Derechos Humanos en la Ciudad”. Barcelona, España. Recuperado de: [https://www.uclg-cisdp.org/sites/default/files/CISDP%20Carta-Agenda\\_ESP\\_0.pdf](https://www.uclg-cisdp.org/sites/default/files/CISDP%20Carta-Agenda_ESP_0.pdf)  
CLAD. (2019). “Consenso de la Habana”. Recuperado de: <https://o.clad.org/images/declaraciones/ConsensoLaHabana-Julio2019-ES.pdf>

Ampliar el “ámbito productivo” vía patentes de uso o acceso de beneficio local serán de la mayor importancia. A lo anterior, se debe agregar que el pago de patentes comerciales suele efectuarse en la “casa matriz” y no en las localidades específicas comunales, con el consiguiente detrimento de los municipios “productores”.

La idea de un Gobierno Municipal es también propicia para que los municipios puedan ampliar su asociatividad con empresas privadas, lo que implicaría acceso a nuevos recursos y comprometerse más a fondo con el emprendimiento local.

Por último, el fortalecimiento profesional del funcionario municipal es una tarea ineludible, lo avanzado en la Ley de Plantas y remuneración de alcaldes han sido logros largamente anhelados, pero con avances “en cámara lenta”. Mayores capacidades profesionales serán indispensables en que las Corporaciones municipales puedan extender su quehacer al emprendimiento productivo, desarrollo turístico y otras tareas propias del desarrollo local.

En el terreno de lo “intercomunal” todavía hay muchos pendientes locales, en comunas del Gran Santiago, en extensas zonas rurales e incluso en agrupaciones provinciales, la asociatividad es “la manera” de enfrenar desafíos de mayor envergadura. Lo mismo reza para un vínculo superior de los municipios con los GORES, de modo que estos niveles subnacionales tengan un trabajo marcado por su “acción conjunta y coherente”.

### **3. Los avances menores en el Ordenamiento Territorial**

El tema del Ordenamiento Territorial tiene cuentas “al debe”, en la práctica de este extenso periodo, se observa que el número, calidad y eficacia de los instrumentos de ordenamiento territorial, ha disminuido. Especialmente los Planos Reguladores Comunales (PRC) que son los más habituales, se encuentran muy desactualizados. En el mismo sentido, especialmente críticos son “los tiempos” de procesamiento y sanción de estos instrumentos, que suelen ser de varios años, lo que hace que el mecanismo de “congelamiento preventivo” carezca de sentido y oportunidad. Por otra parte, los intereses inmobiliarios particulares, sumados a otros temas delicados de influencia y corrupción pueden presentarse en eventuales modificaciones sobre cambios de uso de suelo o densidades constructivas en estudio.

Es cierto y reconocible que ha habido avances en metodologías y diseños para ir mejorando estos instrumentos de ordenamiento territorial. Se habla incluso de planes regionales de ordenamiento territorial (SUBDERE, 2011), donde en varias regiones se han efectuado esfuerzos significativos en ese campo. En dichas situaciones, ha habido un trabajo intersectorial y ministerial apreciable, aunque los resultados generales se corresponden más bien al área de esfuerzos académicos que en instrumentos que favorezcan políticas públicas territoriales eficientes y eficaces. El enfoque internacional del tratamiento de Cuencas u otro tipo de Ecosistema de especial valor, permite ir adecuando estos instrumentos territoriales más extensos a categorías ambientales de mayor significación.

Los planes intercomunales han sido fundamentales para el tratamiento de comunas conurbadas y que como en el caso del Gran Santiago, son desde hace décadas instrumentos fundamentales del ordenamiento territorial. Sin embargo, se ha observado un estancamiento en este último tiempo, siendo más excepciones que norma. Por otra parte, debieran haberse observado mayores avances en el tratamiento de “zonas de riesgo” como resultado del propio reconocimiento de desastres acontecidos.

En ocasiones, un Plan Seccional al interior de un Plan Regulador es el tipo de instrumento más adecuado para propósitos de políticas públicas. Incluso, debe ser incluido como requisito esencial cuando en una zona determinada exista alguna inversión o proyecto de impacto ambiental significativo, como requisito de su certificación ambiental.

Instrumentos como los señalados requieren ser potenciados con urgencia, sólo así se abrirá paso a: una planificación adecuada y ajustada de los territorios; optimizar la operación y gestión de cada asentamiento humano; controlar eficazmente el uso del suelo y detener la expansión urbana hacia sus ecosistemas de pertenencia; programar con rigurosidad los sistemas de transporte y efectuar zonificaciones socialmente integradas.

Es más, cuando hay desastres de origen natural de significación, por ejemplo, en los casos de terremotos y tsunamis, hemos observado catástrofes severas en los bordes costeros donde no se ha actuado con prontitud ni oportunidad. Así es que, es

importante la definición de esas “zonas de riesgo” (que la propia naturaleza ya ha señalado) para evitar futuros poblamientos e instalaciones inadecuadas.

Es probable que la intervención de la burocracia municipal con la regional y la sectorial del MINVU entren en colisión o que su trabajo armónico sea difícil de alcanzar. Al efecto, el Gobierno Regional debe conducir estos esfuerzos, simplificar los trámites, ser exigente con los plazos perentorios y convocar eficazmente a las instituciones intervinientes. Sin duda, es esencial la colaboración entre el GORE y los municipios.

En definitiva, los GORES han asumido débilmente esta responsabilidad primordial, habida cuenta de la importancia creciente de las cuestiones del ordenamiento territorial tienen en el desarrollo productivo, sustentabilidad y calidad de vida de las familias. El cambio climático y los desastres naturales asociados solo agregan relevancia al rol de los gobiernos regionales y municipios en el ordenamiento territorial.

#### 4. La temática medioambiental re- centralizada

La ley 19.300 sobre Medio Ambiente de los finales de la administración de Aylwin, marcó una institucionalidad intersectorial (o interministerial, si se prefiere) para la temática del Medio Ambiente. Esta opción de un Comité de Ministros, coordinados por el Ministerio Secretaría General de la Presidencia, tuvo el mérito de aunar enfoques y visiones a una temática evidentemente transversal. En el mismo sentido, ubicar su dependencia bajo la propia presidencia, reivindicó su papel propiamente político.

Esta disposición estuvo acompañada de la creación de Comisiones Regionales del Medio Ambiente (COREMA) que presidía cada Intendente Regional. En estas, se tuvo participación de los ministerios sectoriales de mayor significación y de cuatro representantes del respectivo Consejo Regional. De esta forma las COREMAS se fueron constituyendo en instancias muy adecuadas para que los gobiernos regionales hicieran efectiva la responsabilidad y competencia que la Ley Orgánica Regional les otorgó. En los hechos, esta “modalidad regional” de la temática ambiental, se definió también como consecuencia de la legislación descentralizadora previa.

De esta forma operó lo medio ambiental durante un extenso periodo, hasta que se decidió crear el Ministerio del Medio Ambiente. Es decir, quedó abandonada la práctica la gestión interministerial y se sectorializó el Medio Ambiente como problemática. Al margen de la creación de una frondosa y extensa burocracia, esta opción implicó un abandono “relativo” de la instancia ambiental regional y una nueva reconfiguración de los comités regionales del medio ambiente, suprimiéndose así la representación del propio Consejo Regional (a todas miras, un retroceso descentralizador en toda línea).

La certificación ambiental de inversiones públicas y privadas es una de las más importantes funciones que las COREMAS desempeñaron. Dado ello, sus análisis y sus determinaciones fueron construyendo una jurisprudencia esencial en cada región para que las consideraciones medio ambientales estuvieran presentes en la formulación de proyectos productivos innovativos. A la rigurosidad sobre los condicionamientos ambientales se fue asegurando simultáneamente una más directa capacidad fiscalizadora para el monitoreo ambiental al efecto.

La participación de Consejeros Regionales en esa instancia les daba importante representación de la ciudadanía regional. Esa representación ciudadana, no fue menor en una temática dotada de fuertes grados de conflictividad en los territorios, en este sentido, la COREMA contuvo y procesó muchas demandas ciudadanas.

Todo lo anterior se fundó en la importante visión territorial sobre las cuestiones medio ambientales, entendida como una problemática compleja y sumamente particular en los respectivos territorios. El Gobierno Regional siempre se pensó como una instancia adecuada para la construcción de acuerdos, también en las reglamentaciones ambientales específicas, aún actúa incluso en la certificación de los instrumentos de ordenamiento territorial antes expuestos.

## **5. Los avances en los sistemas electorales regionales y municipales**

El Acuerdo Político de 1991 marcó un hito importante, a lo que se suma la Ley Orgánica Constitucional de Gobierno Regional y las modificaciones a la Ley Orgánica de Municipalidades. Dichos consensos y acuerdos fueron producto de complejas negociaciones, dentro de las cuales se enmarcó el complejo sistema

electoral local. En el mismo sentido, para los partidos políticos y Parlamento la “cuestión electoral” siempre tuvo primera prioridad. Cuesta entender, que cuestiones tan básicas a la democracia, hayan implicado tanto tiempo con varias “etapas intermedias”, sin embargo, todo continuó avanzando en la modalidad “cámara lenta”.

Para la elección municipal, todos los postulantes eran candidatos tanto para alcaldes como a concejales, dicha situación siempre fue elemento de gran confusión. En este escenario surgen las primeras modificaciones, dentro de las cuales se abordaron diferentes fórmulas para la definición del escaño alcaldicio, a lo cual tras variantes complejas se fue abriendo paso la evidente elección separada de alcaldes y concejales. Actualmente el alcalde no es electo en una “segunda vuelta”, (situación propia de la elección chilena presidencial), de igual forma y probablemente será tema de debate para el “tiempo venidero” o para el inminente proceso constituyente, ya sea en temas como la modalidad de elección y/o las restricciones para la reelección<sup>10</sup>.

La elección separada de alcaldes y concejales terminó dotando de mayores competencias y legitimidad al alcalde como figura ejecutiva local. Se precisó dicha diferencia hacia la ciudadanía y se diferenciaron roles de autoridades que tenían competencias complementarias. Actualmente, y como ya se mencionó respecto al tema de reelecciones, es previsible que aparezcan propuestas de cambios en la temática electoral.

En el caso del Consejo Regional, es clave que no se haya alterado su composición de base provincial, respetándose el criterio razonable de justa representación a las provincias menos pobladas como criterio de compensación territorial. El cambio electoral de mayor trascendencia fue, sin duda, la elección directa de consejeros regionales, lo que dotó a estos de una legitimidad muy superior a la anterior. La supresión del colegio electoral provincial constituido por los concejales provinciales es un paso adelante significativo, porque supera una “figura intermedia” compleja y confusa.

---

10 Situación abordada mientras se escribe este artículo, para más información: <https://www.latercera.com/politica/noticia/50-parlamentarios-y-mas-de-90-alcaldes-no-podran-repostular-en-su-proxima-eleccion/YULDHH3LKJCL7DOGLJOEIU4BV4/>

Las elecciones efectuadas con estos perfeccionamientos electorales han ido en la senda adecuada. Aun así, también estos avances contrastan con elecciones de cada vez menos convocatoria efectiva, lo que sorprende en relación con que las autoridades locales y regionales están también más cerca de los ciudadanos. Es cierto que ello se relaciona con la desafección institucional y democrática, aunque la próxima Constitución puede generar un “cambio de rumbo”.

El punto crucial de estos avances es la elección del Ejecutivo Regional (ahora Gobernador Regional), después de las últimas modificaciones legales. Muchas de estas disposiciones, competencias, roles compartidos y de compleja relación con el delegado presidencial, serán objeto de propuestas en el capítulo siguiente de estas notas. En los hechos, el debate sobre la oportunidad de esta elección de Gobernador no hace sino mostrar la relevancia que estos agentes tendrán en el horizonte descentralizador futuro del país. Estamos frente a la emergencia de nuevos liderazgos políticos, que, legitimados por una amplia voluntad ciudadana, surgirán con fuerza como actores de los procesos políticos futuros. La resistencia a la segunda vuelta plena, y la posibilidad de una mayoría relativa calificada, establece una situación algo confusa hacia la ciudadanía.

## **6. Los avances importantes en el mecanismo de transferencia de competencias**

Después de más de dos décadas sin que hubiese nuevas competencias trasferidas a los gobiernos regionales, en 2014 se reactiva el proceso descentralizador como resultado principal de las recomendaciones efectuadas por la Comisión Asesora Presidencial sobre Descentralización<sup>11</sup>.

La carencia señalada, se explica por la ausencia de una voluntad política expresa del Ejecutivo nacional, por cuanto el mecanismo de transferencia estaba ya considerado en la Ley 19.175 de 1992. Durante todos estos años no se efectuó transferencia alguna, sin embargo, ahora se transitará sólo en algunas peticiones muy excepcionales de transferencias por parte de los propios GORES, que

---

11 Véase: Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional. (2014). “Propuesta Política de Estado y Agenda para la Descentralización y el Desarrollo Territorial de Chile”. Santiago. OECD. (2009) “Territorial Reviews: Chile”

requerirán simultáneamente acuerdo del Ministerio Sectorial correspondiente y del Ministerio del Interior.

Esta falta de prioridad política hacia las referidas transferencias, se fundan en el predominio evidente de los ministerios por sobre los gobiernos regionales. Ello es simultáneo en la gestión de SEREMIS y directores de servicios en las regiones, que son mucho más representantes de sus ministerios en el territorio, que personeros comprometidos directamente con el desarrollo regional. Esta “cultura ministerial en el territorio” podría verse extendida gravemente si se aplica la actual disposición que concede dependencia de dichas autoridades sectoriales al delegado presidencial, quien adicionalmente es el quien envía la terna para la nominación de los SEREMIS. De perpetuarse esta verdadera cultura del predominio ministerial centralista, es altamente probable que las nuevas competencias se expresen débilmente en cada región. Es posible que las competencias trasferidas al comprometer a entidades del propio Gobierno Regional se lleven a cabo con independencia y hasta interferencia de las SEREMIS y los servicios ministeriales en cada territorio.

No obstante, la Ley 21.074 afianzó formalmente las competencias regionales históricas de los gobiernos regionales en materias de Ordenamiento Territorial, Fomento al Desarrollo Productivo y Desarrollo Social. Dicho reforzamiento se expresa en el reconocimiento explícito del rol propio de los GORES en la formulación de políticas públicas regionales, en hacer vinculantes y perentorio el Programa Regional de Ordenamiento Territorial (el PROT) y en la sanción de todos los instrumentos de planificación territorial. Ello se ve acompañado de nuevas divisiones administrativas en el organigrama de cada GORE, a saber: la División de Fomento e Industria, División de Desarrollo Social y División de Infraestructura y Transporte, las que con atribuciones ejecutoras permiten la ejecución directa de programas y proyectos en sus ámbitos respectivos, y que también permitirán progresivas nuevas competencias. Estas nuevas disposiciones constituyen el aporte descentralizador principal de la Comisión Presidencial.

Lo más importante es que se estableció un mecanismo más efectivo y expedito de traspaso de competencias a través de decreto supremo y no por ley. Ello constituye el principal avance en este campo. En síntesis, siendo la transferencia de competencias una materia engorrosa y prácticamente impracticable en veinte años, se abre

una modalidad institucional que la hace posible y que debiera ser practicada con decisión y eficacia por las nuevas autoridades electas.

## 7. Las insuficientes Estrategias de Desarrollo Regional y Comunal

Las Estrategias de Desarrollo, sean regionales o comunales, son instrumentos vitales en la gestión descentralizadora. Se trata de instrumentos definidos en la legislación respectiva y que se constituyen en obligaciones institucionales importantes. De paso, se trata de esfuerzos desde su confección, destinados a definir con precisión objetivos fundamentales de acción regional, que implican una lectura acuciosa del diagnóstico, medios y recursos disponibles que culminan con orientaciones de acción estratégicas.

Sin embargo, salvo ocasiones particulares, estos esfuerzos por plasmar en un documento guía, la acción regional o comunal no ha logrado ser aprovechada cabalmente. Ya sea porque se trata de esfuerzos muy formalistas, porque son aproximaciones muy académicas o se observa de ellos más bien el cumplimiento de un requisito formal. No son, como deberían ser, una “carta de navegación” o una orientación esencial, que sea capaz de comprometer al conjunto de actores públicos, privados y sociales en el logro sistemático de mejoras concretas de desarrollo.

En ocasiones, sin embargo, las Estrategias Regionales de Desarrollo han logrado convocar a los agentes claves del desarrollo y adoptado metodologías participativas, se han abierto a un debate constructivo, crítico y variado, y han logrado que el Consejo Regional termine discutiendo y sancionando un texto que constituye una verdadera “carta de navegación”. En dichos casos, ha habido el liderazgo preciso para obtener ese escenario, se ha contado con apoyos de investigación eficientes, convocado a eventos participativos al efecto y se han obtenido resultados alentadores. Esa debiera ser la norma y no la excepción (Gobierno Regional de Los Lagos, 2019).

Los “consensos regionales” son vitales en el esfuerzo para el desarrollo, sobre todo en un documento guía eficiente, preciso y eficaz. De esta manera, los objetivos allí consensuados podrán: ser la base de los debates y las propuestas presupuestarias, jerarquizar los objetivos en los diferentes territorios y las acciones

sectoriales correspondientes, sobre todo en la cartera de proyectos a ser impulsada (Garrido, 2020).

En definitiva, una Estrategia Regional de Desarrollo orientadora, concreta, pormenorizada en sectores y territorios, y que busque eficaz y eficientemente una integración social, productiva y territorial, es una “asignatura pendiente” en la gran mayoría de los casos.<sup>12</sup>

En el ámbito de los municipios se dispone de estrategias y acciones o Planes de Desarrollo Comunal (PLADECO), donde se pormenorizan sectores y barrios, los que se constituyen en lineamientos de acción que suelen priorizar la acción social integradora. Con todo, es posible avanzar más en las metodologías participativas y en generar acuerdos público-privados que afiancen el desarrollo local.

## 8. La participación ciudadana, la asignatura pendiente de la descentralización

Teóricamente la descentralización es un proceso que afianza y profundiza los sistemas democráticos, porque hace posible una participación ciudadana más concreta, eficaz y cotidiana. Es a nivel de gobiernos subnacionales, que esas formas de participación adquieren plena vigencia, sin embargo, la práctica de las décadas analizadas muestra que este logro tan vital para la descentralización chilena es en lo fundamental, una asignatura pendiente. También lo es para la democracia toda, aunque se esperaría siempre más participación, precisa y eficiente en los niveles subnacionales.

En el ámbito local, la sociedad civil y sus redes de organizaciones activas suelen poseer fuerza relevante y han ido avanzando hacia estructuras organizativas superiores. Es por ello, que sea en la comuna donde se expresan las formas participativas más rescatables, aquello es especialmente significativo en la operación de los

12 Ello ha sido refrendado en el DFL N°1-19.175 de 2005 del Ministerio del Interior, que refrenda la ley 19.175 Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional. También el concepto de Estrategia Regional de Desarrollo está destacado en la creación del Sistema de Educación Pública y en la Creación del Ministerio de Desarrollo Social y Familia, es recogida como instrumento fundamental en las leyes de Presupuesto del Sector Público.

consejos municipales y hasta en consejos de la Sociedad Civil gestados al efecto. La vida municipal se nutre más habitualmente de participación y gestión ciudadana.<sup>13</sup>

Ciertamente que, en muchos aspectos, todavía es posible avanzar más decididamente en mayores logros participativos, especialmente cuando los renovados sistemas de interconexión informática favorecen una participación de mayor consulta, amplitud y diversificación. Las tareas futuras son profundizar en esta línea, abriendo cauce a una gestión cada vez más conducente y significativa de la sociedad civil organizada. En este sentido, la estructura barrial ofrece siempre la posibilidad de hacer de estas formas de participación habituales, una sana práctica.

La participación a nivel de la institucionalidad regional se efectúa hasta ahora a través de la intermediación del Consejo Regional, casi exclusivamente. Claramente la elección directa de los consejeros regionales ha valorizado su rol y también ese papel intermediario entre las organizaciones y la institucionalidad regional. Se trata de acentuar una participación más activa en la dirección señalada.

En las regiones operan actividades productivas con problemáticas muy particulares y habitualmente complejas. El ámbito regional debiera abrirse a gestar “acuerdos público-privados” en distintos *clústers* productivos de envergadura, los que también deben entenderse como modalidades participativas. La existencia y promoción de debates regionales permanentes sobre temas claves en cada territorio, debieran considerarse a futuro como iniciativas destacables.

La práctica histórica en muchas regiones de diferentes países, ha sido que los territorios eficientemente movilizados socialmente a través de una participación eficaz, verdadera y conducente, obtienen logros superiores y generan una “actitud proactiva” frente al desarrollo regional.

Los dramáticos tiempos que se vienen con la década post pandemia, bien pueden ser una oportunidad para enfrentar problemas sin parangón. Será requisito importante el realismo de los acuerdos para enfrentar las reconstrucciones productivas,

---

13 Como establece el DFL 1-18.695 de 2006 del Ministerio del Interior, que refrenda la ley 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades.

la superación de las nuevas brechas sociales y avanzar a una integración social más efectiva. En este duro nuevo tiempo, la participación, gestión y protagonismo ciudadano serán requisitos para el avanzar sobre bases sólidas.

## 7. La Descentralización chilena en una fase decisiva

Tomando en consideración la trayectoria incierta, variada y compleja de la descentralización chilena, se puede señalar que durante 2020–2021 se pueden dar escenarios decisivos para el proceso descentralizador.

Con sus propios ribetes, luces y sombras los trabajos de la Comisión constituida por la presidenta Bachelet, marcó un mandato amplio hacia la profundización del proceso descentralizador. Con una convocatoria amplia y transversal, sus conclusiones apuntaron principalmente a acelerar los traspasos de competencias hacia los gobiernos regionales y a la elección del Ejecutivo regional como factor democratizador y desatador de liderazgos ciudadanos regionales que debieran garantizar una progresión adecuada de un proceso reconocidamente complejo.

La aplicación ejecutiva de estos lineamientos no estuvo a la altura de dicho mandato y se fue generando una compleja tramitación parlamentaria, con una legislación insuficiente que acompañó el mandato legal para la elección del gobernador regional y que debiera materializarse el próximo 11 de abril del 2021. Aun cuando se reconoce un avance significativo de competencias y atribuciones transferidas a los GORES, se llegó a otros aspectos de gran complejidad para la operación futura de las instancias regionales propias, al establecerse (e incluso fortalecer) la figura del delegado presidencial en cada región, reservando a esa figura institucional competencias y funciones claves para el desarrollo regional. Principalmente, aquella relativa a las dependencias de las carteras regionales ministeriales y de los servicios públicos ministeriales en cada región, que contrario a toda lógica descentralizadora, dependen de dicho delegado presidencial. Ello disminuye esencialmente el estratégico rol conductor del futuro gobernador regional.

Esto hace que se proyecte una confusión no menor entre los agentes político-sociales en regiones y exista una manifiesta preocupación respecto de la realización de los comicios para la elección de los Gobernadores Regionales. Incluso, es más,

el propio Gobierno convocó a una comisión de expertos de todo el arco político, con el objeto de proponer una ley corta que ajustara la normativa de la actual ley y que viabilizara las condiciones técnicas de la referida elección.<sup>14</sup>

El día que dicha Comisión presentó al Presidente de la República sus conclusiones, fue el 18 de octubre de 2019, coincidiendo con el denominado “estallido social” y un proceso de gran convulsión social que derivó en un calendario constitucional, con las consiguientes incertidumbres y/o esperanzas para los diferentes actores políticos sociales del país.

Estas nuevas circunstancias relegaron el debate y la elección regional a un lugar secundario en la agenda gubernamental, política y social. Existen así planteamientos desde quienes afirman que la cuestión regional debe revisarse al calor de la nueva Constitución, hasta quienes afirman que la elección regional es indispensable e imprescindible, porque crea un nuevo actor político regional en el proceso constitucional y porque es una oportunidad que no se debe desaprovechar después de tantos esfuerzos descentralizadores infructuosos. Agréguese a lo anterior, los innegables cálculos político-electorales de los partidos, sus alianzas y el propio Gobierno. Se define así un espacio temporal de marcada incertidumbre, más allá que las directrices principales de una nueva Constitución probablemente se abrirán a una descentralización más acentuada.

Desde el 18 de marzo de 2020 el mundo y Chile enfrentan la pandemia más grave de los últimos 100 años, lo que ha alterado fundamentalmente toda la vida cotidiana y definido un marco constitucional de excepción por la catástrofe sanitaria. La pandemia agrega una incertidumbre a toda la vida nacional, incluido ciertamente sus propios calendarios constitucionales. En los hechos, el plebiscito constitucional del 26 de abril debió postergarse al 25 de octubre, dependiendo de las condiciones sanitarias del país.

La pandemia ha conllevado una crisis y fractura económica de proporciones y Chile se encamina a una recesión a lo menos tan grave como la de 1982, con

---

14 La mesa sobre la Descentralización operó en la SUBDERE durante 2019 desde el 8 de Julio hasta Septiembre, con 14 expertos y secretaría técnica de Paz Serra Su objeto era “perfeccionar el proceso de descentralización y regionalización”.

disminuciones estimadas del PIB entre del 7 % al 9 % (y creciendo), un desempleo abierto entorno al 15 % y 18 %, disminuciones severas del nivel de la inversión, quiebra de un número significativo (entre 20% y 30%) de firmas y empresas productivas y efectos gravísimos en la calidad de vida de la población, acentuándose su pobreza y precariedad que nos retrasarán, en a lo menos, una década (CEPAL, 2020; López, 2020; y RIMISP, 2020).

En medio de este país “en una catástrofe total”, la elección regional ahonda su incertidumbre. Pospuesta para el 11 de abril próximo, junto a la elección municipal postergada, sigue habiendo mucho “cabildo político” para su realización en el escenario de la presidencial y parlamentario de Noviembre de 2021 o su postergación a la expectativa del nuevo marco constitucional.

El arduo debate en torno a la gravedad extrema de la pandemia en Chile, la insuficiencia de políticas públicas eficaces-efectivas y formas de control muy precarias, han abierto campo a “argumentos descentralizadores” no menores. La actuación destacada en el estallido social de los alcaldes ha valorizado la política y los liderazgos locales, muy particularmente la esencia de los sistemas de salud primaria municipal llamados a ejercer roles claves en el combate pandémico a través de una trazabilidad efectiva y su operación optimizada en el sistema nacional de salubridad. También, la manera en que se observa la experiencia pandémica internacional da argumentos en favor de esquemas de gestión más descentralizados como el caso de Alemania, especialmente en su comparación con la dura experiencia francesa. Los modelos de gestión “en los territorios” han aparecido como conceptos cada vez más valorados en el debate académico y político.<sup>15</sup>

En consecuencia, el “clima descentralizador” se manifiesta más favorable en la sociedad chilena, post estallido y post pandemia, aunque los efectos gravísimos sobre la actividad productiva, el empleo y la pobreza llevan la dinámica política nacional a priorizar las políticas públicas para enfrentar tamaña catástrofe. De allí que exista la tentación recurrente de “demorar” la descentralización, tanto en su urgencia electoral prevista como en sus competencias crecientes.

---

15 Véase en: Tolosa, Ismael. (31/05/2020). “Descentralización: La letra con sangre entra” en *El Mostrador*. Recuperado de: <https://www.elmostrador.cl/destacado/2020/05/31/descentralizacion-la-letra-con-sangre-entra/>

En dicho contexto, surgen estas propuestas de acción descentralizadoras, como propuestas urgentes para el tiempo venidero. Deberán considerarse en el debate constitucional siguiente y también en el complejo escenario reconstructivo frente a una recesión durísima e inédita.

### **1. La elección de los Gobernadores Regionales es urgente e impostergable**

La historia es demasiado extensa y cargada de postergaciones para la descentralización chilena, la elección de los gobernadores regionales, aun en el marco de las limitaciones de su enmarcamiento y de sus potestades legales, es urgente e impostergable.<sup>16</sup>

Con alta probabilidad esa elección será la que vitalizará esfuerzos descentralizadores en el corto plazo y en el horizonte del debate constitucional. La emergencia de este nuevo actor político es de evidente trascendencia, más allá de sus insuficientes competencias, funciones y atribuciones. Esos personeros electos, serán precisamente los que generarán nuevas condiciones para mayores competencias y atribuciones reforzadas en el tiempo cercano. Es altamente posible que las nuevas autoridades regionales ejecutivas electas configuren un “elenco” variopinto y diverso políticamente, pero lo suficientemente unidos entorno a las “demandas territoriales”. Precisamente y en parte, sería su diversidad política parte de su potencia política efectiva, así los nuevos actores electos recientemente, contarán con apoyos transversales significativos en sus territorios y podrán construir propuestas constitucionales concretas precisamente en un tiempo de reforma constitucional. Es también probable, que la unidad de los gobernadores se complemente con los alcaldes, situación de la que ha habido demostración sobrada en la coyuntura del estallido como en la pandemia.

De esta manera, se estaría construyendo un escenario totalmente nuevo para la descentralización, el que solo sería comparable a la reforma del 1991, coincidente con la idea de un proceso de fuerte y sólida renovación política, con nuevos

---

16 Chile es el único país de la OCDE y de América Latina que no elige directamente a sus autoridades territoriales intermedias.

liderazgos regionales y locales, y la valoración de la descentralización como transferencia efectiva del Poder centralizado tradicional.

El calendario electoral y eventualmente la postergación del tema de la descentralización para que se vea inmerso en la cuestión constitucional general será el arma de los “centralistas” históricos en el Ejecutivo, en el Parlamento y en todas las elites amenazadas con la emergencia de esta nueva forma de poder (esa es la batalla de hoy). Ciertamente que los tiempos son en extremo difíciles, pero es en estas circunstancias que la emergencia de un poder regional puede contribuir a construir y ejecutar soluciones con el nivel central.

## 2. La necesaria “ley corta regional” y la relación Gobernador-Delegado Presidencial para una transición regional eficiente

Como se observó en la Comisión constituida por el Ejecutivo en 2019, la actual Ley Regional requiere de algunas adecuaciones elementales.<sup>17</sup> Dicha entidad escribió al respecto un conjunto de materias importantes y dignas de ser consideradas, habida cuenta además de la unanimidad o gran acuerdo construido sobre ellas (Bravo, 2019).

Se hace necesario innovar “cuanto antes” en el tema de los gobernadores regionales y los delegados presidenciales, ya que no solo se trata de una coexistencia de autoridades con alto peligro de permanente conflicto. Sino que especialmente, porque el actual marco jurídico establece la dependencia de SEREMIS y directivos de servicios públicos de la región con el delegado presidencial. Situación que deja desprovisto al gobernador regional de las instituciones, personeros y capacidades esenciales para ejercer el Gobierno regional que tiene por mandato.

Existe allí un desequilibrio de muchísima gravedad, que, de no resolverse, estaría forzando al nuevo gobernador a pugnar por nuevas instancias sectoriales propias, eventualmente competitivas y reiterativas de lo existente a nivel de SEREMIS y de servicios regionales. Además, de una redundancia irracional en materia de recursos, estaríamos “condenados” a una cadena inevitable de conflictos de competencias y

17 Véase en: Mesa Técnica de Descentralización. (2019). “Informe Final”.

roles entre gobernador y delegado. Los secretarios regionales ministeriales inevitablemente en el marco de un país unitario como el nuestro están obligados a doble dependencia (central y regional). Dicha figura, ciertamente difícil de administrar, ha existido por décadas con una práctica bien positiva, porque la clave está en la dependencia de lo regional del actual intendente y de lo sectorial del ministro. Esa experiencia ha sido adecuada, entre otras cosas, porque para la Estrategia Regional la definición y jerarquización de proyectos de inversión ha contado con la participación esencial de ministerios y servicios “en la región”, regulando así una relación sectorial-territorial inevitable en un país de estructura y cultura unitaria.

Probablemente, una norma legal que especifique la doble dependencia con todas las singularidades de lo regional respecto del gobernador sea suficiente. Así, en dicho rol se reduce imprescindiblemente el papel del delegado presidencial a las materias vinculadas con las cuestiones relativas al “gobierno interior”, asuntos que actualmente manejan los intendentes regionales.

Aun así, si no se produjera esta disposición en la referida “ley corta”, la elección del gobernador regional se debe hacer a todo evento, tanto por sus efectos políticos en medio del debate constitucional, como porque ese liderazgo nuevo habría de terminar imponiéndose en la práctica frente a la conflictividad planteada por la actual Ley (la que debería modificarse a posteriori de la elección). No obstante, una transición ordenada del proceso de instalación del gobernador regional hace preferible la modificación y adecuación legal con anticipación a su elección, ya que reduciríamos drásticamente los conflictos que probablemente se darían entre las autoridades coexistentes. Deberíamos ir hacia un sistema en que el gobernador regional sea como los presidentes regionales de las regiones francesas y el delegado a ser como el prefecto Francés.

### **3. Se debe avanzar en la Ley de Rentas Regionales y Municipales**

El tema de los recursos es siempre vital en todos los esfuerzos de descentralización, por lo tanto, es urgente que los gobiernos subnacionales (el regional y el municipal) dispongan de un volumen de recursos propios para el desenvolvimiento de sus competencias.

Ciertamente que el FNDR y el FCM son instituciones presupuestarias que deben incluso ser reforzadas, pero no se “agota” el tema de los recursos con estos importantes instrumentos de financiamiento.

El financiamiento regional y local debe ser visto en una legislación unificada. Los gobiernos regionales y municipios están destinados a aliarse estratégicamente en su acción futura, ya que de ello dependerá en gran medida el éxito descentralizador.

Tomando la forma en que opera el mecanismo de las patentes mineras, hay la posibilidad de ampliar esa modalidad al conjunto de las actividades productivas extractivas en todas sus formas. El acceso a recursos extractivos (de diferente grado de renovabilidad) conforman lo que se denomina una patente, así, estos ingresos debiesen ser íntegramente destinados a los gobiernos regionales y municipales. Adicionalmente, debieran estar destinados a inversión y no a financiar gastos de funcionamiento y operación regular de las entidades subnacionales.

Es posible añadir otras actividades productivas, no necesariamente extractivas, pero que son de una connotación territorial evidentes. Por ejemplo, en el caso de los puertos y aeropuertos en los que se cancela un “derecho a uso”, se debería contemplar un beneficio para las entidades territoriales. Para dicho caso, los recursos de destinación territorial debieran destinarse al mejoramiento sistemático de la infraestructura de las redes de transporte en cada territorio y al efecto, debieran priorizar su destinación al FNDR de cada región.

Una Ley de Rentas Territoriales debiera perfeccionar el mecanismo de las Patentes Comerciales e Industriales que son de beneficio municipal. Particularmente, en el caso de las “casas matrices” que suelen recibir el pago de sus derechos en la sede central, situación que urge alterar para beneficiar los territorios donde se generan las externalidades negativas. También en esta materia, los recursos locales recaudados debieran orientarse preferentemente a inversiones.

#### 4. Se debe avanzar decididamente en Institutos Regionales de Fomento Productivo

Habida consideración de la debilidad que ha tenido el fomento productivo como dimensión esencial de las grandes tareas de los gobiernos regionales, el país debería avanzar de manera sostenida y decidida en constituir Institutos de Fomento Productivo en cada región del país.

Ha habido una insuficiencia notable en como las regiones han ido enfrentando su descentralización productiva y el énfasis innovativo en sus eventuales *clústers* productivos. Esas materias, y todas las asociadas al fomento productivo han sido asumidas centralmente por la CORFO, institución que, alejada de sus principios fundacionales de fomento en el territorio nacional, ha tenido un manejo sumamente centralizado de los instrumentos específicos para el fomento productivo. Adicionalmente, el uso previsto de los recursos de inversión ha sido poco eficiente, estableciéndose en muchas partidas reasignaciones para otros fines.

Las Oficinas Regionales de CORFO han sido básicamente receptoras de los instrumentos y mecanismos definidos en el nivel central. Tampoco se ha direccionado a las otras agencias públicas vinculadas con diferentes actividades productivas como: minería, turismo, pesca, agricultura, ganadería, silvicultura y actividades manufactureras.

Adicionalmente, las Agencias de Desarrollo que se impulsaron en algunos periodos históricos, se han discontinuado. Así también, muchos de los esfuerzos más interesantes como la formación de *clústers* productivos que convocaban al conjunto de actores público-privados a un trabajo conjunto, quedaron en diagnósticos y en una animación menor de compromisos para el desarrollo sectorial de cada territorio.

La idea es re viabilizar la antigua imagen de CORFOS regionales, las que constituidas en Institutos de Fomento Productivo pudiesen reconocer la especificidad, variedad y diversificación territorial-productiva de cada región. Así, se agregarían en un todo: inversión y producción, ordenamiento territorial y medio ambiente.

Mención especial tiene el avance indispensable de los Servicios Regionales de Turismo, entidades derivadas en cada región del Servicio Nacional de Turismo, cuya transformación en servicios regionales parece de toda lógica. El Turismo es una actividad clave en todos los territorios con enormes especificidades y particularidades locales.

Otros servicios también pueden constituirse en servicios propiamente regionales, la clave es que ello se realice de forma progresiva y ordenada. Así también, es importante que los servicios ministeriales se “disciplinen regionalmente” a través de la inversión pública y el rol de cada SEREMI dependiente del GORE en los asuntos regionales.

De esta forma, se estaría dando una apreciable “continuidad histórica”, en la cual habiendo sido la CORFO la primera entidad pública de influencia efectiva y eficaz en el desarrollo territorial de Chile, ahora también, efectuaría una contribución clave en la descentralización del país, desplegándose por medio de sus Institutos en todas las regiones de Chile.

## **5. Regionalmente debe decidirse el conjunto de la inversión pública en el territorio**

Ha llegado la hora de disciplinar la inversión pública en cada región del país, proceso decisional que debe estar a cargo de cada Gobierno Regional. Si la inversión pública es la herramienta más eficaz y probada en estos 30 años, no habría razón para que el conjunto de dicha inversión se decida en cada territorio.

No es indispensable al efecto traspasar la totalidad de los recursos de la inversión pública a los gobiernos regionales. Dichos traspasos, como la constitución de servicios regionales propios, se irán haciendo efectivos en el tiempo de manera progresiva y cuidadosa. No obstante, no hay razón alguna para no disciplinar el conjunto de la inversión pública a la decisión de los GORES.

Se trata de potenciar los instrumentos actuales, el FNDR; los ISAR y sus derivados; los convenios entre ministerios y respectivos gobiernos regionales. Lo clave aquí,

es el traspaso de la decisión y no necesariamente de la administración. Lo que al GORE le debe interesar sobremanera es la localización, integración y secuencia de los proyectos de inversión pública en cada región, ya que se constituirán en instrumento vital de cualquier Estrategia Regional de Desarrollo que se impulse.

La decisión de inversión regional respecto al ¿cómo? ¿dónde? y ¿cuándo? debe ser del Gobierno Regional, así también, este proceso puede y debe ser ordenado, preciso y con reglas claras. Cada ministerio deberá consultar expresamente a cada región las inversiones, así también, esperar que cada región decida su localización específica. Es la decisión regional la clave y no necesariamente la administración directa de las inversiones públicas ministeriales. Para la gestión de los proyectos (licitaciones, adjudicaciones, ejecución y evaluación ex post) los ministerios operan a través de sus capacidades y procedimientos propios, pero el “que hacen” y “como se distribuyen” en programas y proyectos específicos, es cuestión regional privativa.

Varios han observado que la historia de los ISAR muestra un rol administrativo menor de los GORES para sancionar listados de proyectos ministerialmente definidos, en donde, si la instancia regional no aprobaba, se ponían en riesgo dichos proyectos. En esta nueva fase, el GORE debe intervenir desde el inicio las carteras de proyectos ministeriales en la fase de pre-inversión. Para ello, las SEREMIS y los servicios regionales estarán bajo la dependencia regional, su tarea será entregar toda la información sistemática posible y lograr con rigor la optimización de los recursos públicos para con la región. Estos servicios deberán administrar u gestionar las inversiones mandatadas por el GORE con eficacia, oportunidad y eficiencia.

Para que este proceso adquiera mayor eficacia, se hace necesario que el presupuesto de la nación sea capaz de desglosar y presentar anualmente, el programa de inversiones públicas de cada región. Este programa de inversiones contemplará: el FNDR, las inversiones ministeriales en cada región y el cumplimiento riguroso de los convenios de programación. De esta manera, el agregado territorial de la inversión regional (establecido en el presupuesto de la nación) será pieza clave en la gestión de los gobiernos regionales. Allí se expresará la estrecha relación entre GORES y ministerios que debe operar en un Estado unitario, con ordenados procesos de descentralización.

Se reitera que el principio es uno solo: ningún ministerio podrá llevar a cabo proyecto de inversión alguna sin consulta previa y vinculante con el GORE (allí está la clave de una buena relación). Adicionalmente, en la preparación, discusión y definición presupuestaria anual, cada Gobierno Regional participará directamente en el debate de sus correspondientes partidas presupuestarias en el Congreso Nacional, no a través de la SUBDERE, como ocurre en la actualidad (se trata de añadir un mínimo de dignidad institucional).

## **6. Las Estrategias Regionales de Desarrollo deben ser Plurianuales y vinculadas a los ejercicios presupuestarios**

Las ERD no pueden ser sólo instrumentos académicos declarativos y expresión de buenas intenciones. La estrategia fija una orientación global de la “acción de desarrollo”, supone una lectura acuciosa e inteligente de las dinámicas nacionales y de las ventajas comparativas territoriales; provee un marco de integración territorial poblacional, social y productiva (es un instrumento vital). La estrategia será objeto de un debate participativo, lecturas rigurosas, proyecciones productivas y de análisis sobre el sistema de asentamientos humanos (en estrecho vínculo con las autoridades municipales correspondientes).

No es tan solo un documento, ni una declaración de principios y deseos, sino que “la trayectoria inteligente proyectada en cada región”, destinada a consolidar sus agencias públicas con los actores privados y sociedad civil. Es la expresión de “compromisos regionales”, de materias que serán objeto de evaluación de cumplimiento sistemático y que se irán revisando anualmente en la proyección plurianual. Un instrumento dinámico, que deberá expresarse en: prioridades, partidas presupuestarias, programas y proyectos del Gobierno Regional.

Esto es precisamente lo que da sentido al mandato de la próxima elección de gobernador regional, pues supone que los candidatos al cargo deban presentar a la ciudadanía un programa de acción regional. Aquello, está destinado a proveer de mayor contenido el debate electoral y podría considerarse como un elemento para los consensos de las renovadas ERD.

Las ERD tendrán que ajustarse a las críticas circunstancias en las cuales tendrán que desenvolverse todas las regiones en la presente década. La tragedia del coronavirus trae una secuela inevitable sobre los niveles de actividad, empleo y pobreza. El modo en que se reactiven las regiones para encauzar una reconstrucción severa de sus instalaciones productivas e infraestructurales, superación de los niveles de desempleo y pobreza, será fundamental en las próximas ERD.

En las décadas siguientes las Estrategias Regionales de Desarrollo expresarán una orientación de la acción regional coherente y representativa, capaces de escudriñar en las claves de nuestro desarrollo, esencia e identidades territoriales. Ello, deberá llevar aparejados también lineamientos de acción más sustentables, con energías renovables y con roles principales en los emprendimientos regionales.

## **7. Las empresas públicas en las regiones y su vínculo con la descentralización**

Hemos tenido en Chile empresas públicas en muchos sectores estratégicos, de hecho, buena parte de la industrialización sustitutiva nacional no puede sino entenderse a partir de la acción pública de la CORFO y sus filiales. Ello condujo a una variedad de empresas públicas distribuidas en el territorio, que por lo demás, tuvieron escasa vinculación con el desarrollo propio de la región donde afincaron su actividad productiva.

Otro tanto ocurre con empresas y actividades estratégicas en el campo de la infraestructura y el transporte. Los puertos y aeropuertos son entidades públicas, que, aunque abiertas a concesión privada en sus principales y últimas expansiones, siguen siendo propiedad pública.

Resulta inexplicable en el pasado, ahora y lo será aún más en el futuro que, con una descentralización en marcha y gobiernos regionales fortalecidos, estas entidades públicas se desarrollen al margen de la institucionalidad regional. Seguirá siendo otra “asignatura pendiente” la manera en que la minería pública (mayor y menor), las instalaciones portuarias y aeroportuarias, se vinculen con los esfuerzos de desarrollo de cada región del país y los consiguientes esfuerzos por su desarrollo futuro.

Parece evidente que en el directorio de las empresas públicas exista una participación formal de representantes de los gobiernos regionales. Que los programas de inversión e innovación de dichas empresas sean informados oportunamente a los respectivos GORES y que existan acciones colaborativas significativas entre ellos en el territorio (ese vínculo no puede sino coadyuvar a los esfuerzos por desarrollo). No puede permitirse la existencia de “enclaves productivos públicos” al margen de los gobiernos subnacionales, tanto de gobiernos regionales como municipios.

Se trata de un capítulo sobre la descentralización que es “una página en blanco” y que se hace necesario escribir. Nadie está por someter la gestión ni los planes de desarrollo de estas empresas al ámbito de los gobiernos regionales. Pero tampoco que ellas se desenvuelvan de manera enteramente autónoma, sino como lo que son, actores fundamentales del desarrollo regional.

Probablemente cada uno de los Institutos de fortalecimiento productivos regionales sea un canal de comunicación eficaz al efecto. Se pueden buscar alternativas institucionales complementarias, pero no puede ser que las empresas públicas se independicen y autonomicen de un territorio con el que están estructuralmente comprometidas.

Naturalmente, lo anterior es también válido para la región Metropolitana, tan región como cualquiera, en la que la autoridad regional debe “rogar” para ser recibida por el directorio del Metro de Santiago. Que no haya relación ni vínculo entre el municipio y el Gobierno regional de Tarapacá con las autoridades del puerto de Iquique, de Valparaíso o de Puerto Montt. En el mismo sentido, el aeropuerto de Chacalluta es vital para la fronteriza región de Arica y Parinacota, probablemente sus gestores públicos y privados no conocen ni dónde queda el respectivo Gobierno regional o el municipio. Estas anomalías no son de tono menor y son expresión de un país que no ha abordado suficientemente sus procesos de descentralización, descartando que dicho proceso sea vitalizador de las propias actividades productivas públicas que comentamos.

Veinte años de tramitación demoró que las instalaciones del Instituto Antártico Chileno estén en Punta Arenas, región de Magallanes y la Antártica Chilena.

Debiéramos avanzar en que la sede nacional de la ENAMI esté en Copiapó y que CONAF nacional esté en Concepción o en La Araucanía. Es una manera complementaria de deslocalizar regionalmente servicios y entidades públicas con clara raigambre territorial, hay una cuestión de proximidad y compromiso territorial que son fundamentales.

## 8. Los desastres y la descentralización

La última pandemia ha estremecido al mundo, al país y a sus regiones, a su gente. Se trata de una catástrofe sanitaria de enormes dimensiones, con efectos gravísimos y permanentes por tiempos prolongados en el desarrollo del país (Lagos, 2020). He de destacar que, cuando se escriben estas líneas aún no hemos alcanzado aún “el peak de contagios”.

La última década muestra una secuencia de desastres naturales que, en numerosas ocasiones ha obligado al Gobierno a decretar el estado de excepción constitucional de catástrofes (Ministerio del Interior, 2018). Ello ha importado una participación activa, y relevante, de las Fuerzas Armadas en materias de orden público y supervigilancia de faenas estratégicas en los territorios. Del mismo modo, ha obligado a importantes reasignaciones presupuestarias globales, ministeriales y regionales, habitualmente de alta monta.

El enfrentamiento de los desastres o catástrofes socio naturales supone estructuras institucionales de respuesta que en nuestro país son centralizadas y se manejan desde el Ministerio del Interior, cuando no directamente de la presidencia de la República. Esta connotación centralista del manejo de crisis que es esencial para el diseño estratégico de su enfrentamiento no debe proyectarse para la gestión misma de las crisis (Galilea, 2019), pues como se ha dejado entrever, las entidades de gobierno subnacional han demostrado ser de muchísimo aporte en el mundo.

La experiencia alemana en pleno desarrollo es una de las muestras de como el abordaje de la gravísima crisis sanitaria en curso, junto con importar un diseño estratégico centralizado en la máxima autoridad del Ejecutivo, ha implicado una gestión específica en estrecho contacto con los gobernadores regionales. Muchos

de los logros de la primera ministra Merkel están asociadas a esas modalidades de colaboración.<sup>18</sup>

La actual legislación regional reserva estas tareas a la estructura central del Gobierno y por tanto al delegado presidencial en la región, a través de las entidades propias del gobierno interior. Parece ser necesaria la innovación para que los gobiernos regionales tengan competencias y actividades operativas en el enfrentamiento de los desastres eventuales y, sobre todo, en las faenas de reconstrucción que estos desastres conllevan.

Hemos hecho referencias a ocho temas claves para los esfuerzos futuros de la Descentralización chilena. No se intenta agotar esta temática, sino proponer algo fundado, concreto, posible y digno de debates posteriores.

La descentralización chilena no tiene por qué ser vista como una amenaza, un peligro o una “terra ignota”. Puede y debe ser asumida como un proceso virtuoso para el desarrollo productivo diversificado, de mayor cohesión e integración social, para un modo más moderno y eficaz de hacer gestión pública, para avanzar hacia mecanismos de participación ciudadana superiores.

No es poco lo que resta, sin duda tener autoridades regionales electas hará que ese camino se recorra de manera más ágil.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Antúnez, I & Galilea, S. (2003). “Servicios públicos urbanos y gestión local en América Latina y el Caribe: problemas, metodologías y políticas,” en *Medio Ambiente y Desarrollo* No. 69, CEPAL:
- Banco Mundial. (1994). “Chile: Finanzas de los Gobiernos Subnacionales” en *Serie de Estudios del Banco Mundial sobre Países*. Washington.

18 Para más detalle, véase en: Carbajosa, A y Bassets, M. (17/04/2020). “La pandemia examina el federalismo alemán y el centralismo francés” en *El País*. Recuperado en: <https://elpais.com/internacional/2020-04-17/la-pandemia-examina-el-federalismo-aleman-y-el-centralismo-frances.html>

- Borcoski, Iván (25/03/2019). “ACHM: Formando mejores municipios para Chile”. El Mostrador. Recuperado de: <https://www.elmostrador.cl/agenda-pais/2019/03/25/achm-formando-mejores-municipios-para-chile/>
- Bravo, Nicolás (2019). “Propuestas para la ley corta de Descentralización: Análisis Comparado de la Mesa Técnica y Chile Descentralizado” en *Chile Descentralizado*, Boletín: Noviembre-2019.
- Castillo, G. (02/10/2017). “Municipios exigen más recursos en el Presupuesto 2018” en *Ediciones Radio Universidad de Chile*. Recuperado de: <https://radio.uchile.cl/2017/10/02/municipios-exigen-mas-recursos-del-presupuesto-2018/>
- CEPAL (2020). “Informe COVID-19”. No. 3. Recuperado de: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45527/5/S2000325\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45527/5/S2000325_es.pdf)
- CGLU (2016). “Carta-Agenda Mundial de los Derechos Humanos en la Ciudad”. Barcelona. Recuperado de: [https://www.uclg-cisdp.org/sites/default/files/CISDP%20Carta-Agenda\\_ESP\\_0.pdf](https://www.uclg-cisdp.org/sites/default/files/CISDP%20Carta-Agenda_ESP_0.pdf)
- CLAD (2019). “Consenso de la Habana”. Recuperado de: <https://o.clad.org/images/declaraciones/ConsensoLaHabana-Julio2019-ES.pdf>
- Comisión Programática de la Concertación (1989). “Informe de la Comisión de Descentralización Regional y Local”. Santiago, Chile.
- CORFO (1950). “Geografía Económica de Chile”. Santiago, Chile.
- Galdámez, L. (1937). “Valentín Letelier y su Obra: 1852–1919” en *Universitaria* No. XVI.
- Galilea, S. (2019). “Cambio climático y desastres naturales. Acciones claves para enfrentar las catástrofes en Chile” en *Instituto de Asuntos Públicos*.
- Garrido, S. (2020). “Propuesta de Regulación de Estrategias Regionales de Desarrollo”.
- Gobierno Regional de Los Lagos. (2009). “Estrategia Regional de Desarrollo. Región de Los Lagos 2009-2020”
- Lagos, R. (10/04/2020). “Una solución global para una pandemia global” en *El Mercurio*. Recuperado de: <https://www.elmercurio.com/blogs/2020/04/11/77881/Una-solucion-global-para-una-pandemia-global.aspx>
- López, H. (24/04/2020). “Combatamos la pandemia de coronavirus sin postergar la recuperación de América Latina” en *El País*. Recuperado de: <https://elpais.com/economia/2020-04-24/combatamos-la-pandemia-de-coronavirus-sin-postergar-la-recuperacion-de-america-latina.html>
- Mesa Técnica de Descentralización. (2019). “Informe Final”.
- Ministerio del Interior (2018). “El libro de la reconstrucción de Chile, un país que se reconstruye 2014–2018”. Recuperado de: <https://biblioteca.digital.gob.cl/handle/123456789/3640>
- ODEPLAN (1969). “Política de Desarrollo Nacional. Directrices Nacionales y Regionales”. Santiago.
- ODEPLAN (1970). “El desarrollo regional de Chile en la década 1970-1980”. Santiago.

- OECD (2017). “Revisión de Gobernabilidad Multinivel en Chile: Modernización del Sistema Municipal. Conclusiones Principales y Recomendaciones.” Recuperado de: [http://ocde.subdere.gov.cl/assets/files/Chile\\_Main%20Findings%20and%20Recommendations\\_Final\\_ES.pdf](http://ocde.subdere.gov.cl/assets/files/Chile_Main%20Findings%20and%20Recommendations_Final_ES.pdf)
- RIMISP (2020). “El COVID-19 y su impacto en el abastecimiento de alimentos en Colombia, México y Chile”. Recuperado de: <https://webnueva.rimisp.org/noticia/el-covid-19-y-su-impacto-en-el-abastecimiento-de-alimentos-en-colombia-mexico-y-chile/>
- Rodríguez, J. (2015). “Los Instrumentos de Ordenamiento Territorial y el Urbanismo Táctico” en *Arquitectura y Ciudades*. Recuperado de: <https://arquitecturayciudades.wordpress.com/2015/06/29/los-instrumentos-de-ordenamiento-territorial-y-el-urbanismo-tactico/#comments>
- Sampieri, C. R., Fernández Collado y P. Baptista Lucio, (1991). Capítulo 4. Definición del Tipo de Investigación a realizar: Básicamente exploratoria, descriptiva, correlacional o explicativa. 4.3 ¿En qué consisten los Estudios Descriptivos? Propósito, y Capítulo 8 ¿Cómo seleccionar una muestra? En *Método de la Investigación*. México: McGraw-Hill interamericana.
- Silva, I. (2005). “Desarrollo Económico Local y Competitividad Territorial en América Latina” en *Revista CEPAL* No.85: 85.100.
- SUBDERE (2011). “Plan Regional de Ordenamiento Territorial: Contenido y Procedimientos”. Recuperado de: [http://www.subdere.gov.cl/sites/default/files/documentos/articles-83896\\_recurso\\_1\\_1.pdf](http://www.subdere.gov.cl/sites/default/files/documentos/articles-83896_recurso_1_1.pdf)
- Tolosa, I. (31/05/2020). “Descentralización: La letra con sangre entra” en *El Mostrador*. Recuperado de: <https://www.elmostrador.cl/destacado/2020/05/31/descentralizacion-la-letra-con-sangre-entra/>
- Véliz, C. (1980). “La tradición centralista en América Latina” en *Estudios Internacionales*, No.13: 151-162.



## (DES) CENTRALIZACIÓN EN CHILE, UN RECORRIDO POR LOS PRINCIPALES HITOS DE 1810 A 1989

CRISTÓBAL RAMÍREZ VARGAS<sup>1</sup>

El presente artículo aborda el proceso histórico entre 1810 a 1989, respecto a los principales hitos, experiencias y enfoques descentralizadores en Chile. A partir de un estudio recapitulativo de la literatura referente a descentralización, ordenamiento territorial, administraciones locales y perspectivas historiográficas recientes, se busca explicar y entregar una visión en torno a los enfoques con los cuales se abordó la descentralización en Chile. En primera instancia, se presenta un breve marco conceptual y períodos en los cuales se dividirá el documento. Posteriormente, se abordarán los diferentes proyectos de Estado entre 1810 a 1828, la configuración resultante de la Constitución de 1833 y 1925, las propuestas de CORFO y ODEPLAN, para finalizar con las principales reformas de la dictadura.

*Palabras clave: descentralización, ordenamiento territorial, hitos descentralizadores, administración local, regionalización.*

---

<sup>1</sup> Administrador Público, Investigador Independiente; Colaborador Académico en Cátedra de Gestión Territorial y Descentralización. Estudiante de posgrado Magíster en Gobierno y Gerencia Pública, Universidad de Chile. cristobal.ramirez@ug.uchile.cl

## (DES) CENTRALIZATION IN CHILE, A REVIEW OF THE MAIN MILESTONES FROM 1810 TO 1989

This article addresses the historical process of the main milestones, experiences and decentralizing approaches in Chile between 1810 and 1989. Based on a summary study of the literature on decentralization, territorial planning, local administrations, and recent historiographic perspectives, it seeks to provide a perspective on the approaches with which decentralization in Chile was addressed. In the first instance, a brief conceptual framework is presented including the historical periods in which the document will be divided. Subsequently, will be reviewed the different State projects between 1810 and 1828 then the institutional configuration resulting from the Constitutions of 1833 and 1925, to later analyze the role of the new public institutions such as CORFO and ODEPLAN. Finally, the conclusion will include the main reforms of the dictatorship.

*Keywords: decentralization, territorial planning, decentralizing milestones, local administration, regionalization.*

## INTRODUCCIÓN

Este artículo revisará el proceso histórico entre 1810 a 1989 y los diferentes intentos e hitos descentralizadores en el país, su variación política-administrativa y las diferentes unidades subnacionales.

La historia sobre la configuración institucional del Estado de Chile nos brinda en términos de descentralización, al menos, dos momentos basados en intentos descentralizadores desde diferentes orígenes. En primer lugar, los que surgen desde las comunidades locales, cabildos, municipalidades y provincias que ambicionaban proyectos federalistas o regionalistas. Luego, en segunda instancia, desde 1925 en adelante, los que surgen bajo el argumento descentralizador con orientación a mejorar la administración pública y velar por el desarrollo económico del país (Montecinos, 2005).

El primer momento estuvo marcado por la inestabilidad y disputa política sobre la organización del Estado. Esto se ve reflejado en la gran cantidad de reglamentos y textos constitucionales de 1811 a 1828 (1811, 1812, 1814, 1818, 1822, 1823, 1826, 1828)<sup>2</sup>, además de la Constitución de 1833, que será la de mayor duración. Esta última, fulmina los reductos institucionales de participación junto con la soberanía de las comunidades locales, sienta las bases y “reglas del juego” de un Estado fuertemente centralizado, abriendo paso así a un sendero institucional marcado por el centralismo y presidencialismo, donde los gobiernos subnacionales aparecerán con un poder nimio (Salazar, 2019). En un segundo momento, desde 1925 en adelante se va generando una progresiva democratización de la política y concibiendo socialmente la propiedad, dentro de la cual la Corporación de Fomento Productivo (CORFO) y la Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN) jugarán un rol esencial, no sólo en el desarrollo productivo sino también en la regionalización del país (Arenas, 2009). Por último, post golpe militar se creará la Comisión Nacional de Reforma Administrativa (CONARA) y la Constitución de 1980, estableciéndose una nueva forma de organización, que a posteriori, dará paso a un proceso de reformas descentralizadoras y democratizadoras en los gobiernos de la Concertación (Mardones, 2006). Concluyendo, hoy se vislumbra la existencia de

---

2 Véase en Biblioteca del Congreso Nacional: <https://www.bcn.cl/historiapolitica/constituciones/index.html>

un momento constituyente que vendría gestándose desde el año 2011 (Heiss, 2018) y que, en adición, debería iniciar un proceso constituyente con el plebiscito del 25 de Octubre, abriendo una oportunidad para quienes anhelan cambios políticos, institucionales y una mayor descentralización en el país.

### **Apreciaciones Conceptuales en torno a la Descentralización**

Si bien varios autores abordan el tema de la descentralización, no existe uso universal del concepto, no obstante, en aspectos generales, se puede señalar que refiere a un proceso de transferencia de poder, funciones y recursos desde el gobierno central hacia los gobiernos subnacionales. Así también, respecto a las características, tipos y efectos de la descentralización, es posible encontrar vasta investigación que aporta diferentes matices. Por otra parte, lo que concierne a conceptos como regionalización y regionalismo, también dependerá de la connotación que se le otorgue al término. A continuación, se hará una breve mención sobre la temática estudiada.

En relación al concepto de descentralización, se puede encontrar que: “conlleva la transferencia de responsabilidades de las funciones públicas desde el gobierno central a los gobiernos subnacionales” (Irrázaval y Pérez, 2009: 117), también puede ser entendido como “un proceso de reforma del Estado compuesto por un conjunto de políticas públicas que transfieren responsabilidades, recursos o autoridad de los niveles más altos de gobierno a los más bajos” (Falleti, 2006: 320). Por último, como “un proceso en el que se traspasa poder, funciones y responsabilidades desde el gobierno central a otros niveles subordinados” (Aninat, Casielles, Irrázaval, Larraín, Razmilic y Rodríguez, 2020:15).

Respecto a las dimensiones o tipos de descentralización, se pueden clasificar en administrativa, política y fiscal. La primera, refiere a la transferencia de la administración y servicios sociales y/o la autonomía de gestión de los gobiernos subnacionales para cumplir con las tareas y actividades que la ley les indica. La segunda, corresponde a la delegación de autoridad política a actores subnacionales y a la capacidad de la ciudadanía para exigir rendición de cuentas sobre la gestión de sus representantes. Finalmente, la descentralización fiscal, alude al grado de autonomía y asignación de recursos según cada nivel de gobierno (Falleti, 2006; Irrázaval y Pérez, 2009; Aninat, et al., 2020).

En cuanto a los efectos de la descentralización, se puede encontrar que: en el ámbito político se daría una mayor proximidad entre representantes y representados, un mayor involucramiento de la comunidad local e incentivos al escrutinio y accountability. En lo administrativo, favorecería la forma en que se entregan los servicios, ya que la proximidad permitiría conocer de cerca los problemas de los territorios, de esta manera por medio de la innovación/experimentación se daría mayor ajuste a la forma en que se satisfacen las necesidades. Por último, en lo económico favorecería la asignación de recursos y bienes públicos (Irrarrázaval y Pérez, 2009; Aninat, et al., 2020), ya que según explica el “Teorema de la Descentralización” la adecuación de la demanda favorecería la internalización de costos y beneficios (Oates, 1972 citado en Irrarrázaval y Pérez, 2009).

En el mismo sentido, Falleti (2006) hace una breve revisión de los efectos de la descentralización desde diferentes áreas de estudio, de lo cual destaca que: para los politólogos de tradición liberal la delegación a los gobiernos locales sugeriría una profundización y consolidación de la democracia, mientras que desde la economía de las finanzas públicas se contribuiría a una mejor asignación de recursos.

Por último, respecto a los potenciales efectos negativos Aninat et al. (2020) y Falleti (2006) mencionan la probabilidad de eventos como: corrupción, autoritarismo local, captura y clientelismo, inflación, pérdida de economías de escala, déficits presupuestarios, entre otros.

Respecto a los “esfuerzos o intentos descentralizadores”, referirán a “aquellos acontecimientos político-administrativos que demandaban al Estado central una mayor distribución territorial del poder político, administrativo y fiscal” (Montecinos, 2005: 444), los cuales datan del siglo XIX (Montecinos, 2005; Nogueira, 2019<sup>3</sup>). Señala también Nogueira (ibid.) que la descentralización en los Estados Unitarios debe tener diferente interpretación a la descentralización del Estado Federal, en el sentido que la descentralización del Estado Unitario es fuertemente demarcada por su normativa, la que encasilla la capacidad de autoadministrarse, pues queda

---

3 Para Nogueira la prehistoria del “esfuerzo descentralizador” tiene comienzo con la Constitución de 1828, desde la cual se han dado otros diversos intentos descentralizadores sin éxito.

supeditada al marco normativo Constitucional y legislativo, que en ocasiones son fuertemente constrictivos.

**Tabla 1** Esfuerzos Descentralizadores

<b>1º Momento</b>	<b>2º Momento</b>
Comprende de 1810 a 1925. Reivindicaciones políticas provenientes de movimientos regionalistas o federalistas.  ESFUERZOS DESCENTRALIZADORES: <b>1826</b> Intento Federalista Infante. <b>1859</b> Levantamiento de Pedro León Gallo. <b>1891 a 1925</b> “Época Parlamentaria”	Comprende desde 1925 en adelante. Son de tipo vertical (Top-Down), surge en el centro político nacional.  ESFUERZOS DESCENTRALIZADORES: <b>1925 a 1970</b> Descentralización Administrativa y Primera Regionalización. <b>1973 a 1989</b> Regionalización Dictadura. <b>1990 en adelante</b> Reformas Concertación.

FUENTE: ELABORACION PROPIA EN BASE A MONTECINOS (2005).

En cuanto al regionalismo y la regionalización, el primer concepto puede ser entendido como “la toma de conciencia de intereses comunes que une a las personas que viven en un territorio homogéneo y que aspiran a participar en la gestión de dichos intereses.” (Nogueira, 2019: 32). En cambio, la regionalización puede entenderse como “un proceso de reordenamiento espacial que busca la articulación económico-social, geopolítica, ecológica y administrativa en ámbitos regionales. Todo ello con la finalidad de alcanzar el desarrollo auto sostenido y auto sustentable de las regiones en el ámbito económico, social y cultural” (ibid.: 31).

En esta esta sección se ha brindado un breve acercamiento teórico y conceptual para comprender la descentralización, con la finalidad de hacer un estudio recapitulativo sobre el proceso ocurrido entre 1810 a 1989. En síntesis, para este caso se entenderá la descentralización como “un proceso de transferencia de poder,

funciones y recursos desde el gobierno central hacia los gobiernos/administraciones subnacionales”.<sup>4</sup>

A continuación, este artículo propone la división en cuatro períodos históricos relacionados con los cambios sustantivos en materia constitucional e institucional en cuanto a descentralización, a saber: 1810 a 1832 como época de cambios e intentos constitucionales, 1833 a 1925 con una configuración centralizada y marcada por la Constitución de 1833, 1925 a 1973 distinguida por la Constitución de 1925 de esfuerzos de descentralización administrativa y finalmente de 1973 a 1989 con la implementación de la regionalización del país y la estructura institucional diseñada en dictadura.

## 1. PERÍODO 1810–1832

### Chile Colonial e Independencia

En el período colonial, el reino de Chile se rigió por el Derecho Indiano y su configuración político-administrativa<sup>5</sup> correspondió a: gobernación, provincias o corregimientos y distritos, siendo administradas por las figuras de Gobernador, Corregidor y Teniente Corregidor, respectivamente.

En una segunda instancia, bajo el contexto de las reformas borbónicas, la Monarquía instauró en 1786 un sistema de Intendencias,<sup>6</sup> las que modificaron los gobiernos provinciales. Estas Intendencias (Santiago y Concepción) se dividían en partidos y estos en distritos, correspondiéndoles su administración a las figuras de Gobernador Intendente, Subdelegado Partidario y Teniente de Subdelegado.

4 En esta ocasión no se abordará con mayor profundidad la diferencia entre administración y gobierno subnacional, se les usará como sinónimo.

5 Existieron configuraciones de con mayor grado de detalle, sin embargo, se destaca esta en términos generales.

6 Montecinos destaca que la acepción de Intendente de la tradición borbónica, entendida como: “burocrata leal al rey”, tendrá raigambre hasta 2021, en caso de concretarse las elecciones de gobernadores regionales. Montecinos, Egon (2019) “Día de las Regiones: algo que celebrar, pero no hasta tan tarde” en El Mostrador. Disponible en: <https://www.elmostrador.cl/noticias/opinion/2019/03/28/dia-de-las-regiones-algo-que-celebrar-pero-no-hasta-tan-tarde/>

(Enríquez, 2017). Desde 1800 en adelante, se da un proceso de emancipación influido por diferentes sucesos, dentro de estos cabe destacar: la independencia de Estados Unidos (1776), las ideas de la revolución francesa (1789), la captura del rey Fernando VII por Napoleón (1808), malestar por una deficiente administración colonial y monopolio comercial (Montecinos, 2005).

Como señala Enríquez (2018), la primera Junta de Gobierno de 1810 no se establece de forma homogénea y conjunta con motivos independentistas, sino que aparece como respuesta y rechazo a la captura de Fernando VII. Así, en primera instancia, los pueblos se reúnen y organizan en una junta y posteriormente en un Congreso con fines de autogobierno ante el peligro foráneo<sup>7</sup>. Será en el mando siguiente, acontecido por un golpe militar y al mando de José Miguel Carrera, que cambiará la connotación de autogobierno sin fines reivindicativos a la de una junta independentista. De esta forma y en primera instancia, se promulgaba un régimen representativo el cual se conformaba por un Senado con representación en las provincias de Coquimbo, Santiago y Concepción.

Durante este período no se profundizaron detalladamente los temas de gobierno y administración interior. Sin embargo, cabe destacar que en 1811 se había creado la Intendencia de Coquimbo, la cual será importante en la década siguiente, conformándose lo que Cartes (2020) señala como un Chile “tricéntrico”.

Finalmente, la declaración de Independencia correspondió al 12 de febrero de 1818, en donde las comunidades políticas (elitarias) agrupadas en ciudades, pueblos y villas a lo largo de todo el territorio, harán “juras de la independencia”, es decir, serán las comunidades<sup>8</sup> —aún no cercenadas— las que proclamen su soberanía (Enríquez, 2018).

---

7 Disponible en: [https://www.bcn.cl/historiapolitica/constituciones/detalle\\_constitucion?handle=10221.1/17604](https://www.bcn.cl/historiapolitica/constituciones/detalle_constitucion?handle=10221.1/17604)

8 Se resalta la idea de “comunidades” siguiendo al material historiográfico de los autores Cartes, Enríquez y Salazar, ya que bajo sus argumentos intentan explicar la existencia de comunidades soberanas en los distintos territorios.

## Gestación del Estado “Confrontación de proyectos y alternativas<sup>9</sup>”

Este período es notoriamente conflictivo, pues da cuenta de una diversidad de ideas y concepciones de Estado que fluctúan, grosso modo, entre Estado Unitario y Estado Federal. Respecto a la división administrativa, hacen aparición los departamentos y posteriormente las provincias. Finalmente, y tras un vasto número de “ensayos constitucionales”, este proceso culminará con la Constitución de 1833, que determinará la conformación de un Estado unitario, centralizado e hiper presidencialista y una división en provincias y departamentos.

Entre 1818 a 1822 el país estuvo marcado por una autoritaria dirección de O’Higgins, en la que se redactaron dos constituciones, ambas por comisiones (Correa, 2015). La división política-administrativa del país se mantuvo en Provincias o Intendencias y partidos.<sup>10</sup>

Posteriormente, en la carta constitucional de 1822 se derogó el sistema de intendencias y se buscó adoptar una división en departamentos, distritos y cabildos. La modificación correspondió al cambio de los partidos hacia la figura del departamento, que sería dirigido por un delegado directoral, sin embargo, esto no se implementó, ya que el descontento por el excesivo centralismo y crisis económica, acarreada desde las guerras de la independencia, generaron el desacato y hostilidad de las asambleas provinciales en contra de Santiago, capital de la nación, que velaba mayoritariamente por el interés de su provincia, situación que, entre otras, incitó la abdicación de O’Higgins (Cartes, 2016; Montecinos, 2005; Sanhueza, 2008).

De acuerdo con Correa (2005), los textos constitucionales redactados en 1823, 1826<sup>11</sup> y 1828 fueron redactados por congresos constituyentes, recurriendo a plebiscitos o consultas en cabildos y posteriormente en asambleas provinciales (todas estas controladas por élites locales) para legitimarse. En este sentido, dicho

9 Se utiliza esta connotación dado el análisis de Cartes (2018) en oposición a lo que se denomina “período de anarquía”.

10 Este corresponde a unidad de división territorial menor, la cual constaba con puntos de administración en Villas y ciudades. Por ejemplo: el partido de Santiago tenía capital en la ciudad de Santiago del Nuevo extremo, en cambio, el partido de Maule tenía de capital a la Villa San Agustín del Talca.

11 En este caso se logra crear una Constitución, sino algunas leyes que posteriormente serán derogadas.

contexto de validación en las comunidades o “gobiernos locales” es coherente con lo relatado en la declaración de independencia, según señala Enríquez (2018).

Para 1823 se constituye el “Acta de Unión de los Pueblos” producto de la presión de las asambleas provinciales, las cuales lograron convocar un congreso constituyente para elaborar una Constitución y división del país más representativa. Sin embargo, esta nueva carta fundamental no se proyectará más allá de 1824, principalmente por la alta carga valórica<sup>12</sup> y cultural expresada en una cantidad de mandatos difíciles de socializar y fiscalizar. Así también, porque se buscó dividir<sup>13</sup> el país en 6 departamentos, rompiendo con la tradición y administración histórica, es decir, los tres polos señalados por Cartes (2020). Sumado a esto, se proveyó una deficiente y ambigua demarcación de las unidades territoriales, pues no existían estudios rigurosos sobre las características económicas, físicas y sociales del país, tales como cartas topográficas o estudios demográficos, situación que conllevó múltiples pugnas por intereses locales entre las potenciales cabeceras de provincia (Estefane, 2017; Sanhueza, 2008).

La indefinición de los límites departamentales y de capitales provinciales arrastró un conflicto por algunos años. Al respecto Sanhueza (2008) señala que entre 1823 y 1826 el contexto refirió a un asambleísmo reactivo de los “gobiernos locales<sup>14</sup>” ante las propuestas del ejecutivo, ya que consideraban que no se les representaba, de esta forma prevalecieron la dispersión del poder, desacatos y desorden. Para 1825 se elaboró un reglamento provisorio en el cual se aluden 8 provincias, incorporando así más intereses en la disputa por el poder y la administración del territorio, situación que acrecentó un ambiente de autonomismo y anti-centralismo (Estefane, 2017).

---

12 Código Moral: compuesto por más de seiscientos artículos basados en ideales católicos daban instrucciones sobre relaciones padre-hijo, conductas virtuosas y viciosas, celebraciones, vestimenta, baile y canto. Gargarella, Roberto (2011) “Pensando sobre la reforma constitucional en América Latina” en *El Derecho en América Latina*.

13 Esta configuración político-administrativa constaba y se dirigía por: Departamentos (gobiernos departamentales), Delegaciones (Municipalidad y regidores), Subdelegaciones, prefecturas e inspecciones.

14 Destaca Salazar (2019) la existencia de mecanismos de democracia directa desde “abajo”. El 8 de octubre de 1825, el pueblo de Santiago, reunido en la municipalidad, somete a juicio de residencia a 7 diputados para juzgar su conducta bajo los cargos de: no afianzar la tranquilidad y prosperidad pública.

En este contexto, con incesantes roces interprovinciales y con el apogeo de las ideas federales —que, a diferencia de Norteamérica, en Chile basaba sobre autonomías provinciales— en 1826 las leyes federales dividieron el territorio en 8 provincias.<sup>15</sup> A estas se les dotaba de gran autonomía, autoridades electas, administración interior y definición de límites con otras provincias, lo que sería foco de interminables negociaciones. Por consiguiente, el proceso no estuvo exento de conflictos, se mantuvo en tramitación el proyecto de ley que establecía un sistema federal, mientras existían múltiples disputas por demarcar los territorios: Chillán deseaba unirse al Maule, Valparaíso erigirse como provincia y Talca no quería quedar subordinada a Curicó (Sanhueza, 2008). Estas situaciones, sumadas al proceso de consulta en provincias, postergaron el proyecto de República Federal hasta finalmente no lograr concretarse.

La constitución de 1828, de cierta forma, convergió anhelos federales y centralistas de forma balanceada, así también, el país se definió por un modelo unitario. De esta manera, el Estado sería dirigido por el presidente, las provincias por intendentes y asambleas provinciales, las ciudades o villas por gobernadores en la cabecera de la municipalidad, situación que sería un “antídoto perfecto tanto para la alienación provincial como para el despotismo del Gobierno” (Estefane, 2017:97). De esta forma, se realizó la división en asambleas provinciales popularmente electas y gobernadas por intendentes propuestos al presidente por ternas de las asambleas provinciales. La piedra angular de construcción del Estado sería así el gobierno local, es decir, la unidad político-administrativas más cercana a la población desde la cual esta proyectaría su mandato hacia arriba (Salazar, 2019).

El proyecto de 1828 no logró prevalecer por disputas políticas en torno a diferentes interpretaciones de la Constitución, entre otras situaciones, que llevaron a la rebelión de las asambleas de Maule y Concepción (Correa, 2015). Esto potenciado por el financiamiento de mercenarios (por el poder económico del estanco), desencadenando así la superposición del bando conservador en 1830.

---

15 Provincias: Coquimbo, Aconcagua, Santiago, Colchagua, Maule, Concepción, Valdivia, Archipiélago de Chiloé (Sanhueza, 2008).

El período 1818–1828 intentó dar lineamientos a la organización político-administrativa del país siguiendo el caso francés, el cual se había dividido por departamentos con foco en la racionalidad administrativa (administración pública), igualdad y democracia (circunscripciones electorales según población) (Sanhueza, 2008). No fue así el caso para Chile, ni en los intentos departamentales ni con las provincias del proyecto federal, pues la constante lucha provincial por el poder, la ausencia de un arbitraje efectivo, escasos ciudadanos instruidos e interesados en las responsabilidades públicas, falta de recursos para una doble administración pública, diversa división geográfica y cultural, dificultaron su concreción (Cartes, 2020). A pesar de esto, es indispensable destacar la presencia e intención que tuvieron las comunidades locales, pueblos y provincias, expresados en diferentes formas de gobiernos subnacionales o locales,<sup>16</sup> de construir soberanamente un Estado.

Para finalizar esta primera instancia de organización, es necesario mencionar que más que un “proceso de descentralización” hubo un proceso de configuración y de disputa entre diferentes modelos de Estados, de mayor o menor grado de descentralización. En lo político, varios cargos fueron designados jerárquicamente, aunque también se buscaron instancias de elección “popular” y de contrapeso como las asambleas provinciales, donde se buscó otorgarles competencias legislativas (1826, 1828). En lo administrativo, se encomienda una serie de tareas y mandatos a los gobiernos locales (cabildos/municipios) que abordaban temas de policía, salubridad, justicia, entre otros. Cabe destacar además que la Constitución de 1823 menciona por primera vez al municipio como tal. Respecto a lo fiscal, la Constitución de 1818 y 1822 mantuvieron la función privativa de recaudación y depósitos de beneficio público en el cabildo, la Constitución de 1823 les encomendó el cobro de contribuciones, las leyes de 1826 otorgaron una interesante discreción a las municipalidades respecto al repartimiento y recaudación de contribuciones en su territorio, aunque siempre supeditadas a la figura de asamblea provincial que poseía la facultad legislativa y administrativa en provincias, situación que se replica en la carta fundamental de 1828 (Nazer, 1999).

A continuación, y sin intención de profundizar, se presenta un breve cuadro resumen del período expuesto.

---

16 Lo que dependerá de la concepción de cada autor: Cartes, Enríquez, Jocelyn-Holt, Salazar, Vitale, etc.

**Tabla 2 Configuración Política-Administrativa 1822 a 1828**

<b>Cartas Constitucionales</b>	<b>División Política-Administrativa<sup>17</sup></b>	<b>Autoridades</b>
Constitución de 1818	Provincias	Gobernador Intendente Tenientes Gobernadores
Constitución de 1822 <sup>18</sup>	Departamentos	Director Supremo Juez Mayor o delegado directorial Jueces de Distrito Alcalde y regidores
Constitución de 1823 <sup>19</sup>	Departamentos	Director Supremo Gobernador Departamental Consejero Departamental Delegado Subdelegado Alcalde y regidores Prefecto Inspector
Leyes Federales de 1826 <sup>20</sup>	Provincias	Gobernador Provincial Asamblea Provincial Mayor o Presidente de Municipalidad y regidores Juez de Paz
Constitución de 1828 <sup>21</sup>	Provincias	Intendente Asamblea Provincial Gobernador local

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA EN BASE A TEXTOS CONSTITUCIONALES.

17 En cada Constitución se varían en específico las divisiones administrativas con mayor detalle, sin embargo, se debe tener en cuenta la corta vigencia de estas, muchas veces que expresó el papel no guió o representó el funcionamiento del período mencionado. En el cuadro se presenta la división a grandes rasgos.

18 Convención Nacional Constituyente (1822). "Constitución Política de 1822 del Estado de Chile". Chile. Disponible en: [https://www.bcn.cl/Books/Constitucion\\_Politica\\_del\\_Estado\\_de\\_Chile\\_1822/index.html#p=69](https://www.bcn.cl/Books/Constitucion_Politica_del_Estado_de_Chile_1822/index.html#p=69)

19 Congreso Nacional Constituyente (1823). "Constitución Política del Estado de Chile". Disponible en: [https://www.bcn.cl/Books/Constitucion\\_politica\\_de\\_Chile\\_1823/index.html#p=57](https://www.bcn.cl/Books/Constitucion_politica_de_Chile_1823/index.html#p=57)

20 Leyes de 1826. Disponible en: [https://www.bcn.cl/Books/Leyes\\_Federales\\_de\\_1826/index.html#p=](https://www.bcn.cl/Books/Leyes_Federales_de_1826/index.html#p=)

21 Asamblea Constituyente (1828). "Constitución Política de la República de Chile". Disponible en: [https://www.bcn.cl/Books/constitucion\\_politica\\_1828/index.html](https://www.bcn.cl/Books/constitucion_politica_1828/index.html)

## 2. PERÍODO 1833–1925

Primeramente, es necesario destacar que el desenlace de la batalla de Lircay determinó una hegemonía ideológica en la configuración del Estado y sus instituciones. Según Salazar (2019) la Constitución de 1833,<sup>22</sup> impuesta por la élite oligárquica de Santiago, fundó un proyecto de Estado unitario, centralizado e hiperpresidencialista, situación totalmente exacerbada en los primeros decenios, tal que, se le considera la República autoritaria desde 1833 a 1871 (Cristi & Ruiz-Tagle, 2006). Posteriormente, esta configuración será flexibilizada con distintas reformas y leyes que, de cierta forma, democratizarán el modelo impuesto. No obstante, la esencia de lo fundado no cambiará,<sup>23</sup> más bien habrá una lenta y progresiva reconfiguración institucional y leve apertura del espacio político, lo que dará paso a la República Liberal de 1871 a 1924.

Respecto al mismo hito, Baeza (2012) señala que se desarrolló un presidencialismo Bolivariano, sin pesos ni contrapesos, en donde se privilegió el “orden” por sobre la “anarquía”. En consiguiente, se estableció que solo ciertos “iluminados” podrían tener acceso al poder, ya que la mayoría de esta población (no élite) sería carente de virtud, con tendencias al descontrol y arrebato (Gargarella, 2011). Reflejo de esto, el electorado de 1833 correspondió a sólo 4.200<sup>24</sup> personas (0,4 % de la población total) (Espinoza, 1987).

De esta manera, entre 1830 a 1870, el poder del ejecutivo aparecerá con poderes exorbitantes y amplias facultades, tales como: potestad para nombrar magistrados y velar por la conducta de los jueces, fijar presupuestos y salarios de la administración, control total del proceso electoral, poder de veto absoluto y facultades extraordinarias, tales como cerrar el congreso (Correa, 2015; Cristi & Ruiz-Tagle, 2006).

---

22 Para 1831 el senado convocó a una convención compuesta por 16 diputados y 20 ciudadanos (14 que ya tenían carrera en el congreso) Los integrantes fueron escogidos por el congreso, aunque bajo una misiva del ministro del Interior en la cual señalaba quienes debían ser electos (Correa, 2015)

23 Referido a la concepción administrativa del gobierno subnacional.

24 En efecto, la legislación electoral promulgada a fines de 1833 daba forma a la representación política por medio del voto masculino adulto, letrado y censitario (Ibid.)

Respecto al nivel subnacional, las autoridades de los gobiernos locales o mejor dicho administraciones locales, tendrán directa dependencia del presidente (Cristi & Ruiz-Tagle, 2006). Así corresponderá al Intendente, gobernador, subdelegado e inspector dirigir la provincia, departamento, subdelegación y distrito, respectivamente.

Las municipalidades<sup>25</sup> correspondieron así a la capital de cada departamento y fueron “administradas” por alcaldes, aunque sometidos al gobernador departamental. Dicha situación refleja fielmente la concepción administrativa que tendrá el municipio, siendo el único “gobierno local” que tendrá gobernantes electos, mientras que en los niveles medios solamente habrán delegados del presidente para labores de administración interior.

Respecto al Municipio, la Constitución de 1833 aborda sus funciones y competencias en el capítulo IX de Gobierno y Administración Interior. Así se definió que: habrá una municipalidad en cada capital de departamento, será compuesta por el número de alcaldes y regidores que determine la ley, la elección de regidores corresponde a votación directa, el gobernador es jefe superior de las municipalidades del departamento y el presidente de la que rige en la capital. Sus funciones corresponden a: cuidar de la policía, salubridad y ornato, promover la educación, agricultura y comercio, cuidar escuelas primarias, cuidar de hospitales, cárceles, cuidar de la construcción de caminos y calzadas, formar ordenanzas municipales y presentarlas vía Intendente al presidente para que sean aprobadas por él en conjunto con el Consejo de Estado (Gran Convención de Chile, 1833).

---

25 Existían 52 municipalidades para 1833 (Nazer, 1999).

**Tabla 3 Configuración Política-Administrativa de 1833**

<b>Carta Constitucional</b>	<b>División Política-Administrativa</b>	<b>Autoridades</b>
Constitución de 1833	Provincias (9 <sup>26</sup> ) Departamento Subdelegación Distrito	Intendente Gobernador Subdelegado Alcalde y regidores

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA EN BASE A CONSTITUCIÓN DE 1833.

Lo señalado conllevó un cambio trascendental en la política subnacional, se erradicaron las dinámicas expuestas en años anteriores pues “conllevaban al caos”, en consecuencia, también se excluyó la imbricación cualitativa que emergía de las comunidades locales y se eliminó la escalada del municipio a la asamblea provincial y de esta hacia el gobierno (Salazar, 2019). En síntesis, ante la desaparición de las asambleas provinciales serán los vestigios del municipio/cabildo<sup>27</sup> los que prevalecerán de aquí en adelante.

En esta primera instancia, Salazar (ibid.) señala que existió un municipio enjaulado y de paupérrimos ingresos (en la mayoría de los casos), donde el rol que desempeñaron se ciñó a lo consultivo y auxiliar. Así también, Westermeyer (2011) menciona que, en el caso de la administración de cárceles y establecimientos educacionales, el fisco en variadas ocasiones debió interceder, dada la pobre solvencia fiscal municipal. No obstante, también ocurrieron situaciones opuestas, en algunas ocasiones el municipio debió hacerse cargo de las remuneraciones de ciertos empleados fiscales y sus respectivos gastos operativos, tales como papel, tintas, plumas (Estefane, 2017). El panorama era diverso y desigual.

### **Demandas democratizadoras y la revolución de 1859**

Ya en mitad de siglo, surgen una serie de demandas democratizadoras en Chile y el continente, coincidentes con las revoluciones europeas de 1848 (Gargarella,

26 En aquella fecha.

27 Es una figura que va mutando, en ocasiones se les llamó de igual forma (Salazar, 2019).

2011). Así es que en los años 1851<sup>28</sup> y 1859 se dieron importantes pugnas entre la facción liberal y conservadora, las que finalmente tuvieron eco en la República Liberal (1871–1924). En efecto, hubo cambios en el ámbito electoral, participación política, libertad de prensa, sistema de garantías y libertades individuales, fundación de partidos políticos, entre otros (Cartes, 2020; Cristi & Ruiz-Tagle, 2006)

El segundo intento descentralizador ocurrió en 1859 bajo la destacada figura de Pedro León Gallo, aristócrata y empresario minero. A modo de contexto, el norte había tenido un importante auge económico con el descubrimiento de las minas de Chañarillo y Tres Puntas, situación que generó importantes cambios económico-sociales, incluyendo la conformación de rasgos identitarios con tintes políticos. En este escenario bajo un esquema de intereses localistas, liberales, corporativistas mineros, nula tradición de representación provincial, sumado a roces con los municipios y el rol confrontacional de la prensa como el del periódico “El Copiapino”, convulsionó el clima social ante conflictos con el intendente Juan Miras<sup>29</sup> e intentos de intervención del gobierno central sobre la Junta de Minería. Como resultado Copiapó se declaró separada de Santiago con demandas descentralizadoras y regionalistas. León Gallo, quien había logrado posicionarse en la Junta de Minería y Club Constituyente (promotor de ideas regionalistas y federalistas), financió gran cantidad de hombres para iniciar una “revolución constituyente” contra el centralismo representado por Santiago. Finalmente, tras varios enfrentamientos (victorias y derrotas) perecen las tropas regionalistas en las cercanías de La Serena. (Montecinos, 2005; Fernández, 2014).

### Legislación municipal y reconfiguración territorial

Respecto a la administración local, será la ley de régimen interior de 1844 y la ley orgánica de municipalidades<sup>30</sup> de 1854 las que sienten bases sobre su quehacer. A la época se tenían dudas sobre las competencias municipales, pues no se habían institucionalizado sus directrices de forma integral, dando margen discrecional a las elites locales sobre su administración. La ley de Interior de 1844 condicionó,

28 Sucesos ocurridos en el intertanto de la elección de Manuel Montt, previo y post 1851. Sublevaciones en La Serena, Coquimbo, Santiago, Concepción, entre otras.

29 Da la orden de persecución a tres periodistas generando repudio sobre su actuar.

30 Disponible en: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1019770>

aún más, el municipio al Gobernador, quien tenía poder de veto e incluso podía suspender la municipalidad en caso de faltar al orden público.

En ámbito de división territorial, entre las décadas de 1840 y 1850 se crearon varias provincias, algunas de ellas: Valparaíso en 1842, Atacama en 1843, Ñuble en 1848, Arauco en 1852. Se les suma la extraña figura nombrada “Territorio de Colonización” que estaría a cargo de un Intendente de Colonización,<sup>31</sup> bajo esta modalidad aparecen en 1853 Llanquihue y Magallanes (Estefane 2017).

Respecto a materia fiscal municipal, en 1851 sólo 6 de los 52 municipios existentes (Santiago, Valparaíso, Copiapó, La Serena, Concepción y Talca) concentraron el 76% de las entradas municipales, mientras que los 46 restantes, un 24%. La ley de 1854 señaló como presidente del municipio al Gobernador y le otorgó amplias facultades como: promulgación de ordenanzas y reglamentos municipales, representación para administrar la propiedad municipal, manejo de empleados, fiscalización de la contabilidad, compra y arriendo, entre otras. Se creó una sección exclusiva de la Contaduría General de la República para asuntos municipales, los presupuestos debieron pasar por aprobación del Presidente de la República, se facultó que los municipios pudiesen solicitar empréstitos y aplicaran contribuciones locales. De esta manera, el financiamiento municipal quedaría dispuesto por una subvención estatal, contribución local y endeudamiento, sin embargo, a pesar de estos cambios la preocupación fundamental del período estuvo en lograr un financiamiento adecuado para las localidades (Nazer, 1999: 270–276).

En el mismo sentido, la ley orgánica de 1887 contribuyó a detallar los ámbitos locales, definió que cualquier ciudadano podría reclamar ante la autoridad cuando se concretasen ilegalidades en el municipio y brindó más poder al primer alcalde<sup>32</sup> (Valdebenito, 1973)

En cuanto a la división territorial, para 1888 se habían creado 23 provincias, a saber: Tacna (1884), Tarapacá (1884), Antofagasta (1888), Atacama (1843), Coquimbo

---

31 Tuvieron carácter transitorio, dado su condición colonial tuvieron características particulares en su administración y desarrollo en desmedro de sus habitantes.

32 Situación de la cual surgen dualidades con la figura del gobernador y ante la cual le correspondió mediar al Intendente (representante del ejecutivo).

(1812), Aconcagua (1826), Valparaíso (1842), Santiago (1812), O'Higgins (1883), Colchagua (1826), Curicó (1865), Maule (1826), Linares (1873), Ñuble (1848), Talca (1833), Concepción (1812), Biobío (1875), Malleco (1887), Cautín (1887), Arauco (1852), Valdivia (1826), Chiloé (1826), Llanquihue (1861) y el territorio de Colonización, Magallanes. (Estefane, 2017)

### **El proyecto de Balmaceda y la Comuna Autónoma**

Para 1891 habían sucedido cambios significativos en el país, entre ellos la ley electoral de mayores contribuyentes (1874) que renovó la política “oligarca-presidencial” en una de tipo “oligarca-congresal” repartiendo poder a las circunscripciones dominadas por terratenientes. Bajo este contexto aparece el presidente Balmaceda con afán de cambiar el proyecto de Estado<sup>33</sup>, proponiendo separarle en cuatro poderes (ejecutivo, legislativo, judicial, municipal), descentralizar política y administrativamente, reduciendo las facultades del ejecutivo, dividir el país en ocho provincias con asambleas provinciales y dotarlas de autonomía parcial (Heise, 1959 citado en Hernández, 1993). Dicha propuesta sumada a: sus intenciones de crear un Banco del Estado, quitando a privados del tesoro público; democratizar la política; entre otras), conllevaron una amenaza significativa para la élite oligarca que detentaba los caudales y cargos de representación, concluyendo en una guerra civil y muerte de Balmaceda (Barría, 2018, Salazar, 2019).

El 22 de diciembre de 1891 se promulgó la ley de Comuna Autónoma,<sup>34</sup> que a pesar de basarse en la ley orgánica de 1854, se diferenció al establecer con mayor claridad la fuente de recursos, inversiones y gastos municipales. Aseguró autonomía de las comunas suprimiendo la tutela de Intendentes, Gobernadores y subdelegados sobre los municipios. También se crea la figura de “asamblea de electores” como organismo resolutorio, deliberante y propositivo, aunque sin capacidad legisladora (Montecinos, 2005; Salazar, 2019). Surgen así intenciones variadas respecto a este nuevo ente, incluso formó parte de la estrategia política de Luis Emilio Recabarren, donde en contexto de inicios de siglo xx y cambios económicos-sociales importantes, fue la figura de la Comuna Autónoma y asamblea de

33 Para más detalles, véase en: <https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=documentos/10221.1/21766/1/181688.pdf>

34 Véase en: <http://www.bibliotecanacionaldigital.gob.cl/visor/BND:74413>

electores una luz en la que el “pueblo” podría llegar a administrar el municipio y mancomunar los servicios sociales (Salazar, 1994, 2019).

Sin embargo, esta aparente “isla democrática” que menciona Salazar, con el paso del tiempo se asemejará más a una alucinación democrática, que por diversas circunstancias no logra brillar. Como bien explican Tagle (1985) y Rojas (2020), ocurrieron una serie de problemáticas que la hicieron impracticable, a saber: se les otorgó gran variedad de atribuciones, pero con pocos recursos (no se cumplieron materias relativas a su financiamiento, tales como el auxilio fiscal), cohecho, problemas de gestión, conflictos de política interna y partidaria, entre otros. Finalmente, la comuna autónoma quedó desprestigiada, pues no logró cumplir las expectativas generadas, así el Estado volvió definitivamente a centralizar y monopolizar el ámbito subnacional con la nueva ley de Municipalidades de 1915. Esta ley eliminó la asamblea de electores por una asamblea de mayores contribuyentes (oligarquizando las relaciones), disminuyó el margen de servicios comunales dando mayor espacio al privado.

## Comienzos de siglo XX

En la década de 1910 se constituyó la junta de la Reforma, la cual buscó abordar y dar solución a los problemas del nivel local, que había sido afectado por sucesivas destituciones edilicias<sup>35</sup> ligadas a corrupción. Para 1914 se realizó el primer congreso local<sup>36</sup> con fines a mejorar estas corporaciones municipales, tuvo énfasis en 3 lineamientos: reflexionar y estudiar sobre los problemas municipales,<sup>37</sup> abordar una oficina de consultas e información municipal y preparar proyectos de reformas municipales (Salazar, 2019).

En este contexto de fines de siglo XIX y comienzos de siglo XX bajo una política congresal-oligarca, creciente auge del salitre, fenómenos como la migración campo-ciudad, cambio de las relaciones sociales y productivas, cuestión social, entrada en escena de los partidos obreros y de capas medias, se fue definiendo un cariz distinto a los primeros 100 años de la república.

---

35 El Presidente de la República designaba a una junta de vecinos para que les sucediera transitoriamente.

36 Después se transformó en un Congreso Permanente Local, desapareciendo en la década de 1920.

37 Se lanza una revista de estudios municipales la que concluye su circulación en 1921.

Respecto al ámbito territorial, los factores productivos, desprendidos de una economía primaria y exportadora, definieron el poblamiento en la diversa geografía chilena. Aparecieron poblamientos tipo enclave productivo, es decir, “lugar de explotación-centro de embarque” principalmente en el norte minero por la factoría inglesa. En el Sur se expandieron los terrenos agrícolas, entre 1901–1906 se expropiaron terrenos mapuche correspondientes a Los Lagos y La Frontera de aquel entonces. Todo esto, marcado por un capitalismo de avanzada, situado en puntos neurálgicos como costas y terrenos de explotación, desligándose de mayor vinculación con el entorno y territorios. En Santiago (capital que poseía mayor poder de adquisición), se generó una especie de círculo virtuoso en inversiones y acumulación que fue potenciado por las utilidades generadas en los diversos territorios explotados del país. No es azaroso que para 1916, el 45 % de la inversión nacional en infraestructura estuviese destinada a Santiago, que albergaba alrededor de un 18% de la población nacional (Arenas, 2009).

En el inestable escenario político de la década de 1920 apareció un proyecto refundacional que promovía una fuerte descentralización, esta es la “Constitución Socialista”, redactada por Recabarren en 1921. En esta se intentaba crear un Estado Federal administrado por una asamblea federal (conformada por asambleas industriales y municipales), sin embargo, este proyecto no logró posicionarse. En 1924, post golpe de Estado, se hizo un llamado para crear una Asamblea Constituyente, la que fue depuesta antes de implementarse. Posteriormente, para 1925 se autoconvocó la Asamblea Constituyente de Trabajadores e Intelectuales, en esta se apuntó formar un Estado Federal con un Congreso Unicameral, aunque a diferencia de la primera propuesta realizada por Recabarren, el municipio no se posicionó como eje estratégico del proyecto refundante (Salazar, 1994, 2019). Finalmente, el 7 de abril de 1925, el presidente Arturo Alessandri designa una Comisión para elaborar una nueva Constitución, la que perdurará hasta 1973.

El período de 1833 a 1925 estuvo marcado por un centralismo excesivo y una subordinación de las administraciones locales a las autoridades designadas por el ejecutivo (Intendente, Gobernador, subdelegado). También se dictaron leyes para especificar las cuestiones y funciones municipales no detalladas al momento, se suma la experiencia de la comuna autónoma sin que lograrse perdurar. Respecto

a los intentos descentralizadores, destacan el de 1859 y el de la década de 1920 (intento de República Federal). Referente a la división territorial, se incrementó significativamente el número de provincias y se crearon territorios de colonización. A comienzos de siglo xx se acumulaban una serie de factores importantes que cambiarán el cariz del siguiente período.

### 3. PERÍODO 1925 A 1989

Este periodo comienza con una fuerte inestabilidad política entre 1925 a 1932, de la cual posteriormente se sucederán grandes cambios que marcarán la forma de concebir el Estado, territorio y desarrollo productivo del país. El enfoque descentralizador tendrá un planteamiento Top-Down, administrativo y será basado en la planificación. En materia de gobiernos subnacionales, se mencionarán en la Constitución a las Asambleas Provinciales, sin embargo, jamás se les definirá en detalle ni se creará ley para su concreción. La municipalidad aparecerá disminuida y reducida, no tendrá atisbo alguno del ideario de la comuna autónoma y su asamblea de electores, menos de lo que fuese el cabildo.

En la década de 1920, el clima político-social estuvo crispado en un contexto de extrema inestabilidad política, situación que desembocó en la dictadura de Carlos Ibáñez del Campo. El ambiente mencionado que; sumado al desprestigio de la política oligarquizada, acumulación de demandas sociales y llegada de sectores medios al Estado, entre otras circunstancias; permitió una serie de reformas administrativas e institucionales significativas, situación que fue fuertemente influida por la llegada de los tecnócratas de sectores medios (Silva, 2010). Hay que destacar también, la aparición de instituciones como: la Contraloría General de la República, Caja de Colonización Agrícola, Instituto de Crédito Industrial, Banco Central, la unificación de Tesorerías Fiscales en la Tesorería General de la República. Es importante también mencionar que entre 1925 a 1952 el país se orientó hacia un modelo de Estado de Bienestar Corporativo, en el cual se avanzó en materia de seguridad social de forma segmentada (Larrañaga, 2010).

En cuanto a la materia territorial, en 1927 bajo el mando de Ibáñez se reconfiguró el territorio, basado en argumentos relacionados a materias de gestión, fiscales y control político, se reducen las unidades administrativas. Como consecuente, se redujo de 23 a 16 provincias,<sup>38</sup> 82 a 65 departamentos y de 339 a 257 comunas. Esto ya que las divisiones anteriormente señaladas se habían producido mayormente por presión de grupos de interés, antes que por razones geográficas. En el mismo sentido, se sobrecargaba el erario fiscal sin necesariamente facilitar una gestión más eficiente para el ejecutivo. Sin embargo, con la caída de Ibáñez y para fines de la década de 1930, el país recobró una división de unidades administrativas similar a la que existía previo a 1927 (Estefane, 2017).

La crisis económica de 1929 marcó fuertemente al país, ya que afectó una economía básicamente primaria y exportadora muy dependiente del vaivén del mercado internacional, siendo así uno de los países más afectados en el mundo (Arenas, 2009).

Desde 1932 a 1973 en Chile se da una fase que corresponde a la llamada “República Democrática”, período que sienta sus bases en la Constitución de 1925. Se ejercerán libertades y derechos con mayor amplitud,<sup>39</sup> también, se incorporan los llamados partidos de masa; partido comunista (1922), partido socialista (1931) y partido demócrata cristiano (1957); para 1938 habría sucedido la transición de un Chile oligárquico a uno mesocrático (De Ramón, 2003; Cristi & Ruiz-Tagle, 2006).

### Constitución de 1925

Existen algunas variantes a considerar respecto a la Constitución de 1925,<sup>40</sup> las que aparecen en sus capítulos VIII y IX, pues se señalan materias referentes a Gobierno Interior del Estado y de Régimen Administrativo Interior, respectivamente.

En primer lugar, en cuanto al Gobierno Interior, en su artículo 88 establece su división en: Provincias, Departamentos, Subdelegaciones y Distritos; para los cuales la autoridad reside en: Intendente, Gobernador, Subdelegado e Inspector,

38 Suprimiéndose: Valparaíso, O'Higgins, Curicó, Arauco, Linares, Malleco y Llanquihue.

39 De Ramón hace énfasis desde 1938 a 1972.

40 Ministerio del Interior. (1925). “Constitución Política de 1925”

Disponibile en: [https://www.bcn.cl/Books/Constitucion\\_politica\\_de\\_Chile\\_1925/#p=1](https://www.bcn.cl/Books/Constitucion_politica_de_Chile_1925/#p=1)

respectivamente. En segundo lugar, en su artículo 93, distingue la Administración Interior del territorio, la que divide en Provincias y comunas, en donde, la comuna equivaldría a lo que es una subdelegación. De este modo, también señala que existirá una determinada cantidad de comunas en las provincias según determinase la ley (Ministerio del Interior, 1925).

Es necesario mencionar la figura fantasmagórica de la Asamblea Provincial, ya que a pesar de que no se implementará, se le detalla en la Constitución.

Respecto a la provincia se señala que:

“La administración de cada provincia reside en el Intendente, quien estará asesorado, en la forma que determine la ley, por una Asamblea Provincial, de la cual será Presidente” y que “Cada Asamblea Provincial se compondrá de representantes designados por las municipalidades de la provincia en su primera sesión por voto acumulativo”. (Ministerio del Interior, 1925, arts. 94 y 95).

Sobre las atribuciones de las Asambleas Provinciales, se señala que: serán de tipo administrativas y que las determinará una ley, lo que finalmente no sucede; deberán presentar las necesidades de la provincia al Presidente por medio de la figura del Intendente; dentro de las atribuciones (por definir) podrán acordar contribuciones provinciales para el beneficio local; supervigilar correccional y económicamente al municipio; también suspender el funcionamiento de las municipalidades. Por otra parte, destaca la capacidad de veto del Presidente e Intendente sobre estas y sus resoluciones; en el primer caso, el Presidente con acuerdo del Senado podrían suspenderlas; segundo, si el Intendente estimase que las ordenanzas o resoluciones de la asamblea son contrarias al interés provincial, también podría suspenderlas. Es notorio, que, en este último caso, la asamblea provincial pudiese insistir en la resolución rechazada del Intendente con un quorum de  $\frac{2}{3}$  de los asambleístas, aunque, también el Intendente podría posteriormente recurrir a la Corte Suprema. Probablemente, que, de concretarse la legislación en particular sobre la Asamblea Provincial, sumada a sus resoluciones y ordenanzas con potestad de insistencia y la posibilidad de crear gravámenes en beneficio del desarrollo y bienestar local, la

convivencia entre Intendente y Asambleas Provinciales podría haber originado interesantes disputas, enalteciendo el tema local.

Lo comunal se aborda entre los artículos 101 al 106 (ibid.), en estos se señala que: la administración comunal reside en una municipalidad, el alcalde ejecutará las resoluciones, que en municipalidades con población mayor a 100.000 habitantes el alcalde sería designado por el presidente, que existirán entre 5 a 10 regidores, según determine la ley y que existirán registros especiales electorales para cada comuna, en la cual podrán votar quienes hayan cumplido 21 años y sepan leer y escribir.

En cuanto a las atribuciones de la municipalidad, aparecen detalladas en el artículo 105. A rasgos generales, señala que tendrán atribuciones administrativas y dispondrán de las rentas que determina la ley. Les corresponderá cuidar la policía de salubridad, aseo y ornato; promover educación, agricultura, industria y comercio; cuidar de las escuelas primarias y servicios de educación (que sean pagados por fondos municipales); cuidar y reparar calzadas, caminos y puentes (que sean pagados por fondos municipales), invertir y administrar caudales propios conforme a la ley; y formar ordenanzas municipales respecto a los objetos señalados.

Por último, hay que destacar que la Descentralización Administrativa es tratada con rango Constitucional (existe un apartado denominado Descentralización Administrativa), donde se establece que “Las leyes confiarán paulatinamente a los organismos provinciales o comunales las atribuciones y facultades administrativas que ejerzan actualmente otras autoridades con el fin de proceder a la descentralización del régimen administrativo interior” (ibid. art. 107).

Es de interés, que a pesar de que se le dedicasen una serie de artículos a las Asambleas Provinciales y Descentralización Administrativa en la carta magna, los resultados o efectos posteriores de lo relatado quedasen “encerrados en un baúl sin llave”. Se mencionó que una ley determinaría la Asamblea Provincial, instancia que fue conformada y que, por lo tanto, deja sin efecto la posibilidad de representar las necesidades de las provinciales, ya que el Intendente mantendría su subordinación al Presidente de la República.

Durante el contexto municipal de 1925 a 1934, los alcaldes de Santiago, Viña del Mar y Valparaíso, fueron escogidos por el Presidente. En 1934 se modificó vía ley la intervención que tenían Intendentes y Gobernadores sobre las rentas municipales, también se comenzaron a escoger regidores (entre ellos se escogía un alcalde), votación de la cual en 1935 las mujeres forman parte por primera vez (Salazar, 2019).

### **La Industrialización Sustitutiva y reorientación del enfoque Estatal**

Luego de diferentes sucesos e inestabilidad, posterior al año 1927 se da una transición en la que el Estado asume una participación económica importante. Retorna así en un segundo mandato Arturo Alessandri, entre 1932 a 1938, en el cual debió afrontar una situación económica de enorme deuda fiscal y desempleo, escenario en el que destacó la gestión del Ministro Ross en Hacienda,<sup>41</sup> quien logró estabilización y equilibrio fiscal (Góngora, 2003). Durante este mandato se reanudó el pago de la deuda externa, dotó de exclusividad al Banco Central en la emisión de moneda, dictó la ley de sueldo mínimo y se realizaron avances en materia de Salud. No obstante, existieron largos períodos de gobierno bajo facultades extraordinarias y estados de sitio (De Ramón, 2003).

Entre 1938 a 1952 ascienden al poder los Gobiernos Radicales, período estable y de acuerdos entre sectores de izquierda, centro y derecha. La necesidad de industrializar<sup>42</sup> aparece bajo contexto de un país que había sido gravemente afectado por la crisis del '29, el terremoto de 1939 que impactó fuertemente a las provincias de Talca, Concepción, Valdivia, entre otras y un escenario previo a la Segunda Guerra Mundial. Se crea la CORFO en el año 1939 como primer instrumento de planificación importante del país, que de cierta forma entiende la descentralización del país entre 1940–1960 bajo la mirada de planificación regional (Montecinos, 2005; Núñez y Osses, 2013). De esta forma el Estado se caracteriza

---

41 No exenta de controversias, incluso sus políticas le hicieron adjudicarse el seudónimo de “Ministro del hambre”.

42 Como precedente, el país ya había tenido sus inicios industrializadores desde 1860, la minería del Norte había creado plantas procesadoras y ferrocarriles, entre otros. Entre 1875 a 1895 también se dio un intento de industrialización, aunque con fallidos resultados (Grez, 2014).

como emprendedor y planificador, y entre sus acciones crea y/o apoya varias empresas<sup>43</sup> para aprovechar de mejor manera los recursos del país, por ejemplo: petróleo, azúcar, acero, electricidad, entre otros.

Para la década de los '40 se forja un tipo de descentralización industrial<sup>44</sup> y de énfasis sectorial, lo que conllevaría efectos importantes en la estructura espacial del país, también se potencia el efecto migratorio campo-ciudad reorganizándose el espacio urbano y aparecen los “cinturones marginales”. Se construye la carretera Panamericana en sentido Norte-Sur para brindar mayor conexión regional, pero al obviar la conexión con los puertos se refuerza el centralismo de Santiago. Para la época, primó, desde el punto de vista teórico, la idea de “los polos de desarrollo”,<sup>45</sup> los cuales funcionarían como un elemento motor y dinamizante de los territorios,<sup>46</sup> bajo la premisa de una previa y correcta elección de actividad e industria productiva (Arenas, 2009).

Respecto a la década de los '40, Salazar (2019) expone gráficamente el contexto de la arena municipal y provincial. En 1941 se realizó el Congreso Panamericano de Municipios en Chile, aunque no contó con alguna representación gremial edilicia, sino más bien, se impuso el paradigma centralista con representantes del gobierno. En 1942 se creó la Unión de Municipalidades de Chile (1942–1945), se intentó avanzar desde una perspectiva diferente a la precedente (ciudadana de la asamblea de electores), esta vez las aspiraciones tuvieron razón en el movimiento gremial edilicio, principalmente en temas como finanzas, contribuciones, leyes, etc. Sin embargo, no serán escuchados, nuevamente lo local queda relegado al clientelismo pro-capital y los agentes electorales del centro. En 1951 aparece la Confederación

43 Empresa Nacional del Petróleo (ENAP) en 1950, Compañía de Aceros del Pacífico (CAP) en 1946, Industria Azucarera Nacional (IANSA) en 1953, Empresa Nacional de Electricidad (ENDESA) en 1944, entre otras. Para más detalles véase en Núñez y Osses (2013), páginas 22–23.

44 Lo agrícola queda relegado y se favorece la actividad industrial.

45 Polos de Desarrollo: Idea desarrollada por Perroux, señala que la existencia de un elemento motor como el polo de desarrollo es capaz de ejercer una acción sobre el medio, crear rentas de localización, crear nuevos tipos de comportamiento y consumo económico (Perroux 1955, citado en Arenas, 2009).

46 A plazo se generó una desigualdad entre los diferentes territorios por sus ventajas competitivas, migraciones, y otros factores.

Nacional de Municipalidades (CONAM)<sup>47</sup> de mayor duración, pero con similar destino, el contexto quedaba representado entre demandas de masas populares y Estado, (no había espacio para la administración ni deliberación ciudadana en el municipio). En cuanto a lo provincial, se realizó la Convención Nacional de Provincias en 1946, la que tuvo como motivo abogar por la descentralización administrativa del país (Convención Nacional de Provincias, 1946), su composición fue eminentemente privada empresarial (no incluyó en su participación a sindicatos, asociaciones barriales) y buscó sortear aspectos administrativos como trámites, solicitudes, tributos (Salazar, 2019). No obstante, de igual manera la Convención realizó sugerencias en aspectos como: crear centros provinciales y una figura que las agrupara a nivel nacional, utilizar dichos centros para realizar propuestas de mejora provincial; división del país en regiones acorde a su demografía, recursos y vialidad; la creación de una Asamblea Provincial, de manera que represente los intereses de la zona y que tenga competencias en materias sectoriales y de inversión; así como robustecer las municipalidades y aumentar su dotación de recursos (Convención Nacional de Provincias, 1946).

Durante los años 50', los procesos de desarrollo<sup>48</sup> en Chile se vieron interrumpidos y no hubo continuidad estratégica. Sin embargo, CORFO realizó un gran aporte publicando su estudio "La Geografía Económica de Chile", que refirió a ámbitos como: Factores Naturales, Humanos, Productivos, Financieros, y finalmente una síntesis regional<sup>49</sup> (Núñez y Osses, 2013). De esta manera y considerando aspectos claves,<sup>50</sup> se propone la zonificación del territorio en:<sup>51</sup>

---

47 Trabajo en la capacitación de alcaldes y funcionarios, racionalización de servicios municipales. También propuso una ley orgánica de municipalidades en la que: se les dotaba de mayor autonomía y rentas, se creaban consejos provinciales intercomunales, integraban juntas de vecinas y cabildos, se erigía a la CONAM como órgano rector de los municipios (el proyecto ley no se tramitó). La CONAM tuvo vigencia hasta 1973.

48 De igual forma en 1953 se crea el primer puerto franco en Arica. En 1954 la Dirección de Planeamiento intentaron crear microrregiones (no generaron mayor resultado). (Arenas, 2009).

49 Estas últimas dos áreas de estudios publicadas en 1962.

50 Características físicas, población y dependencias económicas (Núñez y Osses, 2013)

51 Para más detalle, véase en: CORFO (1950, 1962): "Geografía Económica de Chile, Tomo I y Tomo IV".

**Tabla 4 Regiones CORFO**

REGIONES CORFO	PROVINCIAS
Norte Grande	Tarapacá, Antofagasta
Norte Chico	Atacama, Coquimbo
Núcleo Central	Aconcagua, Valparaíso, Santiago, O'Higgins, Colchagua, Curicó, Talca, Linares, Maule y Ñuble
Concepción y La Frontera	Concepción, Biobío, Arauco, Malleco y Cautín
Región de Los Lagos	Valdivia, Osorno y Llanquihue
Región de Los Canales	Chiloé, Aysén y Magallanes

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA EN BASE A CORFO.

Esta década se sucede bajo un contexto de descontento político, crisis económica y creciente inflación, lo que afectó fuertemente las reformas desarrollistas, (truncándolas). Ante este escenario aparece la Comisión Klein Saks que sugiere reformas pro-liberalización, otorgar mayores libertades, disminuir la regulación, rebajar aranceles a las importaciones,<sup>52</sup> suprimiendo ciertos subsidios del Estado a las industrias (De Ramón, 2003).

Desde 1952 a 1973 el Estado de Bienestar aparece disminuido, algunos factores a considerar refieren al desbalance en la esfera política y económica, una creciente demanda de beneficios y el agotamiento del modelo ISI (Larrañaga, 2010). La industrialización sustitutiva presentó variadas complejidades, algunas como: el agotamiento de la sustitución fácil, lo reducido del mercado nacional y el bajo poder de compra de la población (Arenas, 2009).

Durante el período de Jorge Alessandri y su ideal de gobierno gerencial, se generó un recambio del estamento tecnocrático de los '20 por uno de tecnócratas liberales del mundo privado, además, se crearon los Institutos CORFO a lo largo del país. Con la llegada de Frei, se dan cambios económicos y sociales reformistas, se

52 Crece la competencia a las Empresas CORFO.

buscó incluir beneficios a los grupos de pobladores y campesinos que no habían tenido cobertura. En 1966 crea la Oficina Nacional de Planificación (ODEPLAN), la que contó con un marcado cuadro técnico de ingenieros comerciales de la escuela estructuralista. Esta nueva agencia se encargó del desarrollo regional y manejo territorial, dividió el país en 12 regiones de planificación al alero de la Estrategia de Desarrollo Regional Polarizado,<sup>53</sup> la cual ambicionaba que cada polo de desarrollo económico<sup>54</sup> pudiese expandirse hacia el resto de la región (Arenas, 2009; Montecinos, 2005; Larrañaga, 2010; Silva, 2010).

**Tabla 5 Regiones ODEPLAN (1969)**

REGIONES	PROVINCIAS
I	Tarapacá
II	Antofagasta
III	Atacama, Coquimbo
IV	Aconcagua, Valparaíso
V	O'Higgins. Colchagua
VI	Curicó, Talca, Maule y Linares
VII	Ñuble, Concepción, Arauco, Biobío y Malleco
VIII	Cautín
IX	Valdivia, Osorno
X	Llanquihue, Chiloé y Aysén
XI	Magallanes
Zona Metropolitana de Santiago	Santiago

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA EN BASE A ODEPLAN.

53 Esta estrategia se compuso de 3 niveles. I) Global: plan nacional económico-social. II) Sectorial: vía instructivos técnico para la coordinación de Ministerios y organismo públicos en los planes sectoriales III) Regional: planes y estudios para orientar las oficinas regionales de planificación.

54 Los instrumentos económicos más usados fueron mecanismos de descentralización industrial, principalmente creación de parques industriales y exención de impuestos (Gajardo, 1981 citado en Arenas, 2009).

En cuanto al período de Salvador Allende, estuvo afecto a una creciente e importante inflación,<sup>55</sup> gran participación popular, aparición de cordones industriales y un clima de polarización. Se implementaron acciones redistributivas como aumento salarial, control de precios, expansión del empleo público, cambios de propiedad en la red de producción, entre otros. Se creó un comité ODEPLAN-CUT que le dio un cariz técnico-político<sup>56</sup> a la planificación, situación replicada en las Oficinas Regionales de Planificación (ORPLAN). Por medio de la “Estrategia de Desarrollo Regional Integrado” se buscó disminuir las desigualdades territoriales, compra e intervención de empresas y profundizar la reforma agraria. En 1972 se define una estrategia espacial a largo plazo, la que habría de traspasar de forma armónica los objetivos nacionales de desarrollo económico-social a lo regional. Todo se ve interrumpido con el golpe militar de 1973 (Arenas, 2009; Montecinos, 2005; Larrañaga, 2010; Silva, 2010)

A pesar de los esfuerzos realizados, las estrategias no se condijeron con la inversión regional. Para 1970 Santiago adjudicaba alrededor de un 68 % de los créditos bancarios y representaba un 46 % del PIB nacional. Desde la década de 1960 en adelante la migración tuvo foco hacia las grandes ciudades, Santiago y Concepción, principalmente (Arenas, 2009).

Acaba así, un proceso en el cual se amplía la democracia, crecen las prestaciones y derechos sociales, y el Estado detenta un rol conductor en la economía. Como se mencionó en un comienzo, las estrategias planificación y descentralización industrial, en este caso, provinieron desde el centro, de tipo Top-Down.

55 Inflación del 255 % en 1972 y 606 % en 1973 (Larrañaga, 2010).

56 En un comienzo se toma en cuenta al grupo de tecnócratas, pero ante los problemas económicos de 1972 se diluyó el rol de estos y fortaleció el control de partidos políticos sobre el aparato económico.

## 4. PERÍODO 1973–1989

### Dictadura y Regionalización

La reconfiguración en Dictadura es total, se acaba el Estado desarrollista y cambia su enfoque hacia uno neoliberal y subsidiario, la democracia indubitadamente desaparece, los tecnócratas que arriban tienen como eje basal una visión neoliberal (Chicago Boys), asoman estrategias de zonificación y regionalización (también desde el centro y Top-Down). Aparecen instrumentos de financiamiento como el Fondo de Desarrollo Regional (FONDR) y Fondo Común Municipal (FCM), las autoridades municipales vuelven a ser designadas por el centro nuevamente bajo una figura autoritaria. Entre 1973 y 1989 se crean instituciones e instrumentos que perdurarán hasta nuestros días (aunque con varias reformulaciones).

El golpe militar suprimió las elecciones, partidos políticos, disolvió los sindicatos y la organización social de base. Por medio de un triple shock: arrancó violentamente la memoria social, impuso forzosamente un modelo de mercado, amarró el modelo impuesto por medio de enclaves autoritarios. De esta forma, lo resultante fue el desmantelamiento de un Estado adiposo y burocratizado, por una nube de poderes del mercado diseminados en el territorio (Salazar, 2019). Según Larrañaga (2010) se conforma un Estado de Bienestar de tipo residual, en el que se introduce: una focalización reducida; elección y competencia en los servicios de educación, salud y seguridad social; se da margen a la iniciativa privada y al mercado para satisfacer las necesidades.

La apertura económica tuvo un efecto en lo territorial, el Estado persiguiendo equilibrios macroeconómicos acabó reduciendo los desequilibrios territoriales (situación anhelada y no lograda antes). Las principales medidas estuvieron dadas por: reducción de protecciones arancelarias, incentivo de participación de capitales extranjeros, disminución del rol estatal en el desarrollo productivo del país, progresiva privatización de empresas (quiebran alrededor de 2.748 empresas que no logran competir con las importaciones). Se estimula la economía primaria exportadora, tipo; minería, norte; fruticultura, centro; silvicultura, sur; pesca en todo el territorio (Arenas, 2009).

La disposición descentralizadora o regionalizadora en un régimen autoritario tendería a parecer una contradicción, sin embargo, hay precedentes que pueden explicarle. Boisier (2000) supone que esta orientación de la Junta Militar tuvo 2 corrientes de influencia. Primero, refiere a “El Ladrillo”<sup>57</sup> documento que había abordado temas referentes a la política económica del país, dentro de una de estas se considera la descentralización entendida como una “economía descentralizada”<sup>58</sup> (diferente a la descentralización fiscal). Por otra parte, hace mención del documento “Restauración Nacional y Desarrollo Regional. Bases para una política”, expedido por un grupo de expertos de la ODEPLAN y que posteriormente será utilizado por la Comisión Nacional de Reforma Administrativa (CONARA) (ibid.).

Aparece en 1973 bajo la organización de Julio Canessa y otros altos mandos la figura de la CONARA, esta agencia asocia la planificación regional con la descentralización (con marcada influencia en geopolítica y seguridad nacional). Se encarga de la propuesta de división política-administrativa y gobierno y administración interior. En suma, se añade la llegada progresiva de los Chicago Boys, quienes culminan posicionándose en la ODEPLAN y otras agencias de planificación (Silva, 2010: 161–190).

En 1974, por medio de los decretos leyes (D.L.) 573 y 575 comienzan lo que podría denominarse una secuencia de descentralización,<sup>59</sup> también marca el comienzo de la reforma administrativa y regionalización del país, con instituciones que perduran hasta nuestros días (Navarrete, 2014). El D.L. 573 señala que, no obstante que el Estado sea unitario, no es contradictorio organizarle internamente bajo el criterio de desconcentración y descentralización. La Administración Interior del Estado se dividirá en regiones, provincias y comunas, las que se especifican en el D.L. 575,<sup>60</sup> correspondiendo a 12:

57 La escuela de Chicago había formado una camada de economistas chilenos, quienes llegados a Chile participan en el think tank Centro de Estudios Económicos (CESEC) y además colaboran con el programa de Alessandri en la elecciones del '70. Posteriormente, plasman sus propuestas en “El Ladrillo” (Silva, 2010).

58 Véase en: CEP (1992). “El ladrillo: bases de la política económica del gobierno militar chileno”. Disponible en: <http://bibliotecadigital.academia.cl/handle/123456789/576>

59 En cuanto a la Teoría Secuencial de la Descentralización propuesta por Tulia Falletti (2006), para este caso correspondería a la secuencia: Administrativa, Fiscal y Política.

60 Véase en: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=6210&cidVersion=1974-07-13>

**TABLA 3** Regiones según D.L. 575

<b>Región</b>	<b>Capital</b>	<b>Provincias<sup>61</sup></b>
I	Iquique	Tarapacá
II	Antofagasta	Antofagasta
III	Copiapó	Atacama
IV	La Serena	Coquimbo
V	Valparaíso	Aconcagua, Valparaíso
VI	Rancagua	O'Higgins, Colchagua
VII	Talca	Curicó, Talca, Maule, Linares
VIII	Concepción	Ñuble, Concepción, Arauco y Bío-Bío.
IX	Temuco	Malleco. Cautín
X	Puerto Montt	Valdivia, Osorno, Llanquihue, Chiloé
XI	Coyhaique	Aysén
XII	Punta Arenas	Magallanes y Territorio Antártico Chileno
Zona Metropolitana de Santiago	Santiago	Santiago

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA EN BASE A D.L. 575.

Se establece que la Región quedará a cargo el Intendente, quien es responsable de la ejecución y coordinación de todas las políticas, planes, programas y proyectos del territorio. Se instituye un Consejo Regional de Desarrollo (COREDE),<sup>62</sup> presidido por el Intendente y con una corporativa composición,<sup>63</sup> este órgano debe formular proposiciones y planes de proyectos para la región (recomienda, propone, emite opinión). Se establece también la Secretaría Regional de Planificación y Coordinación (SERPLAC) quien prestaría soporte técnico al Gobierno Regional, Municipalidades, empresas y organismos estatales (ocupa el lugar de la ORPLAC y agencias similares precedentes). También se establece en 1974 con el D.L. 575 el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) que en sus inicios correspondería

61 Corresponden a la provincia y su división territorial correspondiente a la época.

62 Que posteriormente y con sus respectivas modificaciones se transformará en el Consejo Regional.

63 Composición: Gobernadores provinciales, 2 representantes de las municipalidades de la región designados por el alcalde, un representante del Ministerio de Defensa Nacional, Director Regional CORFO, 3 representantes del sector empresarial de la región, 2 representantes de colegios de profesionales, 2 representantes de cooperativas de la región, 1 representante de bancos de la región.

a un 5% del volumen total de los ingresos calculados por los sistemas tributarios y arancelario del fondo de la nación.

En lo municipal destacan el D.L. 1.289 (1976), 3.063<sup>64</sup> (1979) y la LOC 18.695 de 1988, los que definen los principales lineamientos en: funciones y competencias, organización interna financiamiento del municipio, etc. En primera instancia en el D.L. la municipalidad formaba parte de la administración interior del estado, posteriormente para 1988 aparecerá con mayor apertura y menos dependencia del ejecutivo. Situación parecida sucede con el CODECO y la forma en que se le compuso, en primera instancia se detallaba de forma estricta y rigurosa su composición<sup>65</sup> (corporativa), mientras que con la LOC 18.695 se remite a organizaciones de carácter territorial y funcional (con la excepción de aquellas de naturaleza gremial, sindical o de la administración pública).

En la década de 1980 se crea la Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE) y se realiza el traspaso de educación y salud a los municipios. Respecto a educación, se traspa la gestión de escuelas públicas y modifica su financiamiento (en vez del criterio según gasto histórico se orienta hacia el pago por alumno). En salud, el Sistema Nacional de Servicios de Salud (SNS) transfiere la atención primaria hacia las municipalidades postas y consultorios (Vial, 2014).

Detalle importante que considerar, la ley 18.695 (versión de 1988) estableció que los alcaldes deberían ser electos, avanzando hacia una mayor autonomía del ejecutivo (en esta primera instancia se define que serán elegidos por el COREDE a propuesta del CODECO, sentando precedente y cambios en el sistema, para la primera elección popular de 1992).

Desde la perspectiva de Salazar (2019), la regionalización realizada en Dictadura tuvo como motivación mejorar al forma de ejercer el poder central y la administración de los servicios. En cambio, lo político local tanto en autoridades como ciudadanía quedó relegado para legitimar planes, no existieron atisbos de querer

64 Véase en : <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=7054>

65 Composición CODECO según D.L. 1.289: ¼ representantes de la Unión Comunal; ¼ representantes de centros de madre, organizaciones comunitarias técnicas y culturales; ¼ representantes actividades económicas de la comuna, ¼ jefes municipales.

empoderar la ciudadanía, se le atomizó. En el mismo sentido, Boisier (2000) señala que los mecanismos de participación tuvieron un enfoque corporativo (situación que se observa en la composición inicial de los COREDES y CODECOS).

A continuación, se presentan los principales instrumentos y estrategias de desarrollo regional utilizados durante el gobierno de la Dictadura:

**Tabla 4 Instrumentos de la Política de Desarrollo Regional**

Sector	Instrumentos
Financiero	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fondo Nacional Desarrollo Regional (FNDR)</li> <li>• Fondo Común Municipal (FCM)</li> </ul>
Organizacional	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Secretarías Regionales Ministeriales (SEREMIS)</li> <li>• Secretarías Regionales de Planificación y Coordinación (SERPLAC)</li> <li>• Secretarías Comunales de Planificación y Coordinación (SECPLAC)</li> <li>• Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE)</li> </ul>
Participación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consejos Regionales de Desarrollo (COREDE)</li> <li>• Consejos de Desarrollo Comunal (CODECO)</li> </ul>
Planificación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Planes de desarrollo regional y comunal</li> <li>• Banco Integrado de Proyectos (BIP)</li> </ul>
Capital Humano	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Capacitación y becas de estudio para tecnificación administración pública regional y local</li> <li>• Curso de Preparación y Evaluación de Proyectos</li> </ul>
Social	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Subsidios y subvenciones y gasto en infraestructura</li> <li>• Subsidio Único Familiar y Pensiones Asistenciales</li> <li>• Subvenciones en Educación y Salud</li> </ul>
Económico	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley de Fomento Forestal</li> <li>• Fomento a las Obras de Riego y Drenaje</li> <li>• Subsidios a la contratación de mano de obra e inversiones</li> <li>• Privatización de empresas regionales</li> </ul>

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA EN BASE A BOISIER (2000).

Se debe mencionar brevemente que la Constitución de 1980 consolidó lo planteado con anterioridad en esta sección, establece un Estado unitario dividido en regiones, señalando que su administración será funcional y territorialmente descentralizada. Su puesta en efecto no incidió decididamente primando la desconcentración de los entes creados hasta 1990 (Hernández, 1993).

Durante la Dictadura se establecieron cambios y configuraciones que se mantienen hasta hoy, ya sea la regionalización como la creación del COREDE y CODECO (con posteriores adecuaciones), instrumentos de financiamiento como el FNDR y FCM, entre otros. Para este trabajo que concluye su análisis en 1989, solo queda mencionar la importancia que tuvo el tema de la descentralización y elecciones locales, cuales fueran puntos importantes en la campaña y programa del candidato y Presidente Patricio Aylwin en los '90.

Para finalizar, se presenta a modo de resumen la siguiente tabla que aborda los principales períodos y esfuerzos descentralizadores abordados en este trabajo. Es posible visualizar que en un inicial intento de configuración de Estado hubo acercamientos a diseños institucionales más descentralizados que no pudieron ser desarrollados debido a diversos problemas de la época. Posteriormente, será la Constitución de 1833 la que recobrará el centralismo planteado en las reformas borbónicas y que finalmente constituyen la base de un legado histórico centralista. Las administraciones subnacionales no logran constituir un contrapeso de poder significativo pues la figura de la asamblea provincial desaparece y los municipios son afectados por la falta de recursos, competencias y dependencia con el nivel central. Durante el siglo veinte el Estado incursiona en la planificación y descentralización administrativa tipo top-down, avanza en prestaciones y democratización sin lograr reducir desigualdades entre Santiago y las demás partes del país. Finalmente, en el período de Dictadura se realiza la “regionalización del país”, se crean diferentes órganos consultivos corporativos en la administración subnacional e instrumentos de financiamiento para el nivel regional y municipal.

Tabla 6. Cuadro Resumen

<h1>Chile 1810 a 1989</h1>			
<u>1810-1832</u>	<u>1833-1925</u>	<u>1925-1973</u>	<u>1973-1989</u>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Desde 1810 a 1833 Transición de un Chile Tricentrico a uno de 9 provincias</li><li>• Proyectos de Estado de mayor descentralización política (involucraban rol significativo a Municipio y Asamblea Provincial)</li><li>• <b>Esfuerzos descentralizadores:</b><ul style="list-style-type: none"><li>• Intento Federalista de Infante</li></ul></li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• República Autoritaria y Liberal</li><li>• Desde 9 (1833) a 23 provincias (1925).</li><li>• Supresión de la Asamblea Provincial</li><li>• Municipio débil y con dependencia política del Ejecutivo.</li><li>• Comuna Autónoma y Asamblea de Electores</li><li>• <b>Esfuerzos descentralizadores:</b><ul style="list-style-type: none"><li>• Levantamiento León Gallo</li><li>• Proyecto de Balmaceda</li><li>• Periodo "Parlamentario"</li><li>• Comuna Autónoma</li><li>• Proyecto de la Asamblea Constituyente de Trabajadores e Intelectuales</li></ul></li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• República Democrática, Estado Desarrollista y de Bienestar tipo Corporativo</li><li>• 25 Provincias (1940)</li><li>• Asamblea Provincial consagrada en la Constitución (no se implementa)</li><li>• Asociaciones gremiales Municipales</li><li>• Convención Nacional de Provincias</li><li>• Creación de CORFO y ODEPLAN</li><li>• <b>Esfuerzos descentralizadores:</b><ul style="list-style-type: none"><li>• Descentralización administrativa y primeras definiciones de regionalización</li><li>• Propuestas CONAM y Convención Nacional Provincial</li></ul></li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• República Neoliberal y Estado de Bienestar Residual</li><li>• Creación de CONARA</li><li>• Regionalización (12 regiones y zona metropolitana de Santiago)</li><li>• Desconcentración en SEREMIs.</li><li>• Creación de COREDE, CODECO, FNDP, FCM, planes de desarrollo regional y comunal.</li><li>• Transferencias de Educación y Salud</li><li>• Creación de SUBDERE</li><li>• <b>Esfuerzos descentralizadores:</b><ul style="list-style-type: none"><li>• Regionalización Dictadura</li></ul></li></ul>

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

## CONCLUSIONES

A lo largo de este trabajo se ha revisado material bibliográfico y textos legislativos para brindar una perspectiva sobre la descentralización y el proceso histórico ocurrido en Chile entre 1810 a 1989. Se dejaron entrever materias políticas, fiscales

y administrativas de las administraciones subnacionales, aunque principalmente sobre el municipio al ser la que tuvo mayor continuidad. También se abordó el proceso de construcción de Estado destacando diferentes proyectos de mayor o menor grado de descentralización, sobreponiéndose la mayoría de las veces los más centralizados.<sup>66</sup> Al respecto, Salazar señala que “El Estado fue construido desde Santiago, por Santiago y para Santiago, sobre la base de un concepto abstracto, el de nación: una sola unidad que abarca todo el territorio.” (Vargas, 2015: s/p). En el mismo sentido, Baeza (2012) menciona que las constituciones del país han sido pactos subóptimos de la institucionalidad político-jurídica, donde ha prevalecido un interés elitario y excluyente de la sociedad. De hecho, la mayoría de las constituciones que se abordaron en este artículo surgieron desde algún conflicto civil o golpe de Estado, dificultando los procesos participativos y de representación territorial/provincial/regional (a excepción de los intentos en la década de 1820 y por verse el proceso actual).

Dentro de las principales conclusiones, se destaca que:

- La descentralización ha sido eminentemente administrativa, con excepción de algunos períodos.
- Durante las disputas iniciales sobre proyectos de Estado surgieron instancias participativas que otorgaron un grado de descentralización política considerable a las asambleas provinciales y municipios (entre 1823 y 1828), posteriormente aparece como un caso particular la figura “comuna autónoma”.
- La eliminación de la asamblea provincial en la etapa fundante del país marcó un camino que forjó un país sin cultura de gobiernos intermedios, los intentos de retomar bosquejos similares perecieron en situaciones belicosas o quedaron en el papel sin lograr implementarse (como en el caso de la Constitución de 1925).
- La descentralización fiscal fue menor, en la única figura que tuvo tintes de “gobierno subnacional” (el municipio), los esfuerzos se ciñeron a definir materias de ingresos, cobro de contribuciones, posibilidad de solicitar empréstitos, auxilio fiscal, uso y venta de bienes públicos, entre otros. En algunas ocasiones los representantes del ejecutivo (intendente, gobernador) tuvieron

<sup>66</sup> Resultante de los proyectos de 1823 en adelante la Constitución de 1833, respecto al proyecto de reforma de Estado de Balmaceda será el “parlamentarismo a la chilena”, para la asamblea constituyente de 1924 será la Constitución de 1925.

atribuciones interventoras sobre las rentas municipales. La lucha por obtener recursos fue un tema generalizado entre las demandas gremiales municipales (Consejo Permanente Local, Unión de Municipalidades, CONAM).

- Las divisiones política-administrativas se sostuvieron en las figuras de intendencia, provincia, departamento, delegación y otras de mayor detalle. La división territorial del país fue foco de múltiples fraccionamientos ante la creación y eliminación de provincias (desde 9 en 1833 a 25 en 1940) y departamentos.
- No se ha logrado definir una regionalización desde abajo hacia arriba (bottom-up)<sup>67</sup>, sino más bien ha seguido la lógica Top-Down, dadas diferentes contingencias y enfoques sobre el desarrollo del país.
- El período de dictadura marcó una definición y organización que se mantiene vigente y con algunas modificaciones (regionalización, entes y consejos subnacionales, instrumentos de planificación y financiamiento).
- Se propone estudiar las reformas de 1992 y del siglo actual para obtener una mirada más amplia sobre el proceso de descentralización del país.

Es de interés para el autor concluir con una reflexión dada la discusión sobre la postergación o puesta en marcha de la primera elección democrática de Gobernadores Regionales. Cabe considerar la larga y vasta historia del país ante el nuevo escenario democratizador, si bien el Gobierno Regional y Consejo Regional actuales no son un ejemplo homologable a lo que fuese el Gobierno Provincial o Asamblea Provincial del primer período relatado, es necesario tener en cuenta sus principales problemas y desafíos,<sup>68</sup> algunos tales como: coordinación y mecanismos de arbitraje y resolución de conflictos, financiamiento, capacitación de personal calificado, participación e instrucción a la ciudadanía, así como las transferencias y descentralización condicionadas a una ley (caso de la Constitución de 1925).

---

67 Destacan los intentos de 1826 donde se les brindó competencia a provincias para que acordasen aspectos limítrofes, anexiones, no lográndose mayores acuerdos.

68 Recientemente el Contralor ya ha delineado ciertos puntos y desafíos para tener en cuenta. Para más detalle, véase en:

Vergara, P. (15/07/2020). El contralor y la inteligencia de los nuevos gobiernos regionales. *El Mostrador*. Disponible en: <https://www.elmostrador.cl/noticias/opinion/columnas/2020/07/15/el-contralor-y-la-inteligencia-de-los-nuevos-gobiernos-regionales/>

El camino que se abre es inédito, más aún ante la posible redacción de una Constitución en democracia mediante un pacto integral, óptimo y representativo de los territorios.

“Quién olvida su historia está condenado a repetirla”

JORGE SANTAYANA

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aninat, I., Casielles, I., Irrázaval, I., Larraín, C., Razmilic, S., & Rodríguez, J. (2020). Contexto de la descentralización en Chile. En *Mas allá de Santiago: Descentralización Fiscal en Chile*. Centro de Estudios Públicos. Disponible en: [https://politicaspUBLICAS.uc.cl/wp-content/uploads/2020/07/Mas-alla-de-Santiago\\_CEP-CentroUC.pdf](https://politicaspUBLICAS.uc.cl/wp-content/uploads/2020/07/Mas-alla-de-Santiago_CEP-CentroUC.pdf)
- Arenas, F. (2009). El Chile de las regiones: una historia inconclusa. *Estudios Geográficos*, 70(266), 11–39. Disponible en: <https://doi.org/10.3989/estgeogr.0444>
- Baeza, J. (2012). Élités, path dependency y la falta de un pacto constitucional estable en Chile y Argentina: Un análisis comparativo-histórico. *Revista de Ciencia Política*, 50(2), 63–86.
- Barría Traverso, D. (2018). La Reforma Constitucional y Financiera de Balmaceda durante la crisis política Chilena, 1890-1891. En *Revista chilena de derecho* (Vol. 45, pp. 571–596). scielocl .
- Boisier, S. (2000). Chile: la vocación regionalista del gobierno militar. *EURE*, 26, 81–107.
- Cartes, A. (2016). Ensayos de poder colegiado: Las asambleas provinciales en la organización republicana. *Tiempo Histórico*, 12, 33–58.
- Cartes, A. (2018). De época maldita a epopeya liberal: Una revisión historiográfica de la anarquía chilena (1823-1830). *Illes i Imperis*, 20, 19–45. Disponible en: <https://doi.org/10.31009/illesimperis.2018.i20.02>
- Cartes, A. (2020). *Región y nación: la construcción provincial de Chile: Siglo xix*. Universitaria.
- Convención Nacional de Provincias. (1946). Primera Convención Nacional de Provincias. *Revista de Derecho, Universidad de Concepción*, 57, 449–465.
- CORFO. (1962). *Geografía Económica de Chile* (4th ed.). Disponible en: <http://www.bibliotecanacionaldigital.gob.cl/visor/BND:121980>
- CORFO. (1950). *Geografía Económica de Chile* (I). Disponible en: [http://repositoriodigital.corfo.cl/bitstream/handle/11373/10156/Geografia\\_Economica\\_de\\_Chile.pdf?sequence=2&isAllowed=y](http://repositoriodigital.corfo.cl/bitstream/handle/11373/10156/Geografia_Economica_de_Chile.pdf?sequence=2&isAllowed=y)
- Correa Sutil, S. (2015). Los procesos constituyentes en la historia de Chile: lecciones para el presente. *Estudios Públicos*, 137, 43–85. Disponible en: <http://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/137228/Correa-Los-procesos-constituyentes-en-la-historia-de-Chile.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

- Cristi, R., & Ruiz-Tagle, P. (2006). *La República en Chile. Teoría y Práctica del Constitucionalismo Republicano*. LOM.
- De Ramón, A. (2003). *Historia de Chile: desde la invasión incaica hasta nuestros días (1500-2000)*. Catalonia.
- Enriquez, L. (2018). *Historia Memoria y olvido del 12 de febrero de 1818. Los pueblos y su declaración de la independencia de Chile*. Prohistoria.
- Enriquez, L. (2017). Las intendencias y el gobierno interior de Chile entre 1810 y 1833. *Caravelle*, 19, 161-178. Disponible en: <https://doi.org/10.4000/caravelle.2505>
- Espinoza, E. (1987). *Jeografía descriptiva de la República de Chile: arreglada según las últimas divisiones administrativas, las más recientes exploraciones i en conformidad al censo jeneral de la República levantado el 28 de noviembre de 1895*. Imprenta y Encuadernación Barcelona. Disponible en: <http://www.memoriachilena.gob.cl/archivos2/pdfs/mc0007790.pdf>
- Estefane, A. (2017). Estado y ordenamiento territorial en Chile, 1810-2016. In I. Jaksic & F. Rengifo (Eds.), *Historia política de Chile, 1810-2010* (II). Fondo de Cultura Económica.
- Falleti, T. (2006). Una teoría secuencial de la descentralización: Argentina y Colombia en perspectiva comparada. *Revista de Ciencias Sociales*, 46, 317–351.
- Fernández, J. (2014). De la colaboración con el Estado a la protesta regionalista: la Junta de Minería de Copiapó desde las Reformas Borbónicas hasta la Guerra Civil de 1859. *Revista de Historia y Geografía*, 31, 19–46.
- Gargarella, R. (2011). Pensando sobre la reforma constitucional en América Latina. En C. Rodríguez (Ed.), *El derecho en América Latina*. Siglo Veintiuno.
- Góngora, M. (2003). *Ensayo histórico sobre la noción de Estado en Chile en los siglos XIX y XX* (8°). Editorial Universitaria.
- Grez, S. (2014). *De la "Regeneración del Pueblo" a la Huelga General*. Ril Editores.
- Heiss, C. (2018). La constitución de 1980 como obstáculo a una ciudadanía democrática en Chile. In *Ciudadanías para la Democracia. Reflexiones desde la problemática constitucional y constituyente chilena del siglo XXI* (pp. 49–62). Ariadna Ediciones. <http://repositorio.uchile.cl/handle/2250/159339>
- Hernández, L. (1993). La descentralización en el ordenamiento constitucional chileno. *Revista Chilena de Derecho*, 20, 535–555. Disponible en: <https://repositorio.uc.cl/xmlui/bitstream/handle/11534/14572/000176983.pdf?sequence=1>
- Irrázaval, I., & Pérez, E. (2009). Institucionalidad subnacional y el problema de coordinación de competencias. In *Un mejor Estado para Chile: Propuestas de Modernización y Reforma* (pp. 175–205). En Consorcio para la Reformas de Estado.
- Larrañaga, O. (2010). *El Estado de Bienestar en Chile: 1910-2010* (No. 2). Disponible en: [https://www.undp.org/content/dam/chile/docs/pobreza/undp\\_cl\\_pobreza\\_Estado\\_bienestar\\_2010.pdf](https://www.undp.org/content/dam/chile/docs/pobreza/undp_cl_pobreza_Estado_bienestar_2010.pdf)

- Mardones, R. (2006). Descentralización y transición en Chile. *Revista de Ciencia Política*, 26(1), 03–24. Disponible en: <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2006000100001>
- Montecinos, E. (2005). Antecedentes sobre la relación histórica centralismo y descentralización en Chile. *Revista Venezolana de Gerencia*, 10(31), 433–462.
- Navarrete, B. (2014). Chile desde la Teoría secuencial de la descentralización, 1990-2010. *Convergencia Revista de Ciencias Sociales*, 66, 179–202.
- Nazer, R. (1999). Las Finanzas Municipales Chilenas 1833-1887. *Historia*, 32, 265–314. Disponible en: <http://ojs.uc.cl/index.php/rhis/article/view/15967/13041>
- Núñez, A., & Osses, P. (2013). La geografía económica de Chile: El conocimiento de los recursos naturales como guía del desarrollo de Chile. In *Geografía Económica de Chile* (TOMO I). CCHC, DIBAM, PUC.
- Nogueira, H. (2019). El Estado unitario-descentralizado: el nuevo modelo, y su necesario perfeccionamiento. In Heinrich Von Baer y Nicolás Bravo (Ed.), *Desarrollo territorial colaborativo. Descentralizando poder, competencias y recursos*. Ediciones Universidad de La Frontera. Disponible en: <http://chiledescentralizado.cl/wp-content/uploads/2019/08/Desarrollo-territorial-colaborativo-LIBRO-FINAL.pdf?fbclid=IwAR38FIQYj8IAK4oOgO9xF-ChAZKMSdKktvjhb8sqYLq-ezLAMPqy7U8XbxVx>
- Rojas, A. (2020). *El Fracaso de la Comuna Autónoma en Chile (1891-1924)*. RIL.
- Salazar, G. (2019). *Historia del Municipio y la soberanía comunal en Chile (1820-1816)*. Universitaria.
- Salazar, G. (1994). Luis Emilio Recabarren y el municipio popular en Chile (1900–1925). *Revista de Sociología*, 9, 61–82. Disponible en: <https://revistasociologia.uchile.cl/index.php/RDS/article/view/27644/29311>
- Sanhueza, M. (2008). La primera división política administrativa de Chile, 1811-1826. *Historia*, 41, 447–493. Disponible en: <https://dx.doi.org/10.4067/S0717-71942008000200005>
- Silva, P. (2010). *En el nombre de la razón Tecnócratas y política en Chile*. Universidad Diego Portales.
- Tagle, M. (1985). Notas históricas sobre el centralismo institucional chileno. *Revista de Estudios Urbano Regionales*, 12, 163–169.
- Valdebenito, A. (1973). *Evolución jurídica del Régimen Municipal de Chile (1541-1971)*. Editorial Jurídica de Chile.
- Vargas, V. (2015, Agosto). Gabriel Salazar: «El Estado fue construido desde Santiago, por Santiago y para Santiago». *El Desconcierto*. <https://www.eldesconcierto.cl/2015/08/02/gabriel-salazar-el-estado-fue-construido-desde-santiago-por-santiago-y-para-santiago/>
- Vial, C. (2014). Las municipalidades y su papel en el contexto institucional en Chile. *Diálogo Sobre La Descentralización Municipal En Argentina y Chile*. Disponible en: <https://ichem.uautonoma.cl/las-municipalidades-y-su-papel-en-el-contexto-institucional-en-chile-2/>

Westermeyer, F. (2011). Derecho indiano y Derecho patrio en las “memorias” de los ministros de Justicia de Chile (1839-1873). *Revista de Estudios Histórico-Jurídicos*, 33, 533–581. Disponible en: <https://dx.doi.org/10.4067/S0716-54552011000100016> %0A

## CONSTITUCIONES DE LA REPÚBLICA

Convención Nacional Constituyente. 1822. “Constitución Política de 1822 del Estado de Chile”.

Congreso Nacional Constituyente. 1823. “Constitución Política del Estado de Chile”.

Asamblea Constituyente. 1828. “Constitución Política de la República de Chile”. Gran

Convención de Chile. 1833. “Constitución Política de 1833”.

Ministerio del Interior. 1925. “Constitución Política de 1925”.

---

**GESTIÓN**



# DESCENTRALIZACIÓN, PANDEMIA Y EL DESAFÍO DE LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES POS 2021 EN CHILE

**EGON MONTECINOS<sup>1</sup>**

Universidad Austral de Chile  
egon.montecinos@uach.cl

Durante el desarrollo de la Pandemia se vio reflejado el centralismo político de las instituciones públicas en Chile. Como habitualmente actúa el gobierno central en las emergencias, no tuvo contrapeso regional en las decisiones, salvo el ejercido en el nivel local por alcaldes, quienes demandaron permanentemente medidas específicas que fueron forzando al gobierno a profundizar o cambiar la estrategia adoptada frente a la crisis sanitaria. Otros hechos aislados, fueron protagonizados por autoridades regionales designadas, quienes cuestionaron públicamente el actuar centralista del ministerio de Salud. La pandemia puso a prueba no tan sólo al centralismo y a las relaciones intergubernamentales, sino que significó un buen ensayo para imaginar lo que podría suceder en Regiones en esta materia a partir del próximo año, ya que por primera vez en nuestra historia se contará con autoridades regionales electas. El artículo describe y analiza la actuación de las instituciones públicas subnacionales ante la emergencia, poniendo atención en la coordinación intergubernamental y en los roles que cumplió cada nivel de gobierno. A partir de este análisis, se plantean escenarios y propuestas para la escala regional, especialmente en torno a la función de emergencia y catástrofes que enfrentará el país a contar del año 2021, donde en este nivel de gobierno convivirán dos autoridades regionales, una designada y otra electa.

---

1 Académico de la Universidad Austral de Chile. Director del Instituto de Administración de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la UACH. Director del Centro de Estudios Regionales CER-UACH

*Palabras Clave: Descentralización, Gobernador Regional, Desarrollo Regional, Relaciones Intergubernamentales*

## DECENTRALIZATION, PANDEMIC AND THE CHALLENGE OF INTERGOVERNMENTAL RELATIONS POST 2021 IN CHILE

During the development of the Pandemic, the political centralism of public institutions in Chile was reflected. As the central government usually acts in emergencies, it had no regional opposition in decisions, except for that exercised at the local level by mayors, who permanently demanded specific measures that were forcing the government to deepen, or change the strategy adopted in the face of the crisis sanitary. Other cases few were carried out by designated regional authorities, who publicly questioned the centralist actions of the Ministry of Health. The pandemic put not only centralism and intergovernmental relations to the test, but also was a good test to imagine what could happen in this matter from next year, since for the first time in our history there will be elected regional authorities. The article describes and analyzes the performance of subnational public institutions in the face of the emergency, paying attention to intergovernmental coordination and the roles played by each level of government. Based on this analysis, future scenarios and proposals are proposed, especially around the emergency and catastrophe function that the country will face from the year 2021, where two regional authorities will coexist at the regional level, one appointed and the other elected.

*Keywords: Decentralization, Regional Governor, Regional Development, Intergovernmental Relations*

## INTRODUCCIÓN

A partir del año 2021, Chile comenzará a vivir un proceso inédito de descentralización del Estado, dado que por primera vez se elegirán autoridades de nivel regional. Este sustantivo avance en la descentralización política modificará las relaciones intergubernamentales, y como consecuencia alterará la dinámica regional, poniendo más actores en la esfera decisional. Lo excepcional es que no se tratará de una modificación de las relaciones intergubernamentales (en adelante RIGS) como habitualmente se ha dado en países unitarios descentralizados, como por ejemplo en Colombia o Perú. En dichos casos, la autoridad regional electa, resulta ser la principal autoridad política con presencia en la región que goza de atribuciones de coordinación política de los servicios públicos regionales.

Para el caso Chileno se dará algo distinto, dado que se contará con dos nuevas autoridades regionales: una electa y otra designada. Esto se produce a raíz de la particularidad de la principal reforma política aprobada el año 2017 y 2018 (ley 20.990 y ley 21074), la cual considera el reemplazo de la actual autoridad política regional (intendente regional) por dos nuevas autoridades (Biblioteca del Congreso Nacional, 2017 y 2018). La primera de ellas será electa por la ciudadanía y se llamará Gobernador Regional. La segunda será designada por el presidente de la república y se llamará Delegado Presidencial Regional. Ambas autoridades convivirán en la misma unidad administrativa (región) y gozarán de atribuciones y competencias similares para hacer gestión regional (Montecinos, 2020: 571).

Una de las funciones será la referida a las emergencias, ambas autoridades tienen funciones asignadas en esta materia, pero solo el delegado presidencial regional contará con la capacidad para coordinar servicios públicos para hacer frente a

catástrofes y emergencias.<sup>2</sup> Por ejemplo, la ley 21.073 (que refunde el texto de la ley de gobiernos regionales en su artículo 2 letra Ñ) le asigna al Delegado Presidencial Regional la función de “adoptar todas las medidas necesarias para prevenir y enfrentar situaciones de emergencia o catástrofe”. Por su parte, una de las funciones del gobierno regional (que dirigirá el Gobernador Regional) consagradas en la ley 19.175 orgánica constitucional de gobiernos regionales señala lo siguiente: “adoptar las medidas necesarias para enfrentar situaciones de emergencia o catástrofe, en conformidad a la ley, y desarrollar programas de prevención y protección ante situaciones de desastre, sin perjuicio de las atribuciones de las autoridades nacionales competentes” (Biblioteca del Congreso Nacional, 2017 y 2018).

En la actualidad esta función recae sólo en los Intendentes Regionales, autoridad que es la encargada de coordinar a los servicios públicos involucrados o relacionados con las emergencias, pero a contar del próximo año será compartida, provocando escenarios de coordinación distintos a los que actualmente existen.

De esta forma, a partir de la elección de gobernadores regionales, se espera un escenario complejo para ejercer la función de emergencias y catástrofes en regiones, en un contexto donde se pondrá a prueba principalmente la capacidad de coordinación intergubernamental. Este escenario, sumado al provocado por la Pandemia,<sup>3</sup> da lugar a la pregunta principal que intenta responder este artículo ¿Cómo afecta la reforma política de la descentralización a la gestión regional de las emergencias?,

2 Las emergencias en Chile se enfrentan a través de la actuación coordinada de servicios públicos en el marco del sistema de protección civil, donde se congregan servicios públicos y privados que cuentan con recursos humanos y físicos, por ejemplo maquinaria para hacerle frente a las emergencias y personal especializado en determinadas emergencias o catástrofes. La instancia técnica encargada de coordinar es la Oficina Nacional de Emergencia (ONEMI) que en periodos normales, su principal función es desarrollar una labor preventiva. En situaciones de emergencia o catástrofe, se activa al alero de esta oficina, el Comité Operativo de Emergencia (COE) que a nivel nacional es encabezado por el Presidente de la República (a través del ministro de interior o subsecretario de interior) e integrado por fuerzas armadas de orden y seguridad y diversos servicios públicos como salud, obras públicas, transporte, educación, entre otros. A nivel regional se replica este modelo y el comité regional (COE) es encabezado por el respectivo Intendente Regional

3 La Pandemia logró visibilizar mucho más las limitaciones del Estado centralista para enfrentar las emergencias y catástrofes en Chile.

¿Cuáles son los principales cambios que se avizoran y cuáles serían los principales riesgos y desafíos que es necesario poner atención?<sup>4</sup>

La hipótesis que se sostiene es que en un escenario con gobernador regional electo, y tal cual quedó la legislación, la gestión de las emergencias será distinta sólo en el ámbito político y en la presión que podría ejercer esta nueva autoridad regional hacia los niveles centrales de gobierno. Es decir, se podría esperar de un gobernador regional un rol similar al que cumplieron los alcaldes durante la pandemia, pero con algo más de recursos fiscales que en el nivel municipal. Esto será de esta manera dado que en el ámbito de la coordinación intergubernamental, la situación no cambiará sustantivamente, porque los servicios públicos que tradicionalmente tienen relación con la gestión de las emergencias, quedarán sujetos a la coordinación y bajo el mando administrativo del delegado presidencial regional, es decir, se espera que en este ámbito persista el centralismo.

El artículo se estructura de la siguiente manera. En una primera parte se expone el enfoque teórico de las RIGS que se usará en este paper para sustentar la importancia de fortalecer los espacios de coordinación entre niveles de gobierno en un marco nuevo de descentralización. En esta misma sección se describe el diseño institucional actual y las principales reformas que contempló la ley. En una segunda parte se analiza la gestión de la pandemia, especialmente a partir de la relación centro-región-comuna y se plantean algunos escenarios de relación a partir de las funciones asignadas a cada autoridad regional en las emergencias. Finalmente el paper cierra con algunas conclusiones y propuestas de mejora a las reformas aprobadas.

---

4 El artículo se realizó a partir de una metodología cualitativa apoyada en análisis de contenido de los principales cambios contemplados en la reforma política a la descentralización del Estado, en específico lo referido a la gestión de emergencias, función de las nuevas autoridades y las relaciones entre niveles de gobierno. Asimismo se realizó análisis bibliográfico sobre la literatura de las relaciones intergubernamentales en base de datos de revistas científicas.

## 1. RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES Y DESCENTRALIZACIÓN

Una de las definiciones de descentralización más utilizada en los últimos años en América Latina es la desarrollada por Tulia Falleti (2006), quien la define como “un proceso de reforma del Estado compuesto por un conjunto de políticas públicas que transfieren responsabilidades, recursos o autoridad de los niveles más altos de gobierno a los más bajos” (Falleti, 2006: 320). Además de operacionalizar las tres dimensiones que implica el proceso (fiscal, administrativa y política), establece la necesaria relación que debe existir entre transferencia de competencias/recursos/autonomía regional con la debida unidad administrativa y coordinación entre los niveles de gobierno. Al respecto, sostiene que el efecto de estas reformas será positivo, si por ejemplo, la descentralización administrativa y la delegación de responsabilidades, están acompañadas por una adecuada capacitación de los niveles subnacionales. Caso contrario, si esto no se cumple, o si la delegación de responsabilidades no está acompañada de la transferencia de los recursos necesarios, el propio proceso afectará la autonomía subnacional (Falleti, 2010, 45).

Del planteamiento anterior se desprende un problema frecuente que enfrentan los procesos de descentralización en América Latina, y es el referido a la falta de claridad sobre las competencias y responsabilidades en la ejecución de políticas públicas, la falta de recursos propios y la ausencia de un mecanismo coordinador de las entidades territoriales (Ahmad y García, 2010: 44). En términos generales, la cuestión central es cómo los fenómenos de descentralización se entienden no sólo como una cuestión de autonomía subnacional y transferencia de recursos y competencias, sino también como una oportunidad de fortalecimiento de las RIGS que mejoren la gestión subnacional, y por lo tanto, contribuyan a producir mejores políticas públicas en el marco del proceso de descentralización (Leyva, 2011: 122).

En este contexto, el enfoque de las RIGS ayuda a comprender las relaciones que se dan entre el gobierno central y los gobiernos sub-nacionales. Se trata de entender qué nivel de gobierno debería llevar a cabo determinada función, la asignación de recursos entre ellos y los mecanismos de coordinación más adecuados para su buen funcionamiento. Este enfoque entiende que entregar autonomía política a los gobiernos, no basta para mejorar la gestión de los servicios públicos. La descentralización constituye la oportunidad para que las administraciones locales diseñen

políticas públicas acordes a las necesidades reales de sus regiones, pero en un marco de relaciones coordinadas entre los diversos ámbitos de gobierno.

La noción de relaciones intergubernamentales, tiene su génesis en Anderson (1960), quien la definió como “un importante contingente de actividades o interacciones que tienen lugar entre unidades de gobierno de todo tipo y nivel territorial de actuación” (Citado en Leyva Botero, 2011). Por su parte, Agranoff (1997, 127) señala que “las RIGS deben trascender las pautas de actuación gubernamental constitucionalmente reconocidas e incluir, al mismo tiempo, una amplia variedad de relaciones entre el nivel nacional y el local, entre el nivel intermedio y el local, y/o entre las distintas unidades del gobierno local”. Al respecto, Leyva Botero (2011) indica que para comprender los temas relacionados con la coordinación entre los niveles de gobierno, es imprescindible hacer alusión a los estudios clásicos del federalismo, cuando pusieron el acento en el tema de la coordinación intergubernamental. El precursor de esta perspectiva, Elazar (1964), empezó a explicar las razones por las que el federalismo había dejado de ser una teoría sobre la separación del poder entre los Estados y el gobierno federal, y había empezado a ser una teoría de los sistemas de cooperación entre ellos (Leyva Botero, 2011: 217).

Por otro lado, Morata (1991: 154) sostiene que el objeto de las RIGS consiste en definir los principios y las técnicas en función de los cuales se estructura el sistema de relaciones entre los distintos niveles de gobierno, pero por sobre todo le asigna valor a explicar el funcionamiento concreto de dichas relaciones aplicadas a la solución de problemas específicos. Por ello, plantea que resulta relevante detectar los obstáculos institucionales, políticos y administrativos que frenan el desarrollo de la coordinación y la cooperación y determinan el fracaso o la ineficacia de las actuaciones públicas. El marco institucional y, en especial, la distribución de las competencias conforman las reglas del juego en el que los distintos actores, dotados de unos determinados recursos jurídicos, políticos, financieros y organizativos, intervienen con arreglo a sus propios objetivos, intereses y estrategias (Morata, 1991: 154).

Por su parte, Wright (1997) basado en las relaciones de autoridad entre los diferentes niveles de gobierno, plantea tres modelos de RIGS: autoridad coordinada, autoridad superpuesta y autoridad inclusiva (Wright 1997). En el modelo de relaciones

intergubernamentales de autoridad coordinada, existe una relación autónoma entre el gobierno nacional y estatal, pero no así de este último con el gobierno local, donde el gobierno local depende fuertemente del estatal. Este modelo se considera como un modelo en el cual las relaciones de autoridad son autónomas, es decir, están separadas de poder y control.

En el modelo de autoridad inclusiva prevalecen las relaciones jerárquicas entre los tres niveles de gobierno, donde los gobiernos subnacionales dependen fuertemente del centro. Los gobiernos subnacionales son simples apéndices del gobierno nacional, que domina en un sistema centralizado y, por tanto, la pauta de autoridad que prevalece en este modelo se basa en el predominio de las relaciones de jerarquía. El Estado central adopta las decisiones mientras que los gobiernos subnacionales se limitan a ejecutarlas, actuando básicamente como meras extensiones administrativas del gobierno central en los territorios.

Finalmente, el modelo de autoridad superpuesta se basa en relaciones de interdependencia y negociación, en donde las condiciones jurídicas, políticas y administrativas conllevan a una estrecha relación entre las unidades para la gestión de determinados asuntos. La negociación incluye la competición, conflicto y coerción entre gobiernos —y sus funcionarios/autoridades públicas— del nivel nacional y de los niveles subnacionales. A este último tipo de relación también se le reconoce como “una relación de tipo paritaria”, vendría a configurarse una “relación de cooperación” con aportes y ajustes mutuos de los distintos niveles de gobierno (Rolla, 2005: 398). En este tipo de relaciones, los intercambios pueden ser simultáneamente cooperativos y competitivos. Este es el modelo más complejo de los tres, pero es el más representativo de la mecánica que siguen las RIGS en los sistemas políticos descentralizados (Ramos et al. 2006).

Jordana (2004) sostiene que la descentralización se ha extendido progresivamente en numerosos países de América Latina, pero las RIGS no han experimentado un desarrollo paralelo, con lo que algunos de los problemas típicos de los procesos de descentralización se han agravado. Una de las situaciones típicas aparecidas con bastante frecuencia, ha sido lo que el autor denomina la “explotación oportunista” de un nivel de gobierno respecto a otro (Jordana, 2004: 128). En otros términos, esta situación consiste en la aparición de comportamientos en un nivel de gobierno

que aprovechan las debilidades de los otros niveles para beneficio propio (Jordana, 2004: 128). Este problema es bastante frecuente en los temas sociales y en la organización de las transferencias de recursos entre distintos niveles de gobierno, en los numerosos procesos de descentralización en la región, y se acrecienta en escenarios donde no existen mecanismos formales de cooperación (Jordana, 2004: 68). Otra de las problemáticas es cuando el nivel nacional, a pesar de los procesos de descentralización, sigue asumiendo una posición de superioridad frente a los niveles subnacionales, lo cual lleva a construir “una relación coordinada”, pero claramente desigual en las RIGS.

Este tipo de coordinación deslegitima los mecanismos de participación de los gobiernos en las definiciones de políticas públicas (Jordana, 2004: 284). En estos casos, se puede llegar a un escenario de incoherencias y enfrentamientos continuos, en el que se puede producir un mayor déficit de eficiencia y eficacia de las políticas sociales, conllevando a la deslegitimación de la descentralización con respecto a la situación previa que se pretendía resolver (Jordana, 2004: 129). Es decir, se puede dar la situación que ante la ausencia de mecanismos que garanticen una cooperación mínima entre los niveles de gobierno, la descentralización puede terminar siendo un proceso ineficiente para la ciudadanía y fuente de descrédito para las nuevas autoridades subnacionales. De ahí la relevancia del enfoque de las RIGS para entender el proceso de descentralización no sólo como autonomía, sino como un espacio de relación y cooperación gubernamental que contribuya a mejorar la implementación de políticas públicas a la ciudadanía (Cabrero, 2009: 32). Las dinámicas de relaciones descritas anteriormente, presuponen cierta forma institucionalizada de coordinación, no obstante, puede darse el caso de que ante la ausencia de relaciones formales, o en escenarios de competencias y atribuciones confusas entre niveles de gobierno, ni siquiera las relaciones de tipo informal y oportunistas pueden subsanar las problemáticas que se produzcan a raíz de aquello.

En América Latina las RIGS aún están en construcción, debido al desarrollo reciente de la descentralización —en muchos aspectos en fase de construcción o de revisión, por lo que su estudio se encuentra en ciernes (Cabrero 2009; Cunill, 2012; Jordana 2002; Leyva Botero, 2012). Lo cierto es que la descentralización no implica solamente soberanía subnacional, sino un conjunto nuevo de normas que definen la relación entre los gobiernos nacionales y subnacionales, y sustituyen las

reglas de la burocracia jerárquica. El diseño institucional que adopta un proceso de descentralización influye en la estructura de distribución del poder entre el nivel de gobierno nacional y los niveles de gobierno subnacionales y, por tanto, afecta a las relaciones intergubernamentales y, a su vez, las relaciones entre los diferentes niveles de gobierno afectan a la trayectoria de la descentralización. Su análisis permite comprender las relaciones que se dan al interior de un proceso de descentralización, más allá de sus aspectos técnicos y administrativos, donde se pone a prueba la gestión descentralizada y ofrece la posibilidad de diseñar y ajustar estructuras políticas más estables y funcionales para mejorar la cooperación intergubernamental.

### 1.1. Reformas políticas a la descentralización en Chile

Desde el retorno a la democracia, el nivel regional ha sido el que menos reformas políticas pro-descentralización ha sufrido. De acuerdo con Navarrete (2014) y siguiendo la teoría secuencial de la descentralización planteada por Falleti (2006), la secuencia del proceso Chileno siempre ha tenido un componente donde han predominado los intereses nacionales por sobre los subnacionales y han prevalecido los aspectos administrativos y financieros por sobre los políticos (Navarrete, 2014: 179). Por ejemplo, existiría un origen remoto del proceso de corte administrativo y fiscal, situado en la dictadura y caracterizado por las reformas impulsadas por la Comisión Nacional de Reforma Administrativa (CONARA) y la medida fiscal que consideró la creación del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) a fines de la década del 70. En ese periodo, efectivamente ocurre un cambio sustantivo del proceso de descentralización que había vivido Chile, específicamente al concebir un modelo de regionalización en un marco de políticas neoliberales, cuya motivación principal estaba en razones geopolíticas de integración nacional y reformas que implicaban la prestación de bienes y servicios de manera más eficiente y eficaz a la ciudadanía (Montecinos, 2005:457).

A comienzo de la década de 1990 se crean los gobiernos regionales a través de la promulgación de la ley 19.175 y se produce la democratización de las autoridades comunales (elección de alcaldes y concejales en 1992). Fue así como a partir de esa fecha, en el nivel regional se observa una profundización de la descentralización administrativa, con distintas leyes que transfirieron nuevas atribuciones y facultades a las regiones. Entre las que se puede mencionar los trasposos de potestades

administrativas a través de la ley 19.778 del año 2001, y del año 2005 a través de la ley 20.035. Este proceso se fortalece con la creación de dos regiones el año 2007 (Arica-Parinacota y Los Ríos) y la recientemente creada región de Ñuble el año 2018. Por su parte, las reformas políticas a escala regional comienzan a tomar forma con modificaciones a la constitución política de Chile. Primero, el año 2009 por medio de la ley 20.390 la cual permitió la elección directa y universal de los consejeros regionales (integrantes del Consejo Regional, principal cuerpo colegiado de nivel regional), hecho que se concretó recién el año 2013. La segunda, es la reciente reforma constitucional contenida en la ley 20.990 que permitirá la elección de gobernadores regionales a partir del año 2020, pero que luego se pospuso por la Pandemia a Abril del año 2021.

En resumen, las principales reformas a la descentralización Chilena en la escala regional, se pueden clasificar en 3 periodos. El primero va desde 1974 hasta la recuperación de la democracia en el cual se instaló el actual modelo de desconcentración regional (primeras oficinas ministeriales y servicios públicos en regiones), bajo la tutela política y administrativa de un intendente regional, quien tenía como misión la unificación de los espacios de intervención de los distintos servicios públicos a nivel regional (Navarrete, 2014).

Un segundo periodo se puede observar desde 1990 a 2013, donde se consolida un modelo con predominancia de la desconcentración basada en la organización diseñada en 1974. Esta estructura se complementa con la creación del gobierno regional por la ley 19.175 en 1992, compuesto por el consejo regional y su ejecutivo (intendente regional), cuya principal función es asignar recursos (FNDR) en función de la demanda promovida por los municipios y servicios públicos.

Un tercer periodo se puede distinguir desde el año 2013 (elección de los consejeros regionales) y que se acrecentará a partir del año 2021 con la elección de gobernador regional. Lo complejo de este nuevo diseño es que esta nueva autoridad, no reemplazará integralmente en sus funciones al intendente regional, ya que paralelo a la autoridad electa, la nueva ley (20.990 del año 2017) contempla la existencia de una autoridad designada que se llamará delegado presidencial regional, el que tendrá atribuciones de coordinación política sobre los servicios públicos

desconcentrados en la región. Esta situación alterará el funcionamiento del actual diseño descentralizado y las relaciones intergubernamentales (Montecinos, 2020).

### *¿Cómo funcionan hoy las relaciones entre los niveles de gobierno?*

El actual diseño institucional considera que las autoridades locales son electas (alcalde y concejales), mientras que en el nivel regional la autoridad ejecutiva es designada por el nivel central de gobierno y los integrantes del cuerpo colegiado regional son electos popularmente (consejeros regionales). El intendente regional desde el año 1992, en conjunto con los ministros de Estado designa a los Secretarios Regionales Ministeriales (SEREMIS). Todos los servicios públicos desconcentrados ministeriales y los servicios públicos nacionales con presencia en regiones, se coordinan bajo la tutela administrativa del intendente regional, principal responsable de la articulación política de los servicios región/país. Como consecuencia, la actividad gubernamental regional genera una dependencia muy directa a las autoridades centrales (ministeriales y presidencia), en desmedro de las decisiones de alcaldes, consejeros regionales e inclusive de las decisiones o voluntad política del propio intendente regional.

### *Cambios políticos al modelo de descentralización y de relaciones intergubernamentales*

Las principales modificaciones contempladas en la reforma a la descentralización política (leyes 21.074 y 20.990) llevadas a cabo entre el año 2017 y 2018, contienen la eliminación de la figura del intendente regional y establece competencias y funciones para las nuevas autoridades regionales. Como consecuencia, separa la línea de gobierno interior (orden y seguridad pública) de la de administración regional, que hasta antes de estas reformas recaían única e íntegramente en el intendente regional. Como reemplazo de la función de gobierno interior, se crea la figura del delegado presidencial regional, actor político de exclusiva confianza del presidente de la república. Como reemplazo de la función de administración regional, se crea la figura del gobernador regional, actor político electo por sufragio universal, quien cumplirá la función de ejecutivo del gobierno regional y presidente del consejo regional. Con este diseño existirán dos nuevas figuras políticas que convivirán en una misma región, compartirán ámbitos de acción con similares atribuciones y competencias, tal como se evidencia a continuación.

### *Competencias del Delegado Presidencial Regional*

La ley 20.990 establece que el delegado presidencial regional será una autoridad designada por el presidente de la república y tendrá como función dirigir las tareas de gobierno interior. Algunas de sus funciones serán velar por el orden público y resguardo de las personas y bienes, requerir el auxilio de la fuerza pública, aplicar las disposiciones de la ley de extranjería, adoptar todas las medidas necesarias para prevenir y enfrentar situaciones de emergencia o catástrofe, entre otras. De vital importancia es la competencia y función de coordinación de servicios públicos que esta nueva legislación le asigna. La ley señala expresamente que podrá ejercer coordinación y supervigilancia de los servicios públicos desconcentrados, es decir, de los servicios públicos presentes en la región y de los secretaríos regionales ministeriales (SEREMIS), lo que antes hacía el intendente regional. Estos servicios públicos son los que mayoritariamente integran el Comité Operativo de Emergencia en regiones.

En esta misma línea será responsable de proponer al presidente de la república la designación de los SEREMIS, hacer presente a las autoridades regionales y nacionales con oportunidad las necesidades de la región y supervisar los programas y proyectos de desarrollo que los servicios públicos.

### *Competencias del Gobernador Regional*

A partir del año 2021, el nuevo gobierno regional lo constituirá el gobernador regional y el consejo regional. El gobernador ejercerá las funciones de presidente del consejo regional y ejecutivo del gobierno regional. La nueva ley le asigna como función coordinar y fiscalizar a los servicios públicos que dependan o se relacionen con el gobierno regional, así como formular políticas de desarrollo de la región, considerando las políticas y planes comunales respectivos. En esta primera función se puede observar una potencial tensión con el delegado presidencial regional, dado que a diferencia de éste, el gobernador regional no tendrá autoridad administrativa ni política sobre las secretarías regionales ministeriales ni sobre los servicios públicos que dependan directamente del gobierno regional, para convocarlos por ejemplo a un Comité Operativo de Emergencia Regional (sumado a que esta instancia no estará bajo su tutela administrativa). Por ejemplo, la secretaría regional ministerial de obras públicas, que cuenta con maquinaria pesada, puentes mecano

y vehículos fiscales vitales para enfrentar una emergencia, dependerá administrativamente del Delegado Presidencial y no del Gobernador Regional. El mando administrativo lo tendrá la autoridad regional designada. Antes de esta reforma esa función recaía únicamente en el intendente regional.

### *Competencias de Secretarios Regionales Ministeriales*

Antes de esta reforma, los secretarios regionales ministeriales tenían dependencia del ministerio respectivo y del intendente regional, siendo esta última autoridad quien ejercía la coordinación política en cada una de las regiones. A partir del año 2021 dependerán del ministerio respectivo y del delegado presidencial regional en regiones, no teniendo relación jerárquica y administrativa con el gobernador regional. Una de las principales funciones será presentar al ministerio respectivo las prioridades regionales, para efectos de la formulación de las políticas nacionales, considerando la diversidad territorial y cultural de la región, informar a los ministros respectivos sobre las políticas, programas y proyectos de los gobiernos regionales y su coherencia con las políticas nacionales. En materia de inversión pública sectorial, tendrán como función preparar el anteproyecto de presupuesto regional en la esfera de su competencia, en coordinación con el ministerio respectivo. Informar permanentemente al gobierno regional del cumplimiento del programa de trabajo del respectivo sector y realizar tareas de coordinación o fiscalización sobre todos los organismos de la administración del Estado que dependan o se relacionen con el presidente de la república y que integren su respectivo sector.

## **2.- GESTIÓN DE LA PANDEMIA Y DESCENTRALIZACIÓN ¿CÓMO SE GESTIONAN LAS CRISIS EN LA ACTUALIDAD?**

Una vez que se declaró la emergencia provocada por la Pandemia, se activó la actuación de las instituciones públicas, las que a nivel regional se desenvuelven bajo el mismo diseño institucional descrito anteriormente. A nivel nacional se comenzaron a implementar las directrices y por tratarse de una emergencia sanitaria, le fue otorgada al ministerio de salud la responsabilidad de coordinación de servicios y comunicación a la comunidad, no se activó el COE (comité operativo de emergencia) dado que se entró en estado constitucional de excepcionalidad. De todos modos existió una coordinación nacional de la emergencia, a cargo del ejecutivo y del

ministerio de salud. Esta instancia se apoyó en un comité científico para discutir o informar sobre las medidas que serían desplegadas en todo el territorio nacional<sup>5</sup>.

¿Cómo funcionó *el espacio de coordinación institucional*? La lógica de actuación en esta, y en todas las emergencias que ha tenido el país, ha sido bajo una lógica top down. Para este caso, el liderazgo político y técnico a nivel nacional fue asumido por el ministerio de salud, el cual lo replicó a nivel regional a través de las secretarías regionales ministeriales, las que informaban directamente al representante del presidente de la república en regiones, es decir, al intendente regional. A nivel regional, algunas regiones replicaron la formación de un comité social de la pandemia, integrado por representantes de la sociedad civil, universidades y otras instituciones públicas como municipalidades, teniendo una relevancia menor, dado que se replicaba lo vivido a nivel nacional. En general, tanto a nivel nacional y regional, no existió incidencia del órgano asesor en la gestión de la pandemia, más bien asumió un discreto rol, y en algunos casos entró en tensión con las decisiones del ministerio de salud, acusando de no ser escuchados.<sup>6</sup>

Respecto al nivel municipal, este quedó completamente supeditado a las instrucciones regionales que entregaban la seremi de salud y los intendentes regionales. Se repetía este formato, esté correcto o no lo que señalaran ambas autoridades, o existieran particularidades regionales o comunales que hubiese sido necesario destacar en sentido positivo, o corregir si eran en sentido negativo. No obstante, fue en este nivel de gobierno, donde se produjo el mayor contrapeso político al centralismo del Estado, básicamente porque los alcaldes se sentían al margen de las decisiones y sin información relevante y oportuna para comunicar a la comunidad. ¿Por qué? Porque básicamente los alcaldes gozan de legitimidad democrática por haber sido electo por los ciudadanos, siendo ellos los primeros en tomar contacto con la comunidad cuando sucede una emergencia.

5 Dicho comité científico en la práctica no tuvo una actuación de “asesor”, más bien su rol fue consultivo y permanentemente se cuestionó la real utilidad y “escucha” que hacía el gobierno de esta instancia, dado que muchas de las medidas del gobierno se contradecían con lo que planteaban sus miembros.

6 Esto se pudo ver reflejado en distintos medios de prensa, acá sólo una muestra de aquello <https://www.latercera.com/nacional/noticia/las-discrepancias-entre-el-minsal-y-el-consejo-covid-19-para-desconfinar/DXUK255WBNCJLGDWRMRMIO2I/> ; <https://www.latercera.com/politica/noticia/consejo-asesor-covid-19-lleva-molestia-a-la-moneda-se-reuniran-con-el-presidente-tras-discrepancias-por-instructivo-de-retorno-al-trabajo-presencial/ZRUR4DJFY5D7VACTPQ2G74Y6EY/> ; <https://www.eldinamo.cl/nacional/2020/06/03/coronavirus-chile-propuestas-consejo-asesor-covid-19/>

Para este caso, ejercieron este contrapeso a través de declaraciones públicas o puntos de prensa, oponiéndose a las directrices nacionales y permanentemente exigieron medidas más radicales como la cuarentena total, o que los beneficios del Estado se entregaran a través de las municipalidades, o que a través de la atención primaria se canalizara la estrategia de la trazabilidad del virus. Incluso, en algunos casos, aliados con la comunidad organizada, se opusieron al ingreso de vecinos a sus segundas viviendas en comunas de veraneo, especialmente en feriados largos, donde muchas personas optaban por trasladarse de su residencia habitual a viviendas de descanso sin respetar las recomendaciones de la autoridad sanitaria.

Esta fue la tendencia en todo el país, salvo dos excepciones que ocurrieron a nivel regional con autoridades designadas. Fue el caso del intendente regional del Bio Bio y de la seremi de salud de la región de Magallanes, lo cual demostró que el excesivo centralismo del Estado en la gestión de la Pandemia, agobia hasta las propias autoridades designadas que cumplen la función de representar al nivel nacional en regiones. Para el caso del intendente regional de la región del Bio Bio, se produjo un cuestionamiento público de la medida nacional de desconfinamiento y pidió que no se aplicara en la capital regional, provocando la molestia del nivel central de gobierno.<sup>7</sup> Luego de eso, recibió una corrección de parte del ministro secretario general de gobierno y del ministro de salud, quienes esperaban que se retractara de lo señalado y corrigiera sus dichos, lo cual no sucedió.<sup>8</sup> La segunda situación excepcional, fue lo sucedido con la representante del ministerio de salud en la región de Magallanes (seremi de salud), quien renunció a su cargo designado por presentar diferencias con las medidas que el nivel nacional estaba tomando para combatir la pandemia en la región que representaba, entrando en franca discrepancia con el ministro de salud, acusándose mutuamente de faltas a la verdad y poca coordinación regional para enfrentar la pandemia.<sup>9</sup>

7 <https://www.biobiochile.cl/noticias/nacional/region-del-bio-bio/2020/09/04/ministros-paris-y-bellolio-barren-con-intendente-del-bio-bio-por-criticas-va-a-corregir-sus-dichos.shtml>

8 <https://cooperativa.cl/noticias/sociedad/salud/coronavirus/intendente-del-biobio-mantuvo-criticas-al-ejecutivo-seria-incoherente/2020-09-04/154144.html>.

9 <https://www.latercera.com/nacional/noticia/seremi-de-salud-de-magallanes-presenta-renuncia-indeclinable-a-su-cargo-y-lanza-duras-criticas-a-dichos-de-ministro-paris/JPH5KHDHQA27I5KLRINN4BXSQ/>

En síntesis, salvo estos dos casos aislados, no hubo una actuación distinta a lo que sucede en Chile para enfrentar emergencias de diversa naturaleza. Es decir, se dio en un contexto de centralismo del Estado donde la función de coordinación política recae en el intendente regional y sectorialmente en el ministerio respectivo. Es decir, se repitió lo que habitualmente ocurre cuando se interrumpe un camino, hay un terremoto, tsunami, se derrumban cerros, entra en erupción un volcán o suceden hechos como la pandemia, y queda al desnudo el centralismo y las carencias de la descentralización política, administrativa y fiscal que se padece en regiones a la hora de enfrentar catástrofes.

Cuando suceden emergencias de esta naturaleza, —y no de carácter nacional como es la pandemia—, se activan los protocolos de emergencia, a través de la oficina nacional de emergencia en regiones (ONEMI, la cual tiene un director o directora). En el plano operativo, se activa el comité operativo de emergencia regional (COE regional), el cual es presidido por el respectivo intendente regional e integrado por representantes de las fuerzas armadas, de orden y seguridad y diversos servicios públicos. Un antecedente relevante a mencionar es que los Alcaldes no integran esta instancia por derecho propio. El COE es la instancia que evalúa la magnitud de las emergencias, coordina a los servicios públicos, impulsa medidas y acciones, e informa a la comunidad habitualmente a través del intendente regional.

Esta situación, ha pasado en todos los gobiernos y seguirá pasando, mientras no se fortalezca con capacidad de coordinación, autonomía y gestión regional a las instituciones subnacionales que las enfrentan y a las instancias de coordinación creadas para tal efecto. ¿Por qué un ministro de Estado o un representante especial del presidente de la república, debe viajar a regiones para ofrecer soluciones ante catástrofes o emergencias? Cuando un seremi, intendente —en busca de soluciones— relata una catástrofe a su respectivo nivel superior jerárquico, después de evaluarlas en sus respectivos COE regional, parece que no reviste la importancia suficiente que cuando lo hace un ministro o un delegado presidencial especial para tales eventos.

En la actualidad, la mayoría de las autoridades regionales representan institucionalmente al aparato del Estado y son reflejo de las varias capas de centralismo burocrático, pero de manera contradictoria la institucionalidad y la instancia que

tiene menos atribuciones y competencias explícitas, es la que se refiere a enfrentar las emergencias. No existe una institución autónoma, regional, con recursos, que en la práctica tenga capacidad real y efectiva de otorgar solución a la inmensa diversidad de emergencias que suceden en regiones. La ONEMI, es una oficina y no un servicio público con patrimonio propio suficiente para tener a su disposición maquinarias, recursos humanos, provisiones e instrumentos para activarlos en caso de que sea necesario, tampoco tiene la potestad y autoridad administrativa para convocar a servicios públicos de manera autónoma. Adicional a las razones descritas anteriormente, existen dos motivos que fundamentan la necesidad de descentralizar radicalmente su gestión, entre las que se puede mencionar las siguientes.

*La brecha entre tiempo y reacción oportuna ante una emergencia:* Se pierde mucho tiempo entre la reacción de una autoridad regional y una nacional. Quien primero enfrenta una emergencia es una autoridad regional o local, pero es en ese preciso momento donde esta autoridad entra a un entramado institucional complejo y difuso que involucra distintos niveles de gobierno y sectores del Estado. En este trade-off, casi siempre la autoridad nacional toma la misma decisión que podría haber tomado una autoridad regional, sin necesidad de perder preciadas horas en preguntarle a un ministro de Estado sobre la mejor solución a una problemática regional. Esto produce dos efectos. El primero es la minimización de la autoridad regional, y como consecuencia, un fortalecimiento simbólico del centralismo político, dado que se transmite a la comunidad que “el o la que decide es la autoridad que viene de Santiago”. El segundo efecto es sobre la gestión fiscal. Casi siempre el costo asociado a las emergencias se termina asumiendo —en una parte importante— regionalmente, es decir, se resiente el Fondo Nacional de Desarrollo Regional, único fondo regionalizado que existe en Chile.

*El Sentido común y conocimiento territorial para enfrentar emergencias.* Ya la literatura científica del federalismo fiscal de los años 60 y 70 señalaba que quien mejor conoce las necesidades de la gente son aquellas instituciones y autoridades que están más cerca de ellas (Letelier, 2012, citado en Aninat, et, al, 2020: 31), es decir, para el caso nuestro, son los municipios y gobiernos regionales. En general, las autoridades nacionales no conocen la historia, costumbres y los usos que se le asigna a recursos o factores asociados a los territorios y que muchas veces están vinculados con las emergencias. Por tanto, la autoridad nacional, no es un actor

preparado para tomar decisiones regionales, menos aún, cuando se trata de emergencias focalizadas, como derrumbes, terremotos en ciertas regiones o lugares lejanos a Santiago, erupciones de volcanes, entre otros casos.

En síntesis, existe una necesidad urgente de fortalecer la institucionalidad encargada de las emergencias en Chile. La práctica demuestra que no basta con tener una ONEMI que sólo coordine los servicios, incluso demostrando muchas veces que carece de legitimidad y autoridad política y administrativa ante otras reparticiones públicas para actuar de manera descentralizada y mucho más ágil que lo que sucede hasta ahora. Lo que se requiere es tener gobiernos regionales fuertes y un *servicio regional de emergencias* con autonomía, capacidades administrativas y recursos fiscales efectivos que lo faculten para transformarse en líder, protagonista y principal responsable de la gestión y coordinación de servicios públicos locales, regionales y nacionales para enfrentar debidamente una emergencia en regiones. Tener como protagonistas de emergencias en regiones a ministros, o representantes del nivel central para regiones, sólo habla de nuestro arraigado centralismo, el cual tiene un costo político para las instituciones y autoridades regionales, transformándose en la mayoría de las veces, en altamente ineficiente para la ciudadanía que las padece.

Este diseño claramente impide que las particularidades territoriales y sociales de cada comuna o cada región, sean consideradas en las estrategias nacionales, porque básicamente no existe una estrategia regional para enfrentar una emergencia, o para este caso la pandemia, por tratarse de una problemática o emergencia nacional. No obstante, esta situación es recurrente cuando suceden catástrofes en regiones como terremotos, erupción de volcanes u otras emergencias. Así puede verse reflejado de manera permanente en la prensa para el terremoto del 2010,<sup>10</sup> el año 2014<sup>11</sup> o para las erupciones de volcanes el 2015 en Villarrica y Calbuco.

10 <https://www.cooperativa.cl/noticias/pais/sismos/catastrofe-en-chile/ministros-viera-gallo-y-vidal-viajaron-a-las-regiones-mas-afectadas-por/2010-03-02/092628.html>

11 <https://www.24horas.cl/nacional/presidenta-bachelet-y-ministros-viajan-al-norte-tras-el-terremoto—1160064>

## 2.1. ¿Cómo se gestionarán las emergencias pos elección de gobernadores regionales?

Tal como se indicó, la reforma a la descentralización señala que una de las funciones del delegado presidencial regional, (autoridad regional designada por el respectivo presidente de la república), contemplada en la ley 21.073 (que refunde el texto de la ley de gobiernos regionales) en su artículo 2 letra Ñ le asigna la función de *adoptar todas las medidas necesarias para prevenir y enfrentar situaciones de emergencia o catástrofe*.

Por su parte, una de las funciones del gobierno regional (que dirigirá el gobernador regional electo) consagradas en la ley 19.175 orgánica constitucional de gobiernos regionales, letra J) señala lo siguiente: *“adoptar las medidas necesarias para enfrentar situaciones de emergencia o catástrofe, en conformidad a la ley, y desarrollar programas de prevención y protección ante situaciones de desastre, sin perjuicio de las atribuciones de las autoridades nacionales competentes”*.

Ambas autoridades tienen asignada la función de hacer frente a las emergencias o catástrofes, la diferencia es que la facultad administrativa de coordinar los servicios públicos involucrados en las emergencias, recae en el delegado presidencial regional, y no en el gobernador regional. Es decir, este nuevo diseño institucional tendrá implicancias en tres aspectos: a) **Técnico**: coordinación de servicios públicos relacionados con la emergencia; b) **Político**: legitimidad política y ciudadana de la nueva autoridad regional; c) **Operativo**: presidencia y rol en el comité operativo de emergencia regional (COE).

**ASPECTO TÉCNICO** Respecto a la coordinación de los servicios públicos relacionados con la emergencia, esta función recaerá en el delegado presidencial regional. Autoridad designada que tendrá la facultad administrativa de convocar a todos los servicios públicos, que en la actualidad son determinantes para enfrentar diversas emergencias, tales como el ministerio de obras públicas en la región (que dispone de maquinaria pesada para limpiar caminos, o puentes mecánicos para habilitar cortes de camino); El ministerio de salud en la región (servicio de salud que dispone de recursos humanos especializados, albergues, etc); El ministerio de educación (que posee la facultad para decretar suspensiones de clases o disponer de albergues

los establecimientos educacionales); El ministerio de transportes (por la capacidad de coordinar con asociaciones gremiales de micro buseros que reciben subsidios del Estado a los cuales se puede recurrir en un situaciones de emergencia) entre otros servicios.

Asimismo esta será la autoridad, y no el gobernador regional, que propondrá la terna para designar a los secretarios regionales ministeriales para la representación ministerial en regiones. Dado este escenario, el gobierno regional dirigido por el gobernador regional, pasará a ser un servicio público más, que deberá entrar en una supra-coordinación, es decir creando su propio comité operativo de emergencia regional; o en una sub-coordinación con el COE regional, esperando que la autoridad regional designada por voluntad política lo convoque a integrar el COE. Este rol no está definido en la legislación y representa la principal falencia para el nuevo proceso de descentralización que se avecina.

**ASPECTO POLÍTICO** Legitimidad democrática de la autoridad regional. Ante los ojos de la ciudadanía, la autoridad regional electa será la responsable política sobre la gestión de una catástrofe o emergencia en una región. Efectivamente la autoridad administrativa responsable será otra, pero es posible prever que existirá una presión ciudadana por información y en ocasiones para impulsar medidas distintas a las que promueva el nivel central de gobierno a través de sus representantes regionales.

Este escenario es de alta complejidad, sensible y requiere de anticipación. Sobre todo si extrapolamos la actuación que tuvieron los alcaldes en esta pandemia, los cuales fueron actores clave que se enfrentaron al centralismo y en ocasiones evidenciaron la falta de coordinación de servicios públicos. Fueron quienes, invocando a la comunidad que representan, impulsaron medidas que terminaron siendo las más efectivas, o las que mayor valor le otorgó la ciudadanía. Dada esta situación, no es recomendable dejar al margen del diseño institucional de las emergencias a gobernadores regionales y alcaldes, porque de lo contrario, se terminarán provocando sistemas paralelos de emergencia regional, que confundirán a la población, pueden colisionar y no encontrar puntos de encuentro entre ambas instancias que cohabitaran en un mismo nivel de gobierno.

**ASPECTO OPERATIVO** Muy relacionado con el punto anterior, se encuentra el hecho de que en la actualidad la oficina nacional de emergencia regional (representante de la ONEMI Nacional) es la entidad que cobija la articulación de servicios públicos cuando sucede una emergencia regional. Esta oficina no cuenta con recursos propios para enfrentar catástrofes o emergencias, solo centraliza la información de las instituciones involucradas en el sistema civil de emergencia, articula servicios y canaliza requerimientos. Es decir, en este espacio físico y administrativo, se congregan todos los servicios que por ley integran el sistema de emergencia en Chile, tales como, fuerzas armadas, de orden y seguridad y servicios públicos de diversa naturaleza. La presidencia y dirección de esta instancia está a cargo del intendente regional y a partir del año 2021 estará a cargo del delegado presidencial regional.

Respecto del gobernador regional, aún no está claro en la legislación si tendrá derecho a integrar el comité operativo regional de emergencia, o si su actuación será similar a la que tienen hoy los alcaldes. Los cuales no tienen derecho a integrar esta instancia, sino que tienen su propio comité de emergencia comunal, y se coordinan con el COE regional, pero de manera reactiva, muchas veces colisionan o duplican esfuerzos, y en general sólo reciben instrucciones y ayuda de parte del comité operativo regional, cuando la emergencia afecta a un territorio de su jurisdicción.

Como consecuencia, este diseño institucional hace prever que, de no mediar una corrección a la actual legislación, se podrían dar diversos escenarios de gestión ante las emergencias o catástrofes, que pueden ir desde la coordinación plena, hasta situaciones de conflicto. Los escenarios podrían ser a lo menos tres.

Un primer escenario es el de *coordinación y cooperación* óptima. Este se podría dar en la medida que en el COE regional, principal instancia de coordinación política de servicios públicos, el gobernador regional tenga un escaño. Pero para que sea invitado de manera permanente, en la actualidad se requiere de la voluntad política del delegado presidencial regional, dado que hoy la legislación no lo tiene contemplado. Asimismo, se puede tener en esta instancia al alcalde de la comuna afectada y a la sociedad civil representada por el vicepresidente del CORESOC, (Consejo Regional de la Sociedad Civil, instancia de participación ciudadana contemplada en la legislación). Esta instancia de la sociedad civil será permanente en todas las regiones a partir de la elección de gobernadores regionales. Es absolutamente

razonable y recomendable propender a que este escenario se concrete, dado que el gobernador regional contará con recursos regionales para impulsar medidas con financiamiento autónomo, y que además se pueda dar en el marco de una gestión articulada, entre distintos servicios públicos que también cuentan con recursos fiscales.

*Un segundo escenario es el des-coordinación política y de servicios públicos.* Este escenario ya se manifiesta en el nivel regional, sobre todo cuando los municipios con mayor visibilización mediática, o capitales regionales, impulsan iniciativas a través de su comité operativo de emergencia comunal en paralelo a las impulsadas por el comité operativo de emergencia regional. Puede darse que el gobernador regional, el cual contará con recursos del *fondo nacional de desarrollo regional*, presupuesto mayor al de muchas municipalidades, proponga en paralelo soluciones a comunidades afectadas, y de alguna manera con ello, logre hacer presión al gobierno central para que haga lo suyo con los presupuestos sectoriales que no dependen jerárquicamente del gobierno regional. Asimismo podrá darse el caso de que los gobernadores regionales presionen para que se aceleren medidas o se cambie algunas de ellas, pero a través de declaraciones mediáticas o a través de presiones a las autoridades designadas junto con la comunidad que representan. De no resolverse con una instancia formal de coordinación, o incorporando al gobernador regional al COE, este escenario es altamente probable, lo cual podría desencadenar en un tercer escenario altamente complejo para las regiones sobre todo por tratarse de emergencias o catástrofes.

*Un tercer escenario es el de conflicto político y social.* Este escenario puede darse en el caso de que un gobernador (a) regional, al verse excluido del principal espacio de coordinación de servicios públicos regionales para enfrentar las emergencias, se articule con municipios afectados y con la sociedad civil para ejercer presión a esta instancia. No es difícil imaginar que estas autoridades regionales usarán la movilización y presión social para impulsar medidas más drásticas, o que entren en franca oposición a las impulsadas por los servicios regionales desconcentrados o representantes de las medidas nacionales. Esta situación se pudo ver reflejada en el rol ejercido por alcaldes en la gestión centralizada de la pandemia, muchos de los cuales actuando de manera asociada, lograron acelerar acciones o derechamente “doblarle la mano” al gobierno central en algunas medidas que este proponía.

También se pudo ver reflejado en la actitud adoptada por el intendente regional de la región del Bio Bio, quien siendo una autoridad designada (es decir, poniendo en riesgo la continuidad de su cargo), se opuso al nivel central y logró doblegar la aplicación en su región de una medida de carácter nacional. Claramente con autoridades regionales electas, que no ponen en riesgo su continuidad en el cargo, este escenario será mucho más frecuente.

## CONCLUSIONES

Tal como se ha descrito, a partir del próximo año, Chile contará con un inédito diseño institucional descentralizado, el que producirá nuevas formas de relaciones entre los niveles de gobierno y algunas “zonas grises” entre ambas autoridades regionales sobre la gestión de las emergencias. Entre otras cosas, porque compartirán ámbitos de acción, competencias y atribuciones, lo que hará compleja la relación entre ellas y entre éstas y los demás niveles de gobierno. Modificará la dinámica política regional que traerá ventajas indudables, como democratizar un espacio político, pero también ciertos inconvenientes como dualidad de mando, o confusión en el liderazgo de la coordinación política regional. Básicamente producto de la ausencia de mecanismos de coordinación de las relaciones intergubernamentales que no contempló la reforma, en ámbitos tan sensibles como el abordaje de catástrofes o emergencias.

Este nuevo diseño institucional producirá efectos que alterarán las clásicas relaciones que se dan entre los niveles de gobierno central, regional y municipal. En la actualidad existe claridad política y ciudadana de que es el intendente regional quien coordina a los servicios públicos a nivel regional para enfrentar las catástrofes, a través de mecanismos y espacios formales. A partir del año 2021 será el delegado presidencial regional. Por su parte, el gobernador regional no tiene garantizado un espacio en la instancia de coordinación de emergencias como es el COE regional. De no remediarse esta situación, traerá consigo escenarios que provocarán confusión en la comunidad y descoordinaciones en el ámbito regional.

Como una forma de anticipar y evitar posibles escenarios negativos, se propone incorporar al gobernador regional en la instancia de coordinación de servicios

para enfrentar las emergencias, y asignarle roles concretos en materia de gestión y vocerías regionales, para no provocar confusión en el mando, ni confusión en la información que se transmite a la comunidad. Es altamente probable que el gobernador regional vaya a asumir un rol similar al que tuvieron los alcaldes durante la pandemia, pues por el sólo hecho de ser electos por la ciudadanía tendrán una visibilidad mayor, sobre todo si se provocan escenarios de enfrentamiento entre ambas autoridades regionales. Esto no sería complejo de no tratarse de situaciones altamente sensibles como catástrofes o emergencias, ya que en sí mismas son problemáticas, dado que en la mayoría de las ocasiones implica evacuar ciudades, localidades, o suspender actividades esenciales para la actividad económica o social para un territorio.

Una propuesta de más largo aliento es transformar a la *Oficina Nacional de Emergencia en un Servicio Nacional de Emergencias*, con patrimonio y recursos propios, con capacidad de gestión y de proveer respuestas a la comunidad cuando sucedan situaciones de emergencia y catástrofe, con autonomía para actuar sin necesidad de que su funcionamiento y articulación de servicios esté supeditado a alguna de estas dos nuevas autoridades regionales, De tal forma que se asegure un funcionamiento efectivo e independiente de la colaboración o no que pudiera existir entre las autoridades políticas regionales. Este es un camino que requiere que las representaciones regionales de este “servicio nacional de emergencia” sean lo suficientemente autónomas, descentralizada y con atribuciones fiscales y políticas para impulsar medidas ante este tipo de situaciones excepcionales.

La preocupación para el futuro del proceso de descentralización parece ser el fortalecimiento de las relaciones entre los niveles de gobierno, partiendo por esclarecer funciones, roles y competencias en torno a las emergencias y catástrofes. Seguidamente se debe robustecer a las instancias encargadas de fortalecer la coordinación y articulación de servicios, ya sea sumando al nuevo actor político regional electo a la instancia de articulación, o transformando y dotando de autonomía a un futuro servicio de emergencia que actúe con la debida independencia y supedite a las autoridades regionales (designada y electa) a una actuación colaborativa y coordinada.

Basado en los postulados del enfoque de las RIGS, se puede deducir que predominará un modelo de relaciones intergubernamentales de “autoridad inclusiva” donde prevalecen las relaciones jerárquicas entre los tres niveles de gobierno, y los niveles subnacionales dependen fuertemente del centro, en este caso para gestionar las emergencias. Los gobiernos subnacionales son simples apéndices del gobierno nacional, que domina en un sistema centralizado y, por tanto, la pauta de autoridad que prevalece en este modelo se basa en el predominio de las relaciones de jerarquía. El Estado central adopta las decisiones mientras que los gobiernos subnacionales se limitan a ejecutarlas, actuando básicamente como meras extensiones administrativas del gobierno central en los territorios.

Finalmente, y dada las características del nuevo diseño institucional descentralizado, sería altamente recomendable avanzar hacia la configuración de lo que en las RIGS se conoce como un modelo de *autoridad superpuesta*, el cual se basa en relaciones de interdependencia y negociación, en donde las condiciones jurídicas, políticas y administrativas conllevan a una estrecha relación entre las unidades para la gestión de determinados asuntos. A esta relación también se le reconoce como “una relación de tipo paritaria”, o una “relación de cooperación” con aportes y ajustes mutuos de los distintos niveles de gobierno. En este tipo de relaciones los intercambios pueden ser simultáneamente cooperativos y competitivos, siendo el modelo más complejo, es el más recomendable dada la mecánica que siguen las RIGS en los sistemas políticos descentralizados.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aninat, I., Irrarrazaval, I., Larraín, C., Razmilic, S. y Rodríguez, Jorge (2020). “Finanzas públicas regionales. Propuestas presupuestarias e institucionales”. En Isabel Aninat, Ignacio Irrarrazaval, Clemente Larraín, Slaven Razmilic y Jorge Rodríguez. *Más allá de Santiago Descentralización fiscal en Chile*, Santiago, Editorial CEP y Centro Políticas Públicas UC.
- Agranoff, R. (1997). “Las relaciones y la gestión intergubernamentales” en *La nueva Administración Pública*. Madrid. Alianza Editorial.
- Ahmad, E. y Garcia Escribano, M. (2010). “Economía política de la descentralización y gobernabilidad”, en De la Cruz, R., C. Pineda y C. Pöschl (eds., 2010), [https://issuu.com/idb\\_publications/docs/book\\_es\\_11998](https://issuu.com/idb_publications/docs/book_es_11998)

- Biblioteca del Congreso Nacional (2017). “Ley 20.990 Dispone la Elección del Órgano Ejecutivo del Gobierno Regional”, promulgada por el gobierno de Chile el 5 de enero de 2017.
- Biblioteca del Congreso Nacional (2018): “Ley 21.074 Fortalecimiento de la Regionalización del País”, promulgada por el gobierno de Chile el 2 de febrero de 2018.
- Cabrero, E. y Zabaleta, D. (2009): “¿Cómo construir una mística intergubernamental en la política social? Análisis de cuatro experiencias latinoamericanas”. En Revista del CLAD Reforma y Democracia, (43), 27-62.
- Cunill, N y Gac, D. (2012): “La institucionalidad para las relaciones intergubernamentales (rigd): marcos de acción externos de los gobiernos regionales”. En: *Nueva agenda de descentralización en Chile. Sentando más actores a la mesa*. Santiago, Editorial Ril.
- Elazar, D. (1964): “Federal-state collaboration in the nineteenth-century united states”. En Political Science Quarterly, 79(2), 248-281.
- Falleti, Tulia (2006), “Una teoría secuencial de la descentralización: Argentina y Colombia en perspectiva comparada”, en Revista de Ciencias Sociales, año 46, núm. 183, Argentina: Instituto de Desarrollo Económico y Social (ides).
- Falleti, Tulia (2010). *Decentralization and subnational politics in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Jordana, J. (2002): Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina Casos de Argentina y Bolivia, DOCUMENTOS DE TRABAJO PROYECTO CONJUNTO INDES-UNION EUROPEA. Departamento de Integración y Programas Regionales Instituto Interamericano para el Desarrollo Social. BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO Junio 2002. Serie de Documentos de Trabajo I-38UE.
- Jordana, J. (2004): Las relaciones intergubernamentales en la descentralización de las políticas sociales en Descentralización y Políticas Sociales en América Latina, eds Ricard Gomá y Jacint Jordana, Fundació CIDOB, Barcelona. 348 pgs.
- Leyva Botero, S. (2011). “Hacia un nuevo debate sobre la descentralización en Colombia: el análisis intergubernamental desde una lectura institucional”, En Revista CS, núm. 8, julio-diciembre, pp. 211–243.
- Leyva Botero, S (2012). “Las relaciones Intergubernamentales en Colombia (2002-2010): Un análisis de los Concejos Comunales de Gobierno”, En Revista Análisis Político N° 76, septiembre-diciembre, págs. 119–138.
- Montecinos, E. (2005). “Antecedentes sobre la relación histórica centralismo y descentralización en Chile”. En Revista Venezolana de Gerencia, 10 (31), 443–462.
- Montecinos, E. (2020). Elección de gobernadores regionales en Chile: escenarios de cambio en las relaciones intergubernamentales.. *Revista de ciencia política (Santiago)*, 40(3), 567-587. Epub 18 de junio de 2020. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2020005000101>
- Morata, F. (1991). “Políticas públicas y relaciones intergubernamentales”, En Revista de Documentación Administrativa, n° 224–225, octubre 1990–marzo 1991, pp. 153–166, Instituto Nacional

de Administraciones Públicas. Disponible en Internet: <http://revistasonline.inap.es/index.php?journal=DA&page=article&top=view&path%5B%5D=5210&path%5B%5D=5264>

- Navarrete, B., Higuera E. y Seguel, V. (2014). “Chile desde la Teoría secuencial de la descentralización, 1990–2010”, En *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*, vol. 21, núm. 66, septiembre-diciembre, pp. 179–202.
- Ramos, J. A., Alda, M., Cicuéndez, R., González, A. y López, L. [Ramos et al.] (2006). “Una propuesta para el estudio de las relaciones intergubernamentales en el Estado Autonómico”, en López Nieto, L. (Coord.), *Relaciones Intergubernamentales en la España democrática. Interdependencia, autonomía, conflicto, cooperación*. Madrid: Editorial Dykinson, pp. 13–26.
- Rolla, Giancarlo (2005): “Las relaciones entre niveles institucionales en los Estados Federales y Regionales: Autonomía, Unidad e Integración”. En *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, núm. 9, Madrid, págs. 379–400.
- Wright, S. (1997). *Para entender las Relaciones Intergubernamentales*. Fondo de Cultura Económica. México.

# EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN CHILE: ESTADO DEL ARTE

**MARCO AURELIO MÁRQUEZ POBLETE<sup>1</sup>**

Servicio de Evaluación Ambiental (SEA)

mmarquezp@vtr.net

**EVA VELOSO PÉREZ<sup>2</sup>**

Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación del Consumo de Drogas y Alcohol

eva.veloso.perez@gmail.com

Hace más de dos décadas que las diversas disciplinas vinculadas al estudio del territorio vienen reflexionando y teorizando sobre el ordenamiento territorial, y su utilidad en el adecuado uso del espacio geográfico y su potencial como herramienta para lograr el desarrollo equitativo y sostenible de la calidad de vida de los habitantes del país.

Desde el ámbito del Estado, las autoridades, los expertos en políticas públicas y los diversos servicios públicos que tienen competencia en materias de planificación y gestión del territorio también reclaman la utilización del ordenamiento territorial como una herramienta para enfrentar los crecientes conflictos respecto al uso del suelo.

Los impactos sociales y territoriales derivados tanto de la crisis social de octubre de 2019, como los presentes y futuros impactos de la pandemia de covid-19, exigen con urgencia una nueva forma de pensar y gestionar los asentamientos humanos en el país, siendo el ordenamiento territorial una eficaz herramienta para la construcción de una nueva normalidad en todas las dimensiones de la vida en sociedad.

El presente trabajo tiene como objetivo el conceptualizar a la luz de la reflexión de las últimas décadas, que se entiende por ordenamiento territorial,

---

1 Geógrafo de la Pontificia Universidad Católica de Chile, Magíster en Asentamientos Humanos y Medio Ambiente de la Pontificia Universidad Católica de Chile, Magíster en Gerencia y Políticas Públicas de la Universidad Adolfo Ibáñez y Diplomado en Desarrollo Rural en Development Study Center de Rehovot, Israel.

2 Geógrafa de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Máster en Gestión y Promoción del Desarrollo Local, Universidad de Valencia. PhD (C) en Ciencias Sociales, Universidad de Salamanca.

el explicar cuáles son sus fundamentos metodológicos, revisar en el caso chileno el marco legal existente en la materia y las aplicaciones que se han realizado en dicha temática hasta la actualidad, poniendo la mirada en lo que los nuevos procesos de normalidad social necesitaran de la disciplina.

*Palabras clave: Ordenamiento territorial, planificación urbana y rural, políticas territoriales*

## LAND MANAGEMENT IN CHILE: STATE OF THE ART

For more than two decades, the various disciplines linked to the study of the territory have been reflecting on and theorizing about land use, and its usefulness in the proper use of geographic space and its potential as a tool to achieve the equitable and sustainable development of quality of life of the country's inhabitants.

From the State level, the authorities, experts in public policies and the various public services that have competence in matters of planning and management of the territory also demand the use of land use as a tool to face the growing conflicts regarding land use.

The territorial impacts generated by the social crisis of October 2019 and the covid-19 pandemic urgently demand a new management of human settlements in the country, in which land use planning can be an effective tool. The objective of this work is to conceptualize in the light of the reflection of the last decades, which is understood by territorial ordering, to explain what are its methodological foundations, to review in the Chilean case the existing legal framework in the matter and the applications that have been carried out on this theme.

*Keywords: Spatial planning, land use management, urban and rural planning, land policies.*

## INTRODUCCIÓN

Hace varias décadas que las diferentes disciplinas vinculadas al estudio del territorio vienen razonando y teorizando sobre el ordenamiento territorial, y su utilidad en el correcto uso del espacio geográfico y su potencial como herramienta para lograr el desarrollo equitativo y sostenible en la calidad de vida de los ciudadanos.

Desde el ámbito del Estado, las autoridades, los expertos en políticas públicas y los diversos servicios públicos que tienen competencia en materias de planificación y gestión del territorio, también reclaman la utilización del ordenamiento territorial como una herramienta para enfrentar los crecientes conflictos respecto al uso del suelo.

Se debe reconocer que el ordenamiento territorial, en el mundo de la planificación y gestión del espacio geográfico, es una actividad relativamente nueva, por lo cual su naturaleza y alcance no están completamente definidos, lo que se expresa en la existencia de diversos enfoques, objetivos y formas de gestión existente.

No obstante, esta preocupación permanente sobre el problema del uso racional de espacio territorial, en Chile, sólo existen normas específicas destinadas a regular el ordenamiento del territorio a partir del año 2018 como tal, y la normativa sobre planificación territorial que se aplicaba era eminentemente urbana hasta dicha fecha. El desafío entonces es que la nueva normativa permita avanzar en instrumentos de planificación del territorio vinculantes, que entreguen un marco claro para la adecuada compatibilización de los usos del espacio geográfico, con las nuevas demandas ciudadanas y los escenarios postpandémicos.

El presente artículo tiene como objetivos el conceptualizar a la luz de la reflexión de las últimas décadas, que se entiende por ordenamiento territorial, el explicar cuáles son sus fundamentos metodológicos, revisar en el caso chileno el marco legal existente en la materia y las aplicaciones que se han realizado en dicha temática.

## QUE SE ENTIENDE POR ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Se debe señalar como punto de partida que las intervenciones humanas tienen directamente o indirectamente consecuencias territoriales, las que numerosas veces son escasamente percibidas, haciéndose necesario instalar la atención sobre la manera cómo se fusionan, 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 están generando un cierto orden territorial, probablemente poco satisfactorio, llena de conflictos y situaciones complejas de resolver (Arenas, 2017).

La primera interrogante que surge en esta discusión se refiere a definir el concepto “ordenamiento territorial”, desde el punto de vista de la gestión pública. En tal sentido una de las primeras definiciones de la década de los 90 señala que el ordenamiento territorial, era la acción pública destinada a armonizar las demandas de uso territorial del sector público y privado en un contexto de utilización racional y sustentable (Márquez, 1997).

Se puede señalar que el ordenamiento territorial ha sido objetivo de diversas interpretaciones en el mundo y no existe una definición única y su comprensión está vinculada a tradiciones, contextos jurídicos e institucionales, objetivos o alcances que se quieren perseguir (Mallea, 2008).

Una revisión de diversas definiciones conceptuales del término ordenamiento territorial, permiten señalar que todas llevan de forma explícita o implícita, la idea de regular el uso, ocupación y transformación del territorio en pro del aprovechamiento óptimo. En definitiva, el ordenamiento del territorio es el resultado de las acciones humanas que tiene como finalidad el adaptar o adecuar el espacio geográfico a fin de resolver sus necesidades (Massiris, 2005).

Hay un principio general que subyace en la concepción del ordenamiento territorial que es, “poner cada cosa en su lugar y cada lugar para múltiples cosas”; es ordenar la manera cómo usar, ocupar y transformar los espacios, los territorios, considerando las cualidades intrínsecas y propias del mismo, desde los diferentes puntos de vista (social, natural, institucional, político, cultural, etc.).

En un territorio cuya ocupación es planificada y responde a un orden que proyecta las políticas de Estado, no deberían ocurrir los problemas que ocurren en uno que no lo está. Las vulnerabilidades de la población frente a hechos catastróficos se deben reducir en un espacio ordenado y habría mayor eficiencia. Cuando se organiza y ordena el espacio o territorio, hay mayor fluidez, mayor movilidad, mayor amplitud, mayor eficiencia y menos riesgos.

Desde el punto de vista de la acción del Estado, el ordenamiento territorial es una política pública destinada a producir cambio en el orden espacial existente, que ha resultado de las acciones económicas, tanto públicas como privadas sobre el territorio. Por tanto, el ordenamiento territorial es un proceso de carácter técnico-político-administrativo, con el que se pretende configurar, en el largo plazo, una organización del territorio, acorde con las potencialidades y limitantes de este, con las expectativas y aspiraciones de la población y con los objetivos de desarrollo (Massiris, 2005).

En este punto se entenderá a una política pública como un curso de acción que lleva a cabo un gobierno para abordar problemas o para proporcionar los bienes o servicio a segmentos de la sociedad. En tal sentido, las políticas públicas hacen más que simplemente anunciar cursos, conllevan objetivos, instrumentos para la consecución de las intenciones, una designación de entidades gubernamentales encargadas de llevar a cabo las intenciones y una asignación de recursos para las tareas requeridas (SUBDERE, 2009).

Según diversos autores, cinco son los puntos centrales que definen la naturaleza del ordenamiento territorial como política pública:

- a. Se trata de una política de Estado;
- b. Está contemplada como una política de largo plazo;
- c. Es un instrumento de planificación;
- d. Debe conciliar el proceso de desarrollo económico con la forma de ocupación del territorial que se aspira, y
- e. Tiene como fin último elevar el nivel de vida de la población.

Asimismo, los especialistas en ordenamiento territorial señalan que esta herramienta permite a lo menos:

- a. La valoración del territorio y sus recursos por las poblaciones, como base de su identidad territorial;
- b. Detener, estabilizar y reorientar los procesos de intervención espontánea y crecimiento urbano descontrolado, ordenando las áreas actualmente ocupadas por las poblaciones;
- c. Reducir desequilibrios demográficos entre asentamientos humanos;
- d. Reducir desequilibrios espaciales de crecimiento económico;
- e. Articulación sostenible de las actividades practicadas por los grupos sociales buscando el equilibrio entre utilización y conservación de los recursos naturales.
- f. Orientar los planes de inversión pública y privada en el territorio;
- g. Orientar el uso patrimonial del territorio;
- h. Prevención del riesgo de desastres, teniendo en cuenta las amenazas y vulnerabilidades naturales, así como los provenientes de las actividades humanas, y
- i. Desarrollo de las capacidades de gestión descentralizada del territorio, por quienes encuentran más cerca de él.

El ordenamiento se concreta en planes que expresan el modelo territorial de largo plazo que se pretende alcanzar, y las estrategias mediante las cuales llegar al modelo propuesto. Lleva consigo un carácter prospectivo, es decir, son políticas para construir espacios, formas de vida, de ocupación y de uso de los territorios en el largo plazo.

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 una expresión concreta, por encima de lo que se haga o deje 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 se ocupa y transforma el espacio (Arenas, 2017).

Un tema relevante que señalan los estudios es el carácter democrático del ordenamiento territorial, el cual trata de generar consensos sobre el modelo de ciudad, municipio, región o país que se quiere e imágenes de futuro colectivas respecto a cómo se desean dichos territorios para los próximos 20 años en todos los aspectos, en lo ambiental, en lo económico, en lo cultural.

En definitiva, el ordenamiento territorial se debe entender como una acción pública destinada a modificar el espacio geográfico con el fin lograr un uso óptimo, racional y sustentable de territorio por parte de sus habitantes en un marco de un proceso de carácter participativo y consensuado.

## 2. LOS ENFOQUES DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Como ya se ha señalado, existen diversas formas de conceptualizar el ordenamiento territorial y eso también se expresa en las miradas o enfoques que se dan sobre la materia, que van desde una que entiende este ordenamiento territorial como la “planificación física del territorio” con énfasis en el uso y ocupación del territorio y otra perspectiva que ve el ordenamiento territorial vinculado estrechamente a la “planificación económica y social”, con el objeto de lograr el desarrollo regional (Mallea, 2008).

Por otra parte, Gómez Orea (2002), identifica enfoques del ordenamiento territorial asociados a los sesgos profesionales de quienes actúan sobre el espacio geográfico, llamándoles “desviaciones corporativistas”, a su vez de los economistas, la de los urbanistas, la de los ruralistas y de los conservacionistas.

En el caso de los “economistas”, estos suelen vincular el ordenamiento territorial, con exclusividad a la localización espacial de las inversiones destinadas a corregir desequilibrios territoriales, dándole prioridad a los diagnósticos socioeconómicos y valorando los elementos y procesos sometidos a las reglas del mercado.

Para el caso de los “urbanistas”, el ordenamiento territorial se reduce a la regulación del suelo urbano, haciendo un uso abusivo de concepciones y estereotipos

geométricos en la ordenación del espacio, idealizando a través del dibujo los usos del territorio.

La mirada de los “ruralistas”, asimilan el ordenamiento territorial a la transformación física del espacio para mejorar las condiciones de productividad primaria, y la dotación de infraestructuras y equipamientos a los núcleos de asentamientos, presentando una rigidez inherente a una mirada de proyecto.

Los “conservacionistas”, lo plantean en términos de vincular el ordenamiento territorial a la planificación y gestión del espacio, que garantice el uso racional de los recursos naturales.

Al respecto el propio Gómez Orea, señala que el ordenamiento territorial comprende estas y otras miradas sectoriales, pero las supera envolviendo a todas ellas, para lo cual se debe adoptar un enfoque integral y sistémico.

Adicionalmente surgen enfoques asociados a las determinaciones que se tomen o estrategias utilizadas, según las cuales el ordenamiento territorial puede ser vinculante o indicativo y activo o pasivo (Massiris, 2005). El enfoque “vinculante” se da cuando las medidas establecidas son de cumplimiento obligatorio y es “indicativo” cuando las medidas se plantean para inducir ciertos comportamientos, pero no son de carácter obligatorio.

El enfoque “activo” en el ordenamiento territorial se da cuando a partir de obras de infraestructura y proyectos de inversión, acompañados de incentivos fiscales y económicos, se buscan inducir transformaciones espaciales en el orden territorial existente. En cambio, la mirada “pasiva” se presenta cuando las acciones son la generación de normas de carácter obligatorio mediante las cuales se inducen comportamientos deseados.

El carácter activo del ordenamiento territorial coincide en la mayor parte de los casos con ámbitos regionales y aproxima el ordenamiento a la planificación regional, dado que en esta escala ambos promueven el desarrollo socioeconómico regional equilibrado. El carácter pasivo normalmente se asocia con los ámbitos locales y aproxima el ordenamiento a la planificación urbanística, orientada a la

planificación física, a partir de la ordenación de los usos del suelo, de edificaciones y asentamientos humanos, que se expresan mediante normas legales.

### **3. LOS FUNDAMENTOS METODOLÓGICOS DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL: CONTENIDOS MÍNIMOS**

Las políticas de ordenamiento territorial se concretan en planes cuya elaboración exigen a las instituciones que los formulan esfuerzos técnicos y económicos relevantes, por lo cual se han generado guías que orientan metodológicamente la elaboración de propuestas en esta materia. En tal sentido, a continuación, se revisan los fundamentos metodológicos esenciales y los contenidos mínimos relevantes para desarrollar un plan de ordenamiento territorial adecuado y eficaz.

En un modelo general de ordenamiento territorial, las etapas fundamentales son tres: la técnica-científica o de conocimiento, la técnico-política o de planificación y la técnica-administrativa o de gestión; cada una de las cuales son cualitativamente distintas, pero están estrechamente relacionadas (Massiris, 2005). En cada una estarán siempre presentes y actuantes cinco tipos de actores:

- a. Los actores gubernamentales;
- b. Los académicos y expertos;
- c. Los gremios económicos;
- d. Las organizaciones ambientales y
- e. La comunidad a través de sus distintas organizaciones sociales.

La primera etapa es la técnica-científica, liderada por los expertos (investigadores, académicos y científicos), quienes en conjunto con la entidad gubernamental que dirige el proceso y las demás fuerzas sociales producen el conocimiento necesario para orientar una toma de decisiones documentada.

La segunda etapa, la técnico-política, es la de las discusiones, consensos y decisiones. Es liderada por la entidad gubernamental responsable del proceso, donde los expertos y/o investigadores actúan como asesores y los demás actores participan de las discusiones y consensos.

La última etapa es la técnico-administrativa y corresponde a la implementación de la propuesta de ordenamiento territorial. Es orientada por la entidad gubernamental responsable y aquí las demás fuerzas sociales actúan como veedores organizados en comités de seguimiento u otra forma de organización.

### 3.1 Actividades preparatorias

Se debe inicialmente realizar un conjunto de acciones necesarias para garantizar el éxito de las fases subsiguientes y darle dirección al proceso. Estas actividades preparatorias consideran las siguientes sub-etapas:

*a. Evaluación de la capacidad de gestión y planificación participativa:*

En esta subetapa, se valora la capacidad de la entidad técnica responsable del proceso de coordinar el trabajo, así como su nivel de convocatoria y voluntad política para estimular la participación.

*b. Valoración inicial de problemas territoriales y de información secundaria:*

Que corresponde a la revisión de los planes anteriores, consulta de expertos y actores sociales a fin de detectar y jerarquizar preliminarmente los problemas territoriales. Complementariamente se realiza una valoración de la información secundaria disponible, así como la escala de la cartografía base.

### 3.2 Diagnóstico

El diagnóstico territorial es la etapa en la cual se busca un conocimiento integral del territorio y su proyección futura a partir de la detección de los elementos, funciones, procesos y fenómenos que explican la situación actual y permiten valorar las potencialidades<sup>3</sup>, limitantes<sup>4</sup> y problemas existentes<sup>5</sup>.

---

3 Potencialidades: Conjunto de elementos, cualidades y condiciones internas y externas del territorio que constituyen una fortaleza, oportunidad o ventaja para el logro de la imagen objetivo o escenarios futuros de uso, ocupación y desarrollo territorial.

4 Limitaciones: Conjunto de elementos, cualidades y condiciones internas y externas del territorio que constituyen una restricción, obstáculo o desventaja para el logro de la imagen objetivo o escenarios futuros de uso, ocupación y desarrollo territorial.

5 Problemas: Elementos, estructuras, procesos o condiciones cuya aparición, existencia, funcionamiento o dinámica es valorada como inadecuada, perjudicial o limitante respecto a unos objetivos, o propósitos que se han establecido.

Las finalidades del análisis y diagnóstico estructural son:

- a. Identificar y explicar los factores y/o condiciones que han orientado la organización espacial actual, señalando las deficiencias y problemas sobre los cuales habrá que incidir para evolucionar hacia una situación deseable;
- b. Inventariar y evaluar las condiciones naturales, económicas, sociales y urbanas funcionales que presenta el territorio para determinar hasta donde dichas condiciones pueden constituir las bases materiales del desarrollo, y
- c. Fundamentar los objetivos y estrategias del ordenamiento, como respuesta a la realidad analizada, y servir de base para la formulación de acciones concretas y toma de decisiones.

### 3.3 Prospectiva

Una de las cualidades del ordenamiento territorial es su visión prospectiva. Se trata de diseñar el futuro deseado y deseable y establecer las estrategias para aproximarse a él, generándose visiones alternativas de futuros deseados.

Para que sea útil en la formulación de planes tiene que, necesariamente, insertarse en el proceso de toma de decisión y ser sus escenarios una información valiosa para la elaboración del modelo territorial. Además, debe considerar las siguientes cualidades:

- a. Carácter de largo plazo;
- b. Enfoque participativo, y
- c. Prevalencia de los juicios de los actores sociales y expertos sobre las mediciones cuantitativas.

Es un momento esencial del proceso de ordenamiento territorial, porque condiciona fuertemente todo el desarrollo posterior y es útil para garantizar la calidad y pertinencia de los estudios diagnósticos. Se visionan los futuros posibles de territorio y se construye de manera colectiva el escenario deseado. La reflexión debe ser orientada por cuatro preguntas fundamentales:

- a. ¿Para qué se quiere ordenar el territorio?;
- b. ¿Desde qué perspectiva o enfoque se aborda el proceso?;
- c. ¿Cuáles son los futuros posibles?, y
- d. ¿A dónde se quiere llegar?

### 3.4 Formulación del Plan

A partir del conocimiento de la situación actual y su perspectiva se desarrolla el proceso de formulación del plan. Es el momento de la toma de decisiones, de la confrontación de lo deseado con lo viable.

Cinco son los aspectos claves en la formulación del plan de ordenamiento territorial:

- a. La formulación de la imagen objetivo o modelo territorial a alcanzar, que corresponde al proceso técnico-político mediante el cual se determinan las líneas maestras del orden territorial enmarcado en las finalidades del modelo de desarrollo y en escenario adoptado como escenario deseado<sup>6</sup>;
- b. La formulación de objetivos, que corresponden a los propósitos, deseos o logros directamente asociados a la imagen objetivo. Cuando se cuantifican se denominan metas;
- c. La formulación de estrategias, que son las políticas territoriales y líneas de acción con las cuales se pretende lograr los objetivos propuestos, atacar los problemas y acercar la realidad actual a la imagen objetivo<sup>7</sup>;
- d. La formulación de acciones programáticas, que son las actividades, programas y proyectos mediante los cuales se instrumentalizan las estrategias<sup>8</sup>;

---

6 Esta imagen debe indicar: el desarrollo social que se desea; el crecimiento y localización de las actividades económicas que se sugieren; la identidad cultural a que se aspira; la organización de la red de centros poblados y de nivel de servicios y equipamiento que se requiere y la base de sustentación ecológica que debe permanecer.

7 En el diseño de las estrategias habrá que considerar tres aspectos relevantes: Definir las políticas territoriales, con actividades capaces de inducir los cambios espaciales y estructurales requeridos; establecer líneas de acción específicas y determinar el horizonte del Plan.

8 La formulación de dichas acciones debe incluir: El ámbito territorial donde se instrumentalizan; los objetivos que se esperan alcanzar; los efectos sociales, económicos, biofísicos y espaciales esperados; los efectos sobre el ambiente que desencadenan; la viabilidad económica, técnica, administrativa y política y las responsabilidades institucionales en su realización.

- e. La discusión y aprobación. Una vez formulado, el plan es sometido a un proceso de discusión y validación social para su aprobación final. Si en las etapas anteriores ha habido participación social, la discusión y concertación no debería ser complicada. En esta etapa, todos los resultados obtenidos en las etapas anteriores se someten a escrutinio público, como resultado de lo cual se presentarán fuertes discusiones entre distintos actores que aspiran a que el plan sirva a sus intereses particulares, y
- f. En este punto se recomienda una profusa difusión del plan, que garantice una participación social con actores informados y que considere la mayor representatividad social de los participantes. Asimismo, es importante disponer de procedimientos que permitan transformar las discusiones y acuerdos en ajustes del plan.

### 3.5 La Gestión del Plan

Una vez formulado y aprobado el Plan lo que sigue es su implementación, el momento en que inicia la instrumentalización, ejecución y erogación de recursos demandados; simultáneamente se realizan acciones de control y evaluación.

Se debe tener precaución frente a la influencia de algunos actores, que aún después de aprobado el Plan quieren aprovechar su posición política, económica y/o social para buscar modificar los alcances de este o los programas y/o proyectos asociados al Plan en favor de sus intereses particulares.

## 4. EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN AMÉRICA LATINA

Para revisar la historia del ordenamiento territorial en Latinoamérica se debe entender que este, corresponde a una de las estrategias de desarrollo territorial aplicadas durante las últimas décadas. Así, un análisis en torno a las estrategias territoriales para el desarrollo económico que han manejado los gobiernos de América Latina permite identificar cinco grandes conjuntos de acciones planificadas sistemáticamente en el tiempo que se han aplicado.

Estas estrategias de desarrollo promovidas desde los estados nacionales hacia los territorios se deben entender como un conjunto de criterios, modalidades, y herramientas de intervención pública utilizados por el gobierno central, con el propósito de corregir brechas de desarrollo entre las diferentes jurisdicciones de un mismo territorio nacional o para dar respuestas a los problemas específicos de ciertas regiones (Massiris Et Al, 2012).

Las estrategias aplicadas en Latinoamérica corresponden a:

- a. Desarrollo regional;
- b. Planificación del uso del suelo urbano;
- c. Descentralización;
- d. Desarrollo territorial,
- e. Ordenamiento territorial y
- f. La gobernanza multinivel y su dimensión vertical-territorial.

A continuación, se caracterizan dichas estrategias en relación con sus principales finalidades y resultados

#### **4.1 Estrategia del desarrollo regional**

Abarcó más o menos unos 40 años iniciándose en el año 1940 y presentó tres instrumentos que fueron el desarrollo integrado de cuencas hidrográficas, las políticas de regionalización y los llamados polos de desarrollo entre los años 1970 y 1980.

El desarrollo integrado de cuencas hidrográficas se aplica en el continente emulando la experiencia de la Agencia Federal Tennessee Valley Authority (TVA) en la cuenca del río Tennessee. Estas corporaciones buscaban un tipo de desarrollo integral tomando como base territorial las cuencas hidrográficas.

Las políticas de regionalización, plantearon como objetivos concentrar las inversiones y formular estrategias de planificación específicas atendiendo a las particularidades económicas regionales.

Los polos de desarrollo buscaron resolver el problema de la heterogeneidad estructural de la economía. Esto se refiere a las disparidades o el desequilibrio que se presenta en el desarrollo de un territorio, como resultado de la lógica concentradora que ha caracterizado a los tres modelos de desarrollo que han predominado en América Latina: el Primario Exportador, el de Industrialización por Sustitución de Importaciones y el actual modelo de economía de mercado.

Los especialistas señalan que la estrategia de desarrollo regional como estrategia territorial tuvo escasos resultados en América Latina y cuando se adopta la economía de mercado, esta política pierde importancia y entra a ser reemplazada a partir de los años 80, por nuevas estrategias como la descentralización y el desarrollo territorial (Massiris, 2005).

#### **4.2 Estrategia de planificación del uso del suelo urbano**

Surge como consecuencia de los cambios y las dinámicas espaciales, que se dieron a partir de la implementación del modelo económico de industrialización por sustitución de importaciones. Al localizarse las industrias en los principales centros urbanos, se generaron importantes flujos de desplazamientos del campo a la ciudad en busca de empleo. Pasando la mayoría de los países de América Latina a concentrar su población en zonas urbanas. El crecimiento urbano se fue dando en forma inorgánica sin que existieran normas regulatorias que ordenaran el adecuado uso de los territoriales.

Lo anterior llevó a los países latinoamericanos se promulgaron normas regulatorias del crecimiento urbano sin que se les llamará todavía ordenamiento territorial como tal, sino simplemente regulaciones urbanísticas o de urbanismo enfocadas en los espacios urbanos.

#### **4.3 Estrategia de la descentralización**

Se desarrolló a partir del año 1980, asociada al modelo neoliberal que demandaba nuevas estrategias de gestión territorial que mejoraran la eficiencia del Estado y planteó la descentralización como un instrumento para conseguir eficiencia fiscal,

mejorar la asignación de los recursos fiscales, realizar programas sociales y provisión de los servicios públicos, acercar el gobierno a los ciudadanos, autonomía y democratización de los poderes locales y regionales y mayor control social y transparencia en la gestión pública.

Los países de la región adoptan la política de la descentralización, la cual con el paso del tiempo fue evolucionando tres tipos de descentralización que se conocen actualmente: la descentralización política, la descentralización administrativa y la descentralización fiscal.

#### **4.4 Estrategia del desarrollo territorial**

Enmarcado el modelo de economía de mercado, esta estrategia se tiene como objetivo el crecimiento de las condiciones materiales del territorio, expresables en mejores infraestructuras y condiciones de producción para una mayor productividad y competitividad territorial. El territorio es visto como un factor productivo, surge el concepto de capital natural, bajo el cual la naturaleza se vuelve capital, los seres humanos también se transforman en capital.

Así, en esta estrategia la competitividad territorial concibe el ser humano como un recurso más del territorio que hay que explotar para obtener el mayor beneficio al menor costo posible, lo cual pauperiza la condición humana.

Otra estrategia del desarrollo territorial neoliberal es la secto-territorial que tiene que ver con el desarrollo a partir de las fortalezas que tienen los territorios locales. Asociado a ello están los conceptos de “ventaja competitiva”, “desarrollo local” y “desarrollo endógeno”, todos ligados a la búsqueda de la productividad y competitividad de los territorios.

#### **4.5 El ordenamiento territorial**

En general en América Latina el ordenamiento territorial es conceptualizado como un proceso técnico, político administrativo, para configurar en el largo plazo una organización del uso, la ocupación y transformación del territorio acorde con las

potencialidades y limitaciones biofísicas, socioeconómicas, políticas e institucionales existentes.

La revisión de las políticas de ordenamiento aplicadas en América Latina permite identificar tres enfoques, en Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba Panamá y Puerto Rico, ha predominado el enfoque de planificación física con énfasis urbanístico o municipal; en el Salvador, Guatemala, Honduras Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay, ha prevalecido el enfoque de planificación física con énfasis ambiental, referido al uso de los recursos naturales, la protección ambiental, la prevención de desastres; en tanto que en México y Chile, domina el enfoque de planificación socioeconómica, con énfasis urbano o regional, referido a la ordenación del sistema regional y nacional de asentamientos urbanos o al desarrollo regional. (Massiris, 2005).

En las políticas de ordenamiento territorial actualmente vigentes en América Latina, se observa una debilidad normativa radicada en el hecho de que no existen leyes específicas sobre ordenamiento, sino que éste es manejado a partir de leyes ambientales, leyes de descentralización y otro tipo de leyes sectoriales.

#### **4.6 la gobernanza multinivel y su dimensión vertical-territorial**

La noción de Gobernanza responde a un contexto de sociedades compleja y globalizadas y apunta a la necesidad y presencia de lógicas de acción combinadas entre diferentes actores que deben actuar en forma cooperativa o en red para alcanzar soluciones que los agentes por sí solos no pueden alcanzar Así, La gobernanza hace referencia a la coordinación de acciones de gobierno con instituciones y actores para lograr propósitos de desarrollo en un marco democrático y participativo (Fernández y Weason, 2012).

Por otra parte concepto de gobernanza multinivel surge en Europa, y se plantea como un principio aglutinador de las distintas realidades de los Estados que la conforman; con la existencia de una institucionalidad de múltiples niveles de decisión, con procedimientos construidos históricamente y con una tradición de negociación, cooperación, decisión y consulta.

La gobernanza multinivel se entiende como un proceso dinámico que posee dos dimensiones, una vertical y otra horizontal. La dimensión vertical de la gobernanza trata de la relación entre niveles central, regional y local, y la necesaria coherencia y complementariedad entre ellos, la que debe expresarse en acuerdos que permiten participación y responsabilidad en la toma de decisiones y la ejecución de las políticas de desarrollo. (Fernández y Weason, 2012).

La dimensión horizontal en tanto se refiere a la coordinación entre agencias, instituciones y actores a un mismo nivel, no sólo entre entidades gubernamentales, sino con actores diversos. La idea aquí es que esta cooperación es sustantiva para la instalación de una óptica territorial que permita superar la bajada centralista y sectorial del Estado, y para dar paso a políticas y gestiones propiamente territoriales que puedan sintetizar las opciones de política pública con una perspectiva integral e interdisciplinaria. Sin embargo en América Latina a pesar de las reformas descentralizadoras, conserva un tinte marcadamente centralista lo que afecta la gobernanza multinivel.

La perspectiva de la gobernanza multinivel constituye un aporte a la comprensión de los procesos de descentralización y traspaso de competencias desde el nivel central del Estado a los niveles subnacionales. La ampliación de los (o la creación de nuevos) marcos competenciales de los gobiernos subnacionales, para la descentralización efectiva de las acciones y tareas involucradas en los procesos de desarrollo territorial, se conecta con la perspectiva de la gobernanza, ya que plantea la necesaria articulación de espacios estructurados de diálogo, coordinación y complementariedad entre diferentes entidades y actores. Se requiere, en primer lugar, poner la descentralización en el contexto de todos los componentes del Estado, sus niveles y entidades mediante la articulación y colaboración interinstitucional (Rosas Et Al,2019).

Después de más de 40 años de políticas y prácticas de ordenación urbana y territorial, no se han logrado resolver significativamente los problemas territoriales de los países latinoamericanos: problemas territoriales que se expresan en ocupación y uso desordenado del espacio urbano y rural, degradación de recursos naturales, contaminación y pérdida de biodiversidad, disparidades del desarrollo

regional, riesgos de la población y actividades frente a amenazas de origen natural y tecnológicas.

Tratando de encontrar razones de por qué ha ocurrido esto, se pueden señalar las siguientes:

- a. La desarticulación entre las políticas territoriales/sectoriales y el desarrollo socioeconómico, ambiental y territorial;
- b. Predominio de la visión sectorial sobre la territorial y de las decisiones nacionales sobre las regionales/ locales;
- c. Inconsistencia en la gestión territorial;
- d. Dominio de la planificación tecnocrática e impositiva sobre la democrática;
- e. Presiones de poder sobre la gestión territorial;
- f. La corrupción en la gestión;
- g. Ausencia de voluntad política y de recursos financieros para la ejecución y seguimiento de los planes.

En los países de la región toda la planificación es cortoplacista, no va más allá de los periodos de gobierno, a cada gobernante le interesa mirar el tema sólo en lo que corresponde a su gobierno, y el que sigue trata de minimizar o evitar aún los asuntos exitosos de su antecesor para no darle propaganda al anterior, sino que todo se concentre en lo que él hace.

## 5. EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN CHILE

Una de las mayores limitantes para enfrentar el desafío del ordenamiento territorial está en el hecho que 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 y hasta el año 2015 no existía para este tema un responsable directo, salvo por las funciones asignadas a los gobiernos regionales, las que al no estar respaldadas en un instrumento propio se veían anuladas por las decisiones sectoriales de carácter nacional.

Dicha 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.” (Arenas, 2017)

En Chile, hasta el año 2018 no existían normas específicamente destinadas a regular el ordenamiento del territorio, aunque dicha función estaba entregada a un determinado organismo a nivel regional, el “Gobierno Regional”. En efecto, la Ley N°19.175, establecía que la administración superior de cada región del país está radicada en un “Gobierno Regional”, que tendrá por objeto el desarrollo social, cultural y económico de ella. Entre las funciones que le competen se encuentran las que dicen relación con el ordenamiento territorial, entre ellas, establecer políticas y objetivos para el desarrollo integral y armónico del sistema de asentamientos humanos de la región, así como también fomentar y velar por la protección, conservación y mejoramiento del medio ambiente.

La Ley N°21.074 que fortalece regionalización del país, promulgada en febrero del año 2018, incorpora como nuevas funciones del gobierno regional en materia de ordenamiento territorial las siguientes:

- a. Elaborar y aprobar el plan regional de ordenamiento territorial en coherencia con la estrategia regional de desarrollo y la política nacional de ordenamiento territorial;
- b. Establecer políticas y objetivos para el desarrollo integral y armónico del sistema de asentamientos humanos de la región, con las desagregaciones territoriales correspondientes;
- c. Participar en programas y proyectos de dotación y mantenimiento de obras de infraestructura y de equipamiento en la región;
- d. Fomentar y velar por la protección, conservación y mejoramiento del medio ambiente, adoptando las medidas adecuadas a la realidad de la región, con sujeción a las normas legales y decretos supremos reglamentarios que rijan la materia;

- e. Fomentar y velar por el buen funcionamiento de la prestación de los servicios en materia de transporte intercomunal, interprovincial e internacional fronterizo en la región, cumpliendo las normas de los convenios internacionales respectivos, y coordinar con otros gobiernos regionales el transporte interregional, sin perjuicio de las facultades que correspondan a las municipalidades;
- f. Fomentar y propender al desarrollo de áreas rurales y localidades aisladas en la región, en coordinación con la acción multisectorial en la dotación de la infraestructura económica y social;
- g. Proponer a la autoridad competente la localidad en que deberán radicarse las secretarías regionales ministeriales y las direcciones regionales de los servicios públicos, sin perjuicio de los traslados transitorios a otras localidades de la región;
- h. Financiar estudios que definan las condiciones de localización para la disposición de los distintos tipos de residuos y los sistemas de tratamientos más adecuados para cada uno de ellos, en coordinación con las Secretarías Regionales Ministeriales de Vivienda y Urbanismo, de Medio Ambiente y de Salud respectivas, en conformidad a las normas que rigen la materia;
- i. Proponer territorios como zonas rezagadas en materia social, y su respectivo plan de desarrollo, aplicando los criterios y demás reglas establecidas en la política nacional sobre la materia. El Ministerio del Interior y Seguridad Pública, a través de la Subsecretaría de Desarrollo Regional, determinará los territorios como zonas rezagadas conforme a la política nacional sobre la materia, y
- j. Proponer un proyecto de zonificación del borde costero de la región, así como las eventuales modificaciones a la zonificación vigente, en concordancia con la política nacional existente en la materia. Dicha zonificación es aprobada mediante decreto supremo expedido a través del Ministerio de Defensa Nacional y debe ser reconocida en el respectivo plan regional de ordenamiento territorial.

El nuevo artículo 17° de la Ley de Gobiernos Regionales, señala que el plan regional de ordenamiento territorial es un instrumento que orienta la utilización del territorio de la región, para lograr su desarrollo sustentable a través de lineamientos estratégicos y una macro zonificación de dicho territorio. También se señala que, dicho plan de ordenamiento territorial debe establecer con carácter vinculante, las condiciones de localización para la disposición de los distintos tipos de residuos, sus sistemas de tratamientos y condiciones para la localización de las infraestructuras y

actividades productivas en zonas no comprendidas en la planificación urbanística, junto con la identificación de las áreas para su localización preferente.

El incumplimiento de las condiciones provocará la caducidad de las autorizaciones respectivas, sin perjuicio de las demás consecuencias que se establezcan. El plan debe reconocer las áreas que hayan sido colocadas bajo protección oficial, de acuerdo con lo dispuesto en la legislación respectiva.

Se establece que, el plan regional de ordenamiento territorial sea de cumplimiento obligatorio para los ministerios y servicios públicos que operen en la región y no podrá regular materias que tengan un ámbito de influencia u operación que exceda del territorio regional, ni áreas que estén sometidas a planificación urbanística.

La aprobación del plan regional de ordenamiento territorial debe ser, previo informe favorable de los ministros que conforman la Comisión Interministerial de Ciudad, Vivienda y Territorio.

La elaboración del plan regional de ordenamiento territorial se debe iniciar con un diagnóstico de las características, tendencias, restricciones y potencialidades del territorio regional. Debe ser sometido a un procedimiento de consulta pública, que comprenderá la imagen objetivo de la región y los principales elementos y alternativas de estructuración del territorio regional que considere el gobierno regional, debiendo consultarse paralelamente a las municipalidades de la región y a los organismos que integren el gobierno regional. El plan deberá evaluarse y, si corresponde, actualizarse en ciclos que no superen períodos de diez años, según la normativa.

La Ley N°21.074, establece una comisión interministerial de ciudad, vivienda y territorio, que integra los Ministerios de Vivienda y Urbanismo, cuyo titular lo presidirá; del Interior y Seguridad Pública; Secretaría General de la Presidencia; de Economía, Fomento y Turismo; de Desarrollo Social; de Obras Públicas; de Agricultura; de Minería; de Transportes y Telecomunicaciones; de Bienes Nacionales; de Energía y del Medio Ambiente.

Se establecen como funciones de esta comisión interministerial las siguientes:

- a. Proponer para la aprobación por el Presidente de la República, las políticas nacionales de ordenamiento territorial y desarrollo rural y urbano;
- b. Proponer la reglamentación de los procedimientos para la elaboración, evaluación y actualización, incluidos los referidos a la consulta pública, los contenidos mínimos que deberán contemplar el plan;
- c. Proponer la constitución de un consejo consultivo de la sociedad civil para esta Comisión, y
- d. Proponer los tipos de condiciones que podrán establecer los planes regionales de ordenamiento territorial.

Asimismo, la normativa señala que la política nacional de ordenamiento territorial contendrá principios, objetivos, estrategias y directrices sobre la materia, así como las reglas aplicables a las redes e infraestructuras, que tengan un ámbito de influencia u operación que exceda al territorio regional.

La incorporación de funciones en materias de ordenamiento territorial a los gobiernos regionales genera un relevante cambio en materia de planificación del territorio ya que hasta el año 2018 solo constituyó una mera mención que carecía de contenido real, restringiéndose la regulación del territorio a una “planificación urbana”.

Actualmente, el ordenamiento territorial y en particular la planificación territorial en el país se desarrolla a partir de lo establecido en la Ley N°19.175, Orgánica Constitucional de Gobiernos Regionales y en la Ley General de Urbanismo y Construcciones<sup>10</sup> y la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones.

La planificación urbana se efectúa en tres niveles de acción, que corresponden a tres tipos de áreas: nacional, intercomunal y comunal; y cada instrumento de planificación urbana tiene un ámbito de competencia propio en atención al área

9 La Ley de Urbanismo y Construcciones entiende la planificación urbana como el proceso que se efectúa para orientar y regular el desarrollo de los centros urbanos en función de una política nacional, regional y comunal de desarrollo socioeconómico (artículo N°27).

10 Decreto con Fuerza de Ley N°458, publicado en el Diario Oficial el 13 de abril de 1976.

geográfica que abarca y a las materias que puede regular, en el cual prevalecerá sobre los demás.

Así en el nivel superior le corresponde al Ministerio de la Vivienda y Urbanismo la planificación del desarrollo urbano a nivel nacional, y a través de la ordenanza general de urbanismo y construcciones, establecer normas específicas para los estudios, revisión, aprobación y modificaciones de los instrumentos legales a través de los cuales se aplique la planificación urbana en los niveles antes señalados

En el nivel intercomunal están los planes reguladores intercomunales y metropolitanos, conformados por una memoria explicativa, una ordenanza local y plano.

En tercer nivel, se ubican los planes reguladores comunales, con los mismos instrumentos exigidos para el nivel intercomunal, al que se le agrega un estudio de factibilidad sanitario, y finalmente los planes seccionales, con los mismos productos que en el nivel comunal. Tanto los planes intercomunales, como los comunales y seccionales, establecen una “área normada” o “área urbana”.

Así entonces, el territorio a ordenar se encuentra regulado actualmente por un conjunto de cuerpos jurídicos parciales, en función de sus requerimientos específicos. Es posible distinguir tres tipos de territorios claramente definidos donde la normativa sectorial establece espacios operacionales:

- a. Territorio Urbano: El espacio urbano corresponde a aquella área que, por excelencia, ha sido parte de los instrumentos de planificación urbana desarrollados por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo;
- b. Territorio Rural: Que corresponde al espacio fuera los límites urbanos que, a partir de la modificación legal del año 2018, pasan a ser regulados por el plan regional de ordenamiento territorial a través de una macro zonificación de dicho territorio. El plan regional de ordenamiento territorial tiene carácter vinculante sobre las condiciones de localización, para la disposición de los distintos tipos de residuos y sus sistemas de tratamientos y establece condiciones para la localización de las infraestructuras y actividades productivas instaladas en zonas no reguladas por los instrumentos de planificación territorial, y

c. Territorios Sujetos a Normas Específicas. Finalmente, existen territorios que de acuerdo con normas legales propias son regulados, no requiriendo la fuerza de una nueva legalidad para su definición. En tal caso se pueden mencionar los territorios del SNASP, los sectores con sitios arqueológicos o antropológicos, entre otros.

Según la Ley General de Urbanismo y Construcciones todos los instrumentos de planificación territorial de carácter normativos deben someterse a evaluación ambiental, antiguamente a través de Estudio de Impacto Ambiental o Declaración de Impacto Ambiental. El año 2010 se modifica mediante la promulgación de la Ley N°20.417, que instaura la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) para todos los planes, políticas y programas referidos al ordenamiento territorial. Las modificaciones que establece la Ley N°20.417 a la Ley N°19.300, se puede entender porque las EAE son más adecuadas al proceso de planificación territorial, que aquellas evaluaciones ambientales aplicadas a proyectos individuales, lo que genera diferencias importantes en el procedimiento metodológico (Espinoza, 2018).

En el ámbito del espacio rural, a pesar de la ausencia de un instrumento de ordenamiento territorial del espacio rural orgánico, (es decir un cuerpo jurídico ordenado y conexo que entregue facultades de planificación y regulación de los espacios rurales), se han aplicado una serie de normas jurídicas aún vigentes que tienen un impacto territorial. Los principales instrumentos han sido el cambio de uso de Suelo (artículo N°55 del D.F.L. N°458 del MINVU) el y Decreto Ley N°3.516 sobre División de Predios Rústicos (Márquez, 1999).

El primero permite modificar el destino de un predio de rural a otra categoría (residencial, comercial, industrial, etc.), en tanto que el segundo permite subdividir un predio como máximo hasta 0,5 hectáreas lo que permite desarrollar finalmente las denominadas “parcelas de agrado”. La posibilidad de ejecutar estas acciones responde a una condición singular, o sea, proyecto a proyecto y, por lo tanto, no se enmarca en una estrategia de ordenamiento del espacio rural.

Un caso emblemático de la ausencia de un ordenamiento territorial del medio rural, y del uso de la legislación vigente en forma desviada hacia fines particulares,

lo representa el Decreto Ley N°3.516. A finales del año 1980 la dictadura cívico-militar dictó dicho decreto, el que establece normas sobre división de predios rústicos, a fin de que aquellos campesinos que vendían los predios agrícolas provenientes de la Reforma Agraria pudieran asentarse, evitando así problemas de allegamientos o la formación de campamentos habitacionales en las áreas rurales. Para ello, se autorizaba la segregación de parte de los predios en terrenos de 5.000 metros cuadrados.

Sin embargo, la utilización creciente en las últimas décadas del decreto como un mecanismo para la generación de áreas residenciales de carácter urbano, a través de las parcelas de agrado, mediante la vía de hacerlas aparecer como “predios rústicos”, posibilitando la evasión de las exigencias del artículo 55° de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, ha generado un conjunto de efectos negativos en el poblamiento racional del espacio rural.

## **6. LAS EXPERIENCIAS EN MATERIA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL APLICADAS EN CHILE**

No obstante que, como ya se ha señalado en el capítulo anterior, en Chile no existía hasta el 2018 un cuerpo jurídico que regulara las materias referidas al ordenamiento territorial, si han existido un conjunto de proyectos e iniciativas gubernamentales desarrolladas desde la década de los años 90, destinadas a desarrollar conocimientos, propuestas y guías sobre la temática del ordenamiento territorial.

A continuación, se identificarán y caracterizaran cuatro de estas acciones públicas, las cuales han generado un importante acervo de conocimiento e información sobre la materia, tanto a escala regional como nacional.

Las tres primeras con aplicaciones específicas para tres regiones del país, y la última con propuesta metodológica a carácter general:

## 6.1 Proyecto OTAS

El Gobierno Regional Metropolitano de Santiago, a partir del año 1996 desarrolló la iniciativa “Bases para el Ordenamiento Territorial Ambientalmente Sustentable de la Región Metropolitana de Santiago”, el cual fue ejecutado por la Vicerrectoría de Investigación y Desarrollo de la Universidad de Chile, con el apoyo y asesoría de la Agencia de Cooperación Técnica Alemana, GTZ. El citado proyecto se estructuró en dos fases, una de carácter ambiental y otra socioeconómica.

A partir del año 1996 se desarrolló la primera fase de Planificación Ecológica Regional, que definió áreas de riesgo ecológico, de protección y requerimientos ambientales. Desde el año 2001 y en su segunda fase, se realizó un análisis socioeconómico del conjunto del territorio que originó, entre otros instrumentos, el Marco Orientador para el Ordenamiento Territorial (MOT), que propuso una imagen objetivo regional para el año 2030; además de entregar un Modelo de Gestión, el cual contribuye a la coordinación y participación de la sociedad civil organizada.

La expresión cartográfica del MOT fue el resultado de la Planificación Ecológica Regional (1996), de los Planes Sectoriales del año 2003, del Diagnóstico Territorial Integrado realizado el año 2004, y de experiencias locales como el MOT comunal en San José de Maipo y El Monte, o los Talleres Regionales de participación, con actores públicos y privados.

La propuesta pretendía territorializar la Estrategia de Desarrollo Regional, que proyectaba a la Región como “Santiago 2010: Región de Clase Mundial con Vocación Internacional, creciente Calidad de Vida, y con Identidad y Liderazgo”. Esta idea fuerza proponía integrar tres ámbitos del desarrollo sustentable; el económico, el ambiental y el social, a la imagen territorial deseada.

El proyecto OTAS culmina con un informe final el año 2005 que detalla el trabajo intersectorial realizado (Gobierno Regional Metropolitano de Santiago, 2005).

## 6.2 Zonificación de la Región de Aysén

A partir del año 2000 y en marco de un convenio intergubernamental de colaboración con la Agencia de Cooperación Técnica Alemana, (GTZ) y el Gobierno Regional, se desarrolló un el programa “Transferencia para el Ordenamiento Territorial de la Región de Aysén”. A través de la ejecución del citado programa se obtuvo como resultado el año 2005 el documento denominado “Plan Regional de Ordenamiento Territorial”, el cual recopiló todo el trabajo desarrollado desde el año 2000.

En este documento regional, se encuentran antecedentes de los principales sectores productivos de la Región; un análisis prospectivo, dentro del cual se destaca la construcción de escenarios futuros para la Región que entregan un marco de orientación sistemático y coherente para la gestión e implementación del Plan Regional de Ordenamiento Territorial; los objetivos generales y específicos; las memorias explicativas de las zonificaciones del Borde Costero y Terrestre; los lineamientos de acción que surgen como una serie de iniciativas estratégicas para alcanzar los objetivos propuestos; y un capítulo final que hace referencia a la normativa vinculante al proceso de planificación desarrollado.

El citado documento señala que “El Plan Regional de Ordenamiento Territorial es, en consecuencia, un instrumento que, sobre la base de los intereses y características físicas de la Región, entrega una guía de cómo desarrollarla en un marco de compatibilidad entre todos los intereses y funciones que se desarrollan sobre el territorio regional”. (Gobierno Regional de Aysén, 2005)

El trabajo desarrollado en Aysén fue el resultado del esfuerzo de un conjunto de instituciones públicas, privadas y organizaciones de la sociedad civil que contribuyeron con su participación, análisis y elaboración de propuestas. En este contexto, los productos obtenidos fueron el resultado de un proceso de planificación, caracterizado por un importante componente participativo y de resolución de conflictos.

Sin embargo, este importante esfuerzo de desarrollar un Plan de Ordenamiento Territorial a escala regional se enfrentó a la ausencia de un marco legal que respaldara su propuesta y significó que, en diciembre del año 2006, la Contraloría

General de la República no tramitará la resolución que establecía el Reglamento Regional Marco de Planificación de Aysén.

En su dictamen la Contraloría señaló que la creación del denominado Plan Regional de Ordenamiento Territorial rebasaba las atribuciones de la Autoridad Regional, puesto que disponía la elaboración de un instrumento de planificación no contemplado en la normativa que regula tal materia, esto es, la Ley General de Urbanismo y Construcciones y su Ordenanza. Asimismo, señala que el citado reglamento pretendía entregar facultades al Gobierno Regional, en asuntos que corresponden a la esfera de materias contenidas en la citada Ley General<sup>11</sup>.

### 6.3 La Zonificación de los Usos del Borde Costero de la Región de Coquimbo

En el marco del Programa «Más Región», impulsado por el Gobierno Regional y ejecutado a través de la Secretaría Regional Ministerial de Bienes Nacionales, la Comisión Regional de Uso del Borde Costero desarrolló una propuesta de zonificación del litoral, cuya finalidad es dar cumplimiento a la Política Nacional de Uso del Borde Costero del Litoral.

Este proceso de zonificación llevado a cabo se fundamenta en una serie de estudios y trabajos técnicos desarrollados en la región con el apoyo de diversos servicios públicos, universidades y organismos especializados, entre los que se destaca la elaboración de los estudios de «Diagnóstico y Potenciación de los Planes Regionales de Desarrollo, sectores Pesca, Turismo, y Zona Costera, Región de Coquimbo», el cual fue la base para el establecimiento de una macrozonificación, la que fue seguida por la elaboración de una zonificación a escala comunal, microzonificación, con la participación de los municipios costeros, proceso que fue validado por los respectivos concejos municipales, verificándose un activo proceso de participación ciudadana que involucró a los principales sectores regionales que se relacionan con el uso y desarrollo del borde costero (Comisión Regional de Uso del Borde Costero Región de Coquimbo, 2005).

11 Dictamen N°59.316 de fecha 11 de diciembre del año 2006. La Contraloría General emite dictámenes jurídicos informando acerca de la correcta interpretación que debe darse a las normas en materias de su competencia y conforman su jurisprudencia que es obligatoria para todos los órganos administrativos sometidos a su fiscalización.

#### 6.4 Desarrollo metodológico de la Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE).

La SUBDERE a través del Departamento de Políticas y Descentralización de la División de Políticas y Estudios, ha implementado un programa de transferencia de competencias a los Gobiernos Regionales, cuya finalidad es profundizar la descentralización entregando más poder, competencias y capacidades a las regiones.

Específicamente desde el año 2008 el programa viene trabajando en generar capacidades en materia de planificación y ordenamiento territorial en las regiones para lo cual ha desarrollado un conjunto de guías para la elaboración de Planes Regionales de Ordenamiento Territorial (PROT).

Las principales guías desarrolladas son las siguientes:

- a. Plan Regional de Ordenamiento Territorial (PROT): Contenido y Procedimiento (2010);
- b. Manual Guía para la participación ciudadana en La elaboración del Plan Regional de Ordenamiento Territorial (2010);
- c. Guía de Análisis de Riesgos Naturales para el Ordenamiento Territorial (2011);
- d. Guía de Zonificación Costera para el Ordenamiento Territorial (2011);
- e. Guía de Análisis del Sistema Urbano Regional para el Ordenamiento Territorial. (2013).

### 7. LA INSTITUCIONALIZACIÓN DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN CHILE A PARTIR DE LA NORMA DEL AÑO 2018

La necesidad planteada en las últimas décadas de avanzar en un marco institucional para la “ordenación del territorio” en el país, a partir del año 2018, es abordada con la nueva normativa que permite a los gobiernos regionales realizar intervenciones públicas orientadas a dar soluciones a los conflictos espaciales con el fin de lograr la orientación racional de acciones del Estado y del sector privado para alcanzar fines predeterminados.

El desafío actual es lograr un nuevo enfoque en materia de desarrollo territorial, mejorando el entorno productivo y la calidad de vida de las ciudades y de las áreas rurales, permitiendo un uso más equilibrado y eficiente del territorio nacional, de modo tal de contar con asentamientos humanos que constituyan un empuje al desarrollo social, cultural, económico y productivo del país.

### 7.1 ¿Es necesaria una ley sobre ordenamiento territorial?

Al igual que en la mayoría de los países de la región, Chile ha presentado una debilidad normativa radicada en el hecho de que no existe una ley específica sobre ordenamiento territorial, sino que éste es manejado a partir de la Ley Ambiental, de la Ley de Gobiernos Regionales y otro tipo de leyes sectoriales como son la Ley de Urbanismo y Construcciones.

A partir de esta constatación, los especialistas han señalado la urgencia de avanzar en un marco normativo que defina qué se entenderá por ordenamiento territorial, qué instrumentos se considerarán y las responsabilidades institucionales de los organismos públicos con competencia en la materia.

Después de 20 años de reflexiones, discusiones, estudios y proyectos piloto en materias de ordenamiento territorial, se ha planteado como necesario disponer de un cuerpo jurídico ordenado y conexo que entregue facultades de planificación y regulación del territorio nacional.

En términos prácticos, una ley sobre la materia debería conceptualizar:

- a. Qué se entenderá por ordenamiento territorial;
- b. Sus instrumentos y escalas de trabajo (nacional, regional, local);
- c. La normativa aplicable en cada nivel;
- d. Las responsabilidades de cada ente público vinculado a la materia;
- e. Los mecanismos de elaboración, aprobación e implantación de cada instrumento;
- f. Los mecanismos de participación ciudadana;
- g. Los responsables de la fiscalización de sus cumplimientos, y
- h. Las sanciones para aplicar en caso de su transgresión.

La estrategia aplicada en el caso chileno ha sido no dictar una ley específica que aborde la materia del ordenamiento territorial, sino que, a través de la modificación de la Ley sobre Gobierno y Administración Regional, incorporar como instrumento de planificación territorial a los planes regionales de ordenamiento territorial, entregando la responsabilidad de la elaboración y aprobación a los gobiernos regionales. Además, crea una comisión interministerial de ciudad, vivienda y territorio encargada de la elaboración de las políticas nacionales de ordenamiento territorial y desarrollo rural y urbano.

Llama la atención que se opta por no dictar una nueva ley de planificación territorial que abordara en forma integral la planificación urbana y rural, y sólo se le realizan modificaciones a la ley de urbanismo vigente desde año 1976, que a la fecha ha tenido más de 44 modificaciones desde su promulgación (Fernández, 2012).

La implementación de la nueva normativa y su eficacia en resolver los problemas y conflictos del uso del territorio, requerirán realizar una evaluación a futuro para determinar si ésta es la estrategia más adecuada para incorporar el ordenamiento territorial como una herramienta efectiva.

Se estima necesario avanzar en una ley específica de ordenamiento territorial que entregue un marco institucional para la “ordenación del territorio”, comprendido este como un acto político-administrativo y de intervención pública en la solución de conflictos espaciales con el fin de lograr la orientación racional de acciones del Estado y del sector privado para alcanzar fines predeterminados.

Actualmente, las materias de planificación urbana están contenidas en la Ley General de Urbanismo y Construcciones y la Ordenanza respectiva, y las de ordenamiento territorial, en el DFL 1-19175 que fija el texto refundido, coordinado, sistematizado y actualizado de la Ley 19.175 Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional. El Art. 17 de dicha ley señala explícitamente que el PROT “no podrá regular materias que tengan un ámbito de influencia u operación que exceda del territorio regional ni áreas que estén sometidas a planificación urbanística”. Por ende, las áreas urbanas continúan siendo reguladas por los Instrumentos de Planificación Territorial de responsabilidad del Ministerio

de Vivienda y Urbanismo, y el ordenamiento territorial, de atribución de los Gobiernos Regionales, regulará sobre los territorios rurales.

## 7.2 Una Política Nacional de Ordenamiento Territorial: La escala indicativa nacional

Para lograr un sistema institucional y de gestión coherente se debe contar con una política nacional de ordenamiento territorial, estable y con perspectiva de largo plazo que permita definir y conocer cuáles son los objetivos de uso del territorio en el tiempo, de manera que los diversos sectores y actores se desarrollen y complementen.

Esta política debería establecer los lineamientos fundamentales para la definición de los usos preferentes del espacio, en la perspectiva de orientar la acción pública y privada hacia la utilización racional y ambientalmente sustentable del territorio, (compatibilizando las demandas de suelo de las actividades agrícolas, industriales, mineras, residenciales, turísticas, de transporte y comunicación, entre otras).

Los elementos básicos que debería considerar en la formulación de una política nacional de ordenamiento territorial a fin de que cumpla adecuadamente con el objetivo de armonizar las demandas de uso territorial del sector público y privado, en un contexto de uso racional y sustentable, deberían ser los siguientes:

- a. Acción integradora, relacionando adecuadamente los planes sectoriales a los diferentes niveles de la administración pública de un modo espacial, a través de un ámbito horizontal (coordinando los planes sectoriales) y un ámbito vertical (coordinando los diferentes niveles de la administración, tanto local, como regional y nacional);
- b. Definición de funciones y potencialidades de los recursos humanos y paisajísticos relacionados con el territorio y su distribución espaciotemporal;
- c. Proposición de las áreas que son necesarias en el contexto de las estrategias regionales de desarrollo y que tienen una expresión sectorial;
- d. Determinación de los conflictos presentes y futuros en el uso del territorio;
- e. Sensibilización respecto a los recursos naturales, sus relaciones y fragilidad.

A la fecha la primera política nacional de ordenamiento territorial está aún en etapa promulgación, luego de un largo proceso iniciado en junio del año 2016 cuando se le sometió al proceso de Evaluación Ambiental Estratégica, y que cuyo texto fue ratificado y aprobado por la Comisión Interministerial de Ciudad, Vivienda y Territorio, el día 30 de septiembre de 2019<sup>12</sup>.

### **7.3 Los Planes Regionales de Ordenamiento Territorial (PROT): La escala operativa regional**

Un plan regional de ordenamiento territorial corresponde a una herramienta concreta destinada a realizar el ordenamiento a nivel regional, siendo un instrumento de mayor amplitud y generalización que los de planificación sectorial vigentes y a una escala que posibilitará orientar y compatibilizar los mismos (SUBDERE, 2011).

El PROT es definido como un método que posibilita la espacialización de los objetivos económicos, sociales, culturales y ecológicos de la sociedad, todos los cuales están contenidos en las Estrategias de Desarrollo Regional. En cuanto Plan, con un horizonte temporal de mediano plazo (10 años), debería estar mucho más cerca de la práctica planificadora y de la toma de decisiones políticas que del análisis científico-técnico del territorio. Debería identificar las limitantes y potencialidades del territorio con objetivos de desarrollo sustentable, en el entendido que las políticas sectoriales no han demostrado ser suficientes para abordar los complejos problemas del ordenamiento de los usos del territorio.

Respecto a la situación en la elaboración de los planes regionales de ordenamiento territorial a la fecha, según la información del Sistema de información electrónico está destinado a la consulta y seguimiento del procedimiento de Evaluación Ambiental Estratégica del Ministerio del Medio Ambiente, no existen planes aprobados, como muestra el cuadro adjunto.

---

12 Con fecha 12/12/2019 el Decreto Supremo que Aprueba Política Nacional de Ordenamiento Territorial ingresó a Toma de Razón de la Contraloría General de la República.

**CUADRO N°1**  
**Situación procedimiento de evaluación ambiental estratégica**

<b>Fecha de ingreso</b>	<b>Territorio a regular</b>	<b>Estado de la evaluación</b>
02-06-2012	PROT Aysén	Inicio EAE
02-07-2013	PROT Coquimbo	Inicio EAE
05-07-2013	PROT Santiago	Inicio EAE
20-08-2013	PROT Tarapacá	Segundo Informe Ambiental
30-08-2013	PROT La Araucanía	Primer Informe Ambiental
24-09-2013	PROT Maule	Segundo Informe Ambiental
27-09-2013	PROT Valparaíso	Informe Ambiental Complementario
04-10-2013	PROT Los Lagos	Inicio EAE
18-10-2013	PROT Atacama	Resolución de Desistimiento o Abandono
21-10-2013	PROT Los Ríos	Segundo Informe
23-10-2013	PROT Biobío	Inicio EAE
30-10-2013	PROT Magallanes	Primer Informe Ambiental
07-11-2013	PROT Bernardo O'Higgins	Resolución de Desistimiento o Abandono
04-02-2014	PROT Arica	Resolución de Desistimiento o Abandono
05-09-2014	PROT Antofagasta	Resolución de Desistimiento o Abandono
17-03-2016	PROT Biobío	Informe Ambiental Complementario

FUENTE: [HTTPS://EAE.MMA.GOB.CL/](https://EAE.MMA.GOB.CL/)

### 7.3 El ordenamiento territorial en tiempos de crisis y pandemias

La crisis social que afecta al país a partir de octubre del 2019, sumada a los efectos económicos y sociales generados tanto en Chile, como en todo el mundo por la pandemia del Coronavirus COVID-19, están obligando cambios en la forma de planificar las ciudades, los asentamientos humanos, la infraestructura de urbanización, y la localización de las diversas actividades humanas en los territorios.

Claramente, las nuevas enfermedades infecciosas, como el Covid-19, traerán en un futuro cercano nuevos desafíos para la planificación territorial, demandando definiciones e innovaciones en los instrumentos de ordenamiento del territorio que permitan abordar temas tales como las grandes aglomeraciones humanas en

las ciudades, el desarrollo las áreas metropolitanas, las desigualdades socio espaciales y los usos del suelo.

En este contexto, y en el entendido de que la declaración de emergencia sanitaria generará la obligación por parte de las autoridades de revisar los Planes de ordenamiento territorial, Planes intercomunales, Planes reguladores comunales, así como cualquier tipo de instrumento de planificación urbana y ordenamiento del territorio; será necesario realizar nuevos diagnósticos, redefinición de líneas base y formulación de estudios técnicos de soporte que incorporen las nuevas condiciones generadas por la crisis y sus efectos, incluyendo nuevas variables de análisis en el proceso de planeación urbana e implementar herramientas de prospección de futuros complejos bajo condiciones fuera de la normalidad (Ramírez, 2020).

La tarea, y el desafío, será entonces diseñar interdisciplinariamente y con la participación de la ciudadanía, nuevas formas de uso del territorio que sean eficientes, seguras y sanas, garantizando al mismo tiempo la sustentabilidad integral del territorio en beneficio de todos los seres que lo habitan.

Los nuevos instrumentos de ordenamiento territorial que dispone el país pueden ayudar a abordar los desafíos de la planificación para las nuevas épocas post-pandémicas que llegan, siendo necesario replantearse las bases sobre las cuales se ha construido el actual modelo de desarrollo nacional, sobre todo en lo referente al tipo de rol e intervención que le corresponde al estado en el funcionamiento de la economía y en el desarrollo futuro del país (Egaña y Pliscoff, 2020).

### 7.3 Los desafíos de corto plazo

El gran desafío en materia de ordenamiento territorial es el diseño e implementación de un modelo o sistema integrado de gobernanza territorial, superando la mirada dicotómica urbana-rural con la cual el país ha desarrollado históricamente su aproximación a la gestión territorial.

Se hace urgente tener sistema de planificación del territorio que permita una mayor articulación de las intervenciones sectoriales, para mejorar la forma de ocupación del espacio y para disminuir las disparidades territoriales existentes; para

ello la es fundamental la definición y puesta en marcha de una política nacional de ordenamiento territorial 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 (Arenas, 2017).

## CONCLUSIONES

La revisión de diversas definiciones conceptuales del término ordenamiento territorial realizadas en el presente artículo, permiten señalar que todas llevan de forma explícita o implícita, la idea de regular el uso, ocupación y transformación del territorio en pro del aprovechamiento óptimo. En definitiva, el ordenamiento del territorio es el resultado de las acciones humanas que tiene como finalidad el adaptar o adecuar el espacio geográfico a fin de resolver sus necesidades.

Después de más de 40 años de políticas y prácticas de ordenación urbana y territorial no se han logrado resolver significativamente los problemas territoriales de los países latinoamericanos; problemas territoriales que se expresan en:

- a. Ocupación y uso desordenado del espacio urbano y rural;
- b. Degradación de recursos naturales;
- c. Contaminación y pérdida de biodiversidad;
- d. Disparidades del desarrollo regional, y
- e. Riesgos de la población y actividades frente a amenazas de origen natural y tecnológicas.

Un rol permanente en la acción de Estado es ser un ente planificador, porque en las circunstancias en que se desenvuelve actualmente la gestión pública exigen un grado de anticipación al futuro que permita reducir, hasta donde sea posible, la incertidumbre que afecta a sociedades de creciente complejidad y conflictividad,

con el fin de otorgar la máxima coherencia posible al conjunto de acciones que el gobierno debe adoptar para impulsar el cumplimiento de su proyecto político. El desafío al que se enfrenta, es mejorar el entorno productivo y la calidad de vida de las ciudades y de las áreas rurales, permitiendo un uso más equilibrado y eficiente del territorio, de modo tal de contar con asentamientos humanos que constituyan un empuje al desarrollo social, cultural, económico y productivo.

Al igual que en la mayoría de los países de la región, Chile presenta una debilidad normativa radicada en el hecho de que no existe una ley específica sobre ordenamiento territorial, sino que éste es manejado a partir de la Ley de Gobiernos Regionales y otro tipo de leyes sectoriales como son la Ley de Urbanismo y Construcciones

En Chile, hasta el año 2018 no existían normas específicamente destinadas a regular el ordenamiento del territorio, aunque dicha función estaba entregada a un determinado organismo a nivel regional, el “Gobierno Regional”. La incorporación de funciones en materias de ordenamiento territorial a los gobiernos regionales a través de la Ley N°21.074, genera un relevante cambio en materia de planificación del territorio ya que hasta esa fecha sólo constituyó una mera mención que carecía de contenido real, restringiendo la regulación del territorio a una “planificación urbana”. No obstante, lo anterior si han existido un conjunto de proyectos e iniciativas gubernamentales desarrolladas desde la década de los años 90, destinadas a desarrollar conocimientos, propuestas y guías sobre la temática del ordenamiento territorial.

La estrategia aplicada en el caso chileno ha sido no dictar una ley específica que aborde la materia del ordenamiento territorial, sino que, a través de la modificación de la Ley sobre Gobierno y Administración Regional, incorporar como instrumento de planificación territorial a los planes regionales de ordenamiento territorial, entregando la elaboración y aprobación a los gobiernos regionales. A la fecha ni la política nacional de ordenamiento territorial, ni ningún plan regional de ordenamiento territorial ha sido promulgado, lo imposibilita hacer una revisión de las principales características y énfasis de estos nuevos instrumentos.

Se hace urgente avanzar en un marco normativo que englobe todas las funciones relacionadas con el territorio, definiendo qué se entenderá por ordenamiento territorial, qué instrumentos se consideraran y cuáles serán las responsabilidades institucionales de los organismos públicos con competencia en la materia.

En términos prácticos, un ley sobre la materia debería conceptualizar que se entenderá por ordenamiento territorial, los instrumentos y escalas de trabajo (nacional, regional, local), las normativas aplicables en cada nivel, las responsabilidades de cada entidad pública vinculada a la materia, los mecanismos de elaboración, aprobación e implantación de cada instrumento, los mecanismos de participación ciudadana, los responsables de la fiscalización de su cumplimiento y las sanciones a ser aplicadas en caso de su transgresión.

Finalmente se debe tener presente que la crisis social de octubre del año 2019 y los impactos de la pandemia del Covid-19 en Chile, traerán en un futuro cercano nuevos desafíos para la planificación territorial y demandarán innovaciones en los instrumentos de ordenamiento de territorio que permitan abordar temas tales como las grandes aglomeraciones humanas en las ciudades, el desarrollo las áreas metropolitanas, las desigualdades socioespaciales y los usos del suelo.

En este nuevo contexto, será de imperiosa necesidad la evaluación interdisciplinaria de la implementación de la nueva normativa, así como también de su eficacia en resolver los problemas y conflictos del uso del territorio, tanto los actuales como su capacidad adaptativa al nuevo contexto social y sanitario en el que deberá implementarse, determinando si fue la estrategia más adecuada para incorporar el ordenamiento territorial como una herramienta efectiva.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Arenas, F. (2017): "Ordenamiento territorial: racionalidad en el uso de los espacios subnacionales". En DESCENTRALIZACIÓN 2.0 Construyendo la gobernanza regional que Chile necesita: un desafío país, Universidad de la Frontera.
- Comisión Económica para América Latina y El Caribe, CEPAL (2009): "Economía y territorio en América Latina y el Caribe: Desigualdades y políticas". Santiago de Chile.

- Comisión Regional de Uso del Borde Costero Región de Coquimbo (2005): “Zonificación de los Usos del Borde Costero–Región De Coquimbo: Memoria explicativa de la Zonificación”. Coquimbo.
- Egaña R. y Plissock C. (2020): “La gestión pública chilena después del 18-October: Ideas previas y reflexiones futuras”. Ideas,15. DOI: <https://doi.org/10.4000/ideas.8429>.
- Espinoza C. (2018): “Los instrumentos de planificación territorial (IPT) y su aporte al ordenamiento sostenible del territorio”. Revista Tiempo y Espacio N°41. Universidad del Bio Bio, Concepción.
- Fernández J. (2012): “Síntesis de la evolución histórica experimentada por la legislación urbanística chilena”. Revista de Derecho N°28, Consejo de Defensa del Estado. Santiago de Chile.
- Fernández M y Weason M. (2012): “Gobernanza multinivel y traspaso de competencias para la descentralización y el desarrollo territorial”. Rimisp–Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.
- Gobierno Regional Metropolitano de Aysén (2005): “Plan Regional de Ordenamiento Territorial”. Secretaria Regional de Planificación y Coordinación (SERPLAC)/ Sociedad Alemana para la Cooperación Técnica (GTZ).
- Gobierno Regional Metropolitano de Santiago (2005): “Bases para el Ordenamiento Territorial Ambientalmente Sustentable de la Región Metropolitana de Santiago: informe Final”. Universidad de Chile/GTZ, Santiago de Chile.
- Gómez D. (2002): “Ordenación Territorial”. Editorial Agrícola Española S.A. Madrid.
- Massiris A. (2005): “Fundamentos Conceptuales y Metodológicos del Ordenamiento Territorial”. Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia.
- Massiris A. (2008): “Gestión del Ordenamiento Territorial en América Latina: Desarrollo recientes”. Conferencia dictada en el 2IV Seminario Internacional de Ordenamiento Territorial. Instituto CIFOT, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Nacional de Cuyo.
- Massiris A. Et Al (2012): “Procesos de ordenamiento en América Latina y Colombia”. Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogotá.
- Massiris A. (2013): “Políticas de ordenamiento territorial en América Latina: Examen comparado”. Comunidad Andina, Programa BioCAN, Lima.
- Mallea M. (2008): “Ordenamiento Territorial y la Dimensión Ambiental de los Instrumento de Planificación Territorial”. Revista de Derecho N° 20, Consejo de Defensa del Estado. Santiago de Chile (55-82).
- Ministerio del Interior y Seguridad Pública (2018): “Ley N°21.074 Fortalecimiento de la Regionalización del País. Santiago de Chile”.
- Ministerio del Medio Ambiente (2010): “Ley N°19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente. Modificada por la Ley N°20.417”. Santiago de Chile.

- Ministerio de Vivienda y Urbanismo (1975): “Ley y Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones”. Santiago de Chile.
- Márquez M. (1997): “El Ordenamiento Territorial en el País: Algunos elementos para la formulación de una Política de Estado”. Revista de Geografía Norte Grande N°24, Instituto de Geografía de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Santiago de Chile.
- Márquez M. (1999): “El ordenamiento territorial de los espacios rurales en Chile”. Revista de Geografía Norte Grande N°26, Instituto de Geografía de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Santiago de Chile.
- Ramírez A. (2020): “Covid-19, Ordenamiento Territorial y Planificación Urbana en Latinoamérica”. <https://www.plataformaarquitectura.cl/cl/articulos>.
- Rosas, Et Al (2018): “Análisis del Concepto de Gobernanza Territorial desde el Enfoque del Desarrollo Urbano”. Revista Estado, Gobierno y Gestión Pública N°31, Instituto de Estudios Públicos, Universidad de Chile.
- Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (2005): “Decreto con Fuerza de Ley N°1 fija el texto refundido, coordinado, sistematizado y actualizado de la Ley N°19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional. Santiago de Chile.
- Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (2009): “Guía Metodológica para la formulación de Políticas Públicas Regionales”. División de Políticas y Estudios, Santiago de Chile.
- Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (2010): “Plan Regional de Ordenamiento Territorial: Contenido y Procedimiento”. División de Políticas y Estudios, Santiago de Chile.
- Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (2011): “Guía Análisis de Riesgos Naturales para el Ordenamiento Territorial”. División de Políticas y Estudios, Santiago de Chile.
- Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (2012): “Sistema Nacional de Información Municipal”. <http://www.sinim.gov.cl/>.
- Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (2013): “Guía: Análisis del Sistema Urbano Regional para el Ordenamiento Territorial “. División de Políticas y Estudios, Santiago de Chile.



---

# PLANIFICACIÓN



# LA PLANIFICACIÓN GUBERNAMENTAL EN AMÉRICA LATINA Y EN CHILE

**RODRIGO EGAÑA BARAONA<sup>1</sup>**

Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile  
regana@iap.uchile.cl

**MARCO AURELIO MÁRQUEZ POBLETE<sup>2</sup>**

mmarquezp@vtr.net

La planificación gubernamental ocupa un rol relevante en la gestión pública moderna, sin embargo, la inclinación hacia las políticas neoliberales y de libre mercado que han predominado en Chile en las últimas décadas, especialmente en el medio empresarial, fueron entendidas como contradictorias con el rol planificador del Estado.

Existen indicios que esta concepción estaría cambiando, incluso en medios empresariales, en especial luego de la crisis social que afecta al país a partir de octubre del 2019 y de los efectos económicos y sociales generados tanto en Chile como el todo el mundo por pandemia de Coronavirus COVID-19. Es bastante generalizada la opinión de que el país requiere contar con una visión compartida de los desafíos que plantea el futuro y que hay ciertas respuestas a problemas públicos que se enfrentan mejor desde el Estado que desde entes privados. Sin embargo, el cómo se genera esa visión y cómo se materializa presupuestariamente son temas para estudiar y debatir.

El presente artículo investiga la evolución de la planificación pública en Chile, analizando el grado de integración actual entre la definición de las

---

1 Ingeniero Comercial de la Pontificia Universidad Católica de Chile, Diplomado en Competencias Genéricas para la Alta Dirección Pública de la Universidad del Desarrollo y con estudios en Planificación del Desarrollo del Instituto de Estudios Sociales de La Haya. Profesor adjunto del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile. regana@iap.uchile.cl

2 Geógrafo y Magíster en Asentamientos Humanos y Medio Ambiente de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Magíster en Gerencia y Políticas Públicas de la Universidad Adolfo Ibáñez. Post-titulado en Preparación y Evaluación de Proyectos en el Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile y Diplomado en Desarrollo Rural en Development Study Center de Rehovot, Israel. mmarquezp@vtr.net

metas expresadas en los diferentes instrumentos (planes nacionales, sectoriales, territoriales) y su expresión en el presupuesto público anual.

El estudio aborda la definición de planificación gubernamental, su evolución en América Latina y en Chile para finalmente proponer algunas medidas para avanzar en su perfeccionamiento.

*Palabras clave: planificación gubernamental; historia de la planificación; nueva gestión pública.*

## GOVERNMENT PLANNING IN LATIN AMERICA AND IN CHILE

Government planning plays a relevant role in modern public management, however, the inclination towards neoliberal and free market policies that have predominated in Chile in recent decades, especially in the business world, were understood as contradictory to the planning role of the State. There are indications that this conception will change, even in business circles, especially after the social crisis that affects the country from October 2019 and also the economic and social effects generated both in Chile and worldwide due the Coronavirus COVID pandemic-19.

The opinion is quite widespread that the country requires a shared vision of the challenges posed by the future and that there are certain responses to public problems that are better faced by the state than by private ones. However, how this vision is generated and how it is materialized in a budget are subjects to study and debate.

This article investigates the evolution of public planning in the Chilean case, analyzing the current degree of integration.

between the definition of the goals expressed in the different instruments (national, sectoral, territorial levels) and their expression in the annual public budget.

The study approaches the definition of government planning, its evolution in Latin America and in Chile to finally propose some measures to advance its improvement.

*Keywords: government planning; planning history; new public management*

## INTRODUCCIÓN

La planificación gubernamental es un instrumento de gran importancia para lograr una gestión pública eficiente y eficaz que permita acelerar el paso para alcanzar un nivel de desarrollo mayor de los países del continente. Sin embargo, en las últimas décadas, la región ha experimentado cambios importantes en la perspectiva y en la institucionalización de la planificación.

A partir de la década 1960 predominó la concepción de que el desarrollo socioeconómico estaba asociado principalmente a la capacidad planificadora de un Estado centralizado y, como consecuencia, se otorgó un rol secundario al mercado. Posteriormente, durante la década de 1980, la crisis de la deuda, las críticas a las políticas centradas en el Estado y la irrupción del modelo neoliberal impulsaron a varios países a abandonar la planificación de mediano plazo y a desmontar las oficinas creadas para cumplir esa función, llevados por la idea de que el mercado podía resolverlo todo y por el menosprecio del rol del Estado. Finalmente, desde mediados de la década de 1990 se concibe la planificación como una función fundamental del Estado y como el instrumento para lograr acuerdos nacionales y alinear los esfuerzos institucionales en torno a ellos (Lira, 2006).

El presente ensayo se ha planteado como objetivo caracterizar la evolución de la planificación en Chile, revisando conceptualmente cuál es su finalidad, estudiando su desarrollo en América Latina desde 1970 a la actualidad, detallando sus principales componentes para el caso chileno desde 1930 en la delante y como ella se plasma el presupuesto público de la Nación.

La pregunta que motivo la investigación fue entender cómo ha evolucionado la planificación chilena en las décadas pasadas y cuales son sus desafíos actuales. Para ello metodológicamente se realizó un levantamiento de información con fuentes secundarias sobre la temática y luego discusión y reflexión que toma como base el trabajo en diferentes instituciones públicas que han tenidos los autores en los últimos 30 años.

## **1. PLANIFICACIÓN GUBERNAMENTAL: DEFINICIÓN Y CONCEPTOS**

La comunidad humana necesita usar herramientas, instrumentos y procedimientos que le permitan obtener acuerdos fundamentales y metas de interés general, así como contribuir a la organización de sus acciones a fin de desplegar los medios necesarios para alcanzarlos y hacerlos realidad. En las sociedades contemporáneas, la planificación gubernamental forma parte de una amplia familia de materias afines, como la administración, la gestión y las políticas públicas, por mencionar las más importantes (Máttar y Cuervo, 2017).

La planificación tiene orígenes muy remotos y aplicaciones muy antiguas, así, por ejemplo, las ciudades, como obra humana, supuso emplear la planificación desde sus más lejanos orígenes. En el contexto moderno y mirando como se relacionan la planificación y el desarrollo, su origen es más reciente y remite al surgimiento mismo de la idea de desarrollo. Por tanto, entendida como paradigma de la acción pública con amplitud global y significado geopolítico mayor, puede decirse que la planificación gubernamental surge a mediados del siglo xx y la proclamación de la Carta Internacional de Derechos Humanos, el nacimiento de las Naciones Unidas y la disputa geopolítica mayor del mundo de ese entonces (entre el Este y el Oeste) marcan el surgimiento de la planeación como tal (Máttar y Cuervo, 2017).

En el ámbito latinoamericano por su parte, las doctrinas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la Alianza para el Progreso dieron un impulso especial a la creación de entidades de gobierno dedicadas a la planificación del desarrollo.

En el año 2010 el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), señalaba que la planificación gubernamental es el instrumento que los gobiernos utilizan para definir la carta de navegación del país, es decir, su rumbo y su destino. Para ello, un país debe responder a tres preguntas básicas: ¿dónde estamos?, ¿a dónde queremos ir? y ¿cómo podemos llegar? Para contestar a la primera pregunta se realizan análisis de la situación social y económica del país mediante el uso de información estadística confiable. La respuesta a la segunda pregunta se relaciona con los objetivos del gobierno vigente, convenientemente respaldados por el Poder Legislativo y ciudadanía. Contestar a la tercera pregunta conlleva analizar distintas opciones para lograr los objetivos, y elegir aquellas que se muestren más pertinentes y eficientes.

Por tanto, según el BID, la planificación gubernamental debe ser estratégica, participativa y operativa. Estratégica porque las respuestas a la pregunta ¿adónde queremos ir? deben partir de una visión clara del futuro, por lo menos a mediano plazo, y plantear un conjunto de objetivos que se han priorizado y jerarquizado a partir de un análisis riguroso de los factores políticos, económicos y sociales del entorno. No se pueden considerar estratégicos aquellos planes formulados con innumerables objetivos y metas, pues no permiten focalizar los esfuerzos y recursos gubernamentales en las áreas o aspectos más importantes.

Un ejercicio que contribuye significativamente a responder a la pregunta ¿adónde queremos ir? es la formulación de una visión de largo plazo, pues esto permite que los países establezcan un consenso nacional en torno a los desafíos que los gobiernos deberían emprender durante los siguientes 20 o 25 años. Aunque las visiones de largo plazo no establecen objetivos ni estrategias detalladas, parten de un pronóstico bien documentado sobre las tendencias socioeconómicas del país y su entorno, y presentan metas generales a lograr en cada una de las áreas estratégicas.

La planificación gubernamental aún lleva para muchos una connotación negativa, derivada de los grandes planes nacionales de desarrollo de los años sesenta y setenta, cuando el capitalismo de Estado produjo visiones de desarrollo enfocadas en un macro rol de las entidades del sector público, incluidas las extintas corporaciones públicas de desarrollo, la banca pública de fomento y las empresas públicas productivas. La planificación pública también suele recordar a las grandes

visiones utópicas de los regímenes soviéticos, donde los planes eran, o debían ser, el marco obligatorio que regulaba las acciones hasta el mínimo nivel (Kaufmann, Sanginés, y García, 2015).

La planificación gubernamental moderna debe ser entendida como el paso esencial e inicial de la gestión para resultados, paso en el cual se definen precisamente aquellos resultados hacia cuyo logro se orientan los distintos elementos de la gestión pública. Sin un sistema que articule una visión coherente de objetivos, metas y resultados en el mediano plazo, la gestión no tiene rumbo. Los sistemas de evaluación de políticas, programas y proyectos deben retroalimentar la planificación para orientar las decisiones estratégicas.

Sin embargo, la planificación gubernamental orientada a resultados no termina con la dimensión estratégica, también deben existir mecanismos que ayuden a traducirla en una programación operativa anual que esté asociada a metas concretas de producción y que facilite la asignación de recursos presupuestarios. Esta dimensión de la planificación orientada a resultados está íntimamente vinculada a la gestión del presupuesto, ya que las estructuras programáticas constituyen un elemento clave para hacer operativa la planificación (Kaufmann, Sanginés, y García, 2015).

Por otro lado, los procesos de consolidación democrática han dado lugar a una sociedad civil muy involucrada e interesada en los asuntos de gestión pública; por lo tanto, el modelo de planificación hacia resultados otorga mucha importancia a los mecanismos de participación ciudadana y legislativa.

Una adecuada planificación gubernamental requiere de un proceso permanente de interacción entre el Estado y la sociedad, con el propósito de orientar la acción del primero a aumentar efectiva y eficientemente el bienestar de los ciudadanos. Así, la planificación debe evitar que se desarrollen actividades de política pública inconexas o contradictorias, ayudando, por el contrario, a unificar criterios y a coordinar esfuerzos. La planificación debe ayudar a prever los recursos necesarios para dar sustentabilidad a las políticas públicas. Asimismo, debe ser capaz de identificar distintos escenarios posibles para poder reaccionar ante contingencias.

La planificación, además, debe identificar las necesidades propias de los distintos grupos sociales, etarios y geográficos (Granados, Larraín y Rodríguez, 2010).

El BID sostiene que las experiencias de los últimos años permiten inferir que no hay contradicción entre la planificación y el mercado, tal como se pensaba anteriormente. En efecto, la visión de largo plazo y la flexibilidad son fundamentales en un entorno de cambios acelerados como el actual, y la democracia tanto como la participación son condiciones previas y necesarias para un proceso de planificación con una visión integral del desarrollo.

El BID identifica que los instrumentos con que cuentan actualmente los países de la región latinoamericana para planificar son fundamentalmente cuatro:

- i) Las visiones de largo plazo: Estas son instrumentos que contienen un acuerdo nacional en torno a objetivos prioritarios de largo plazo que se espera actúen como referente para el ejercicio de la planificación gubernamental de mediano plazo.
- ii) Los planes nacionales de mediano plazo (PNMP): Establecen los objetivos prioritarios y las estrategias correspondientes para el conjunto del sector público en un determinado período gubernamental; se elaboran mediante un proceso formal conducido por el ente central encargado de la planificación y deben contar con programas, indicadores y metas sólidamente justificados.
- iii) Las agendas presidenciales: Trazan los objetivos de gestión del Ejecutivo a partir de su oferta electoral y son menos estructuradas que los planes de mediano plazo.
- iv) Las estrategias de lucha contra la pobreza: Son preparadas por las autoridades de los países pobres altamente endeudados, mediante un proceso en el que participan las partes interesadas del país y los socios externos en el desarrollo.

Todos estos instrumentos se complementan con planes sectoriales en varias o en todas las áreas de intervención (García y García, 2010).

## 2. LA PLANIFICACIÓN GUBERNAMENTAL Y EL PRESUPUESTO PÚBLICO

Se puede señalar inicialmente que las funciones esenciales de la planificación gubernamental son la prospección, la coordinación y la evaluación en tanto que el presupuesto público debe preservar la solvencia fiscal de mediano plazo del sector público, promover una entrega eficiente de bienes y servicios públicos y asignar los recursos públicos de acuerdo con las prioridades gubernamentales (Shack, 2008).

La discusión sobre la vinculación y articulación armoniosa de la planificación gubernamental y el presupuesto público es en definitiva expresión del dilema central de la ciencia económica que es la asignación de recursos escasos entre fines alternativos y ello es una expresión particular del conflicto general entre lo que se quiere hacer una sociedad y lo que puede hacer efectivamente dado los recursos existentes.

Los planificadores y los especialistas en presupuesto público están de acuerdo en términos teóricos que el presupuesto es el reflejo financiero de un plan, sin embargo, en la práctica, aunque existe claridad de cuál es el presupuesto vigente, generalmente es difuso saber con precisión a qué plan responde, existiendo déficit de articulación entre el plan y el presupuesto, dado que muchas veces no existe tal plan.

Como se ha señalado, en todos los países, bajo distintas denominaciones, composiciones, grados de formalidad y coberturas, existe “una carta de navegación” que orienta estratégicamente las acciones del Estado, en particular del Gobierno de turno. En varios países hay un plan nacional de desarrollo, en otros, un acuerdo nacional, en algunos simplemente una oferta electoral y unos mensajes presidenciales o una estrategia de lucha contra la pobreza concertada con los organismos internacionales. Sin embargo, si se contrasta efectivamente lo que el presupuesto de la nación financia, generalmente no siempre lo que se dice que es lo prioritario se termina financiando (Shack, 2008).

En definitiva, la vinculación de la planificación con el presupuesto se refiere al grado de integración que existe entre la definición de las metas expresadas en los diferentes instrumentos (planes nacionales, sectoriales, territoriales) que tiene cada país con su expresión financiera establecida en el presupuesto (CEPAL 2018).

El trabajo armónico y continuo entre las instituciones rectoras responsables de la planificación (ministerios o secretarías de Planificación) y del presupuesto (ministerios o secretarías de Hacienda, Finanzas y Presupuesto) es clave. La aplicación de instrumentos de gestión tradicionales o innovadores, como la armonización programática, planes operativos anuales que recojan las metas de los planes de desarrollo, y los marcos fiscales de mediano plazo constituyen algunos medios para lograr esa adecuada integración entre la planificación y el presupuesto (Kaufmann, Sanginés, y García, 2015).

En los países de la región hay múltiples ejemplos en los cuales, a pesar de que existen instrumentos de planificación gubernamental, donde se establecen proyectos concretos y acciones específicas que deben ser financiadas de cara a la expectativa de contribuir sustantivamente con el proceso de desarrollo, muchas veces no se asignan los recursos presupuestarios necesarios a dichos propósitos, declarados formalmente como prioridades de la política pública.

Así entonces los especialistas en presupuesto público reconocen la existencia de ciertas prioridades en los planes de desarrollo, pero no necesariamente las toman en cuenta cuando se hacen los presupuestos. Por otra parte, los planificadores reconocen que los presupuestos se elaboran siguiendo otros criterios y no necesariamente los planes.

No existe un modelo óptimo para lograr esta vinculación, siendo requisitos y prácticas comunes en los países de América Latina para este fin: el desarrollo de presupuestos por programas, que permita costear en torno a un resultado esperado u objetivo; el desarrollo de presupuestos plurianuales, que le permita al presupuesto tener un horizonte de un plazo similar al plan; y el desarrollo de un sistema de seguimiento y evaluación asociado a los presupuestos por resultados, que permita monitorear mediante indicadores el logro de los objetivos y metas establecidas en los planes, en forma asociada al uso de los recursos (CEPAL, 2018).

Uno de los factores que obstaculiza la buena articulación entre la planificación y el presupuesto es la desigual importancia política que se otorga a ambas funciones. En muchos países de la región, la discusión real sobre la asignación de recursos no

se hace en el plan sino en el presupuesto, pues está vigente de manera inercial el modelo de décadas anteriores centrado en el manejo del corto plazo.

En la mayoría de los países de América Latina, las instituciones de planificación y presupuesto han sido y son, espacios de poder competitivo; ambos espacios son hoy el resultado de procesos colectivos en los que varios actores tienden a inducir sus intereses, por encima de los de la colectividad. A ello se debe sumar que en el ejercicio presupuestario también participan otros actores, como el Poder Legislativo, que en cada negociación introduce más elementos de conflicto que de convergencia, dado que los actores involucrados en las negociaciones del presupuesto cuentan con puntos de vista propios acerca de las necesidades de la sociedad y de los beneficios y costos de determinadas políticas (Kaufmann, Sanginés, y García, 2015).

### **3. LA PLANIFICACIÓN GUBERNAMENTAL EN AMÉRICA LATINA**

La planificación gubernamental en América Latina y ha tenido una larga historia de desarrollo con altos y bajos desde la primera mitad del siglo pasado. Según Leiva (2012) identifica cuatro grandes etapas que podemos sintetizar en:

- i) Desarrollo hasta los años 70;
- ii) Transición en los 70;
- iii) Caída de la planificación en los 80 y 90;
- iv) Auge de la planificación en el siglo XXI.

En la primera etapa la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), tiene un rol muy relevante con las aportaciones de importantes economistas como Celso Furtado y Raúl Prebisch. Esta etapa también estuvo marcada por la Carta de Punta del Este de agosto de 1961, en el marco de la Alianza para el Progreso del Presidente Kennedy.

Los gobiernos del continente adquirieron el compromiso de emprender un esfuerzo de cooperación, entre los EE.UU. y los organismos financieros internacionales

para lograr ambiciosas metas de crecimiento económico, redistribución del ingreso, modernización productiva, bienestar social, estabilidad de precios e integración regional. Se define en ese marco un papel clave del Estado en el desarrollo de los países, incluyendo, no solamente aspectos de crecimiento económico sino de transformación productiva y redistribución de la renta.

Este esfuerzo promovido por Estados Unidos tenía el fin político último de reducir las desigualdades existentes en la región, que generaban condiciones políticas sociales para la generación de movimientos guerrilleros revolucionarios, siguiendo el ejemplo de la revolución cubana que terminó con la dictadura de Batista el año 1959.

En ese papel, la planificación se considera como una herramienta fundamental y desde la visión “cepaliana”, fomentándose la tecnificación del proceso planificador mediante la elaboración de sistemas de información, que permitieran implementar las nuevas visiones de los planes nacionales de desarrollo. Lo anterior, enmarcado en la transformación de la estructura productiva que pretendía desarrollar un proceso de industrialización.

Así CEPAL asumió un papel de gran importancia al no solo fomentar la tecnificación en la búsqueda de información y análisis, sino que también desarrolló nuevas ideas sobre los procesos nacionales de desarrollo. Las propuestas de CEPAL cuestionaron las visiones del orden mundial funcionales a los países desarrollados. Proponiendo en cambio transformaciones profundas en las estructuras productivas, superar la especialización en la explotación de recursos naturales y generar un complejo de industrias. (Leiva, 2012)

Esto implicaba un importante papel del Estado en la generación de infraestructuras y la industria pesada, lo que explica el importante peso que se da en ese momento a las inversiones en el proceso de planificación y la reducida preocupación por la vinculación del plan con el presupuesto. A finales del periodo, esa preocupación comienza a desarrollarse y la relevancia del presupuesto en relación con la planificación se empieza a plantear, al menos a nivel teórico y de propuestas (Leiva, 2012).

A partir de los años 1970 se produce un periodo de transición, donde ganan protagonismo los enfoques que colocaban al mercado como centro dinámico del crecimiento económico. Asimismo, los problemas derivados del crecimiento tan acelerado de la deuda externa en los países de la región facilitaron la visión neoliberal, priorizando el problema de la estabilidad por encima de los otros aspectos de la actuación del sector público. Esta situación se concreta en una caída de la planificación en los años 80 y 90 en torno al denominado consenso de Washington (Sanz, 2015).

Este proceso se da en un contexto de fuertes cambios políticos, por medio de los cuales se truncaron diversos proyectos desarrollistas o de cambios más profundos, que significaron la pérdida de sistemas democráticos y su sustitución por dictaduras militares, que por lo general fueron más inclinadas a favorecer las políticas promercado bajo orientaciones neoliberales.

Lo anterior tiene como consecuencia, la desaparición o relegación de las instituciones responsables de la planificación y un importante fortalecimiento de los ministerios de Hacienda, especialmente en su faceta de garantes de la ortodoxia de la estabilidad y de la asignación de recursos a aquellos programas que se imponían desde gobiernos autoritarios.

Al comienzo del nuevo siglo, en América Latina se da un renacer de la planificación, motivada tanto por los organismos internacionales, como los propios gobiernos y sobre todo los ciudadanos, que eran conscientes de que el modelo sin planificación había producido en ciertos países crecimiento económico, pero no desarrollo.

La evolución de la planificación gubernamental en la última década se vincula con la búsqueda de un desarrollo integral, ya no concentrado casi exclusivamente en el crecimiento económico, como solía ocurrir en la planificación de los años cincuenta y sesenta, sino que abarca todo el espectro del desarrollo sostenible, valorizando el medio ambiente y basándose en los derechos económicos y sociales. En particular, cabe mencionar la incorporación paulatina de la consideración del largo plazo en las estrategias de desarrollo y la importancia de la acción colectiva para beneficio de las próximas generaciones.

La capacidad que ha construido el Estado para responder a choques externos, mediante ahorros fiscales derivados de políticas contracíclicas, aunado al saneamiento fiscal, ha impulsado la asignación de recursos públicos a proyectos de inversión de envergadura, como los que demanda el desarrollo de infraestructura. Se trata de un proceso que requiere planificación, con visión de largo plazo.

El Banco Interamericano de Desarrollo ha sido otro actor internacional clave en el avance en este campo y en el reconocimiento del papel de la planificación. Así García y García consideran la Planificación como uno de los cinco pilares de la Gestión para Resultados en el Desarrollo, incluyendo tres tipos elementos o características de esta: estratégica, operativa y participativa (García y García 2010).

#### **4. LA PLANIFICACIÓN GUBERNAMENTAL Y SU EXPRESIÓN TERRITORIAL**

La planificación gubernamental tiene una expresión en el espacio geográfico por cuanto las acciones que hace un gobierno para lograr sus metas de desarrollo se realizan sobre un territorio determinado en un periodo de tiempo específico.

La planificación territorial se presenta como una modalidad de planificación referida a un objeto de intervención denominado territorio y no necesariamente sobre una localidad o una región. Este tipo de planificación es funcional a la definición del territorio, relacionada desde sus orígenes con la idea de gestión dentro de un espacio determinado y por esta razón, estrechamente vinculado a la idea de poder público en todas sus escalas de análisis (Escudero, 2014).

Para revisar la historia de la planificación territorial en Latinoamérica se deben entender que esta, corresponde a una de las estrategias de desarrollo territorial aplicadas durante las últimas décadas. Así, un estudio realizado por CEPAL el año 2009 en torno a las estrategias territoriales para el desarrollo económico que han manejado los gobiernos de América Latina, permite identificar cinco grandes conjuntos de acciones planificadas sistemáticamente en el tiempo que se han aplicado.

Estas estrategias de desarrollo promovidas desde los estados nacionales hacia los territorios se deben entender como conjunto de criterios, modalidades, y herramientas de intervención pública utilizados por el gobierno central con el propósito de corregir brechas de desarrollo entre las diferentes jurisdicciones de un mismo territorio nacional o dar respuestas a los problemas específicos de ciertas regiones (CEPAL, 2009).

Las estrategias aplicadas en Latinoamérica, corresponde al “desarrollo regional”, “la “planificación del uso del suelo urbano”, “la descentralización”, el “desarrollo territorial” y el ordenamiento territorial”.

## 5. LA PLANIFICACIÓN GUBERNAMENTAL EN CHILE

La planificación económica y social surge en Chile, como una aspiración de amplios sectores intelectuales y políticos hacia fines de los años 1930, a partir de la crisis internacional iniciada en 1929, que tuvo efectos negativos de una magnitud que significó la desarticulación el modelo primario exportador existente en el país desde finales de la independencia. Esta crisis produjo un verdadero colapso en el comercio exterior, con consecuencias devastadoras para la ocupación, la producción y las finanzas, generándose un periodo de intensa inestabilidad social y política (Leiva, 2010).

En marzo de 1939, el gobierno del Frente Popular propone al Congreso una ley que crea la Corporación de Fomento de la Producción Nacional (CORFO), cuya tarea fundamental era la formulación de un plan general de fomento de la producción, destinado a elevar el nivel de vida de la población, mediante el aprovechamiento de las condiciones naturales del país y la disminución de los costos de producción, y a mejorar la situación de la balanza de pagos internacionales. Así, CORFO asumió un papel de liderazgo en la transformación de la estructura y funcionamiento de la economía chilena y sus actividades otorgarían al Estado chileno un rol muy activo en el desarrollo económico y social del país.

La CORFO impulsó planes, realizó estudios, creó empresas y estableció formas de financiamiento que contribuyeron, decisivamente, al desarrollo de la industria manufacturera, al sector agropecuario y a la producción de energía, sin descuidar del fomento al comercio, del transporte, del turismo, de la construcción de viviendas y de la forestación.

En forma paralela, pero particularmente a partir de los años 1950, la CORFO desarrolló el instrumental que le permitiera pasar de la formulación de planes sectoriales, a la elaboración de planes integrales de desarrollo de mediano y largo plazo; creando el Departamento de Planificación y Estudios para integrar las distintas iniciativas de planificación sectorial y las investigaciones emprendidas hasta entonces y responder así a las demandas de las instituciones financieras internacionales.

El Plan de Desarrollo Agrícola y de Transportes, aprobado para el periodo 1954-1961, es el primer plan con una visión más sistémica de la economía nacional y su propósito fue enfrentar el atraso de la agricultura, que representaba un factor regresivo para el desarrollo económico del país.

En el ámbito sectorial el año 1952, durante el gobierno del Presidente Gabriel González Videla se aprobó la Ley N°10.383, que creaba el Sistema Nacional de Salud (SNS). Este sistema fusionó bajo una dirección única, a una serie de instituciones que cumplían funciones diversas como la Dirección General de Beneficencia y Asistencia Social, el Servicio Nacional de Salubridad, el Servicio Médico de la Caja de Seguro Obrero, la Dirección General de Protección a la Infancia y a la Adolescencia, la Sección Técnica de Higiene y Seguridad Industrial de la Dirección General del Trabajo, los servicios médicos y sanitarios de las municipalidades y el Instituto Bacteriológico de Chile. Tuvo carácter de institución estatal autónoma con financiamiento propio, vinculándose con el poder ejecutivo a través de la cartera de salud, que desde 1953 pasó a llamarse Ministerio de Salud Pública y Previsión Social.

El SNS se estructuraba en zonas de salud regionales, con una red interrelacionada de hospitales, consultorios y postas rurales. De esta manera, se implementaron programas integrales de salud de forma coordinada en todo el territorio nacional.

Destacan aquellos destinados a combatir la desnutrición infantil, como la distribución de leche a los niños y de alimentación complementaria, el control del niño sano, el control de la embarazada, la atención profesional del parto, los programas de vacunación infantil y de adultos, de saneamiento ambiental, los programas de planificación familiar y la elaboración del Formulario Nacional de Medicamentos. SNS permitió avances notables en el desarrollo de políticas públicas de salud eficientes, que impactaron en la mejora de la situación de salud del país. (Universidad del Desarrollo, 2019).

### **La creación de la Oficina de Planificación Nacional**

A partir del año 1963 empieza a tomar fuerza la idea de crear un organismo gubernamental para coordinar las políticas públicas, lo que es plasmado en los programas de gobierno de los candidatos presidenciales de la época Salvador Allende G. y Eduardo Frei M., quienes señalan la necesidad de crear un organismo de planificación y coordinación, colaborador inmediato del Presidente de la República. (Soms, 2010).

El gobierno del Presidente Frei Montalva que se inició a fines de año 1964, creó una Oficina de Planificación que dependía de la Presidencia de la República, la que prestaba asesoría económica al presidente y funcionaba con el apoyo del Departamento de Planificación y Estudios de la CORFO. Esta oficina diseñó un programa de política económica que logró disminuir la inflación y elevar el crecimiento en 1965 y 1966. En 1967, se promulgó la ley que transformó esta oficina de planificación de la presidencia en la ODEPLAN, un organismo de servicio público descentralizado, con patrimonio propio y dependencia directa del Presidente de la República a quien asesoraba. Su responsabilidad central era la planificación a nivel nacional y regional; como también la formulación de programas, evaluación de proyectos y la coordinación de las políticas públicas.

La ley, además, facultó a su director crear Oficinas Regionales de Planificación y la CORFO traspasó a ODEPLAN su Subdirección de Planificación Regional. Este traspaso institucional le permitió a ODEPLAN avanzar en la formulación de políticas públicas de desarrollo regional, y contribuir al reordenamiento y homogeneización

dentro del sector público, de la organización territorial del país y su división en regiones. Los planes de desarrollo regional eran de carácter indicativo, identificaban objetivos para el desarrollo de cada región y establecían prioridades regionales, a través de la definición de sus polos de crecimiento. Proponía los organismos regionales que desarrollarían las tareas de coordinación y de ejecución, como también estatutos especiales para ciertas regiones. (Leiva, 2010).

La estrategia de Gobierno del Presidente Frei Montalba era fortalecer el Estado como pivote estratégico para el desarrollo del país, que se expresó no sólo en el fortalecimiento de CORFO, y por su intermedio todo el área industrial y económica del país, sino también en el fortalecimiento del estado en diversas áreas como fueron agricultura, creando una serie de entidades para hacerse cargo de la estrategia de desarrollo para el mundo rural, en vivienda y urbanismo para enfrentar el desarrollo planificado de las ciudades, en la promoción popular para el desarrollo social, la minería con la chilenización del cobre, las obras públicas en un ministerio que mantuvo su organización pero amplió su acción, y otros sectores.

Este periodo estuvo marcado por un esfuerzo por regionalizar el desarrollo productivo a nivel sectorial, el que ya había impulsado CORFO desde las décadas anteriores. Estos planes indicativos lograron instalar un debate sobre el desarrollo nacional y, muy particularmente, sobre el papel que les cabía a las regiones en ese desarrollo. Se creó una institucionalidad regional, integrada al sistema nacional de planificación, con Secretarías Regionales de Planificación y Coordinación (SERPLAC) dependientes del intendente regional.

### **La planificación gubernamental en los años 1970**

La planificación económica y social adquirió un rol más relevante y amplio en 1970, con el gobierno de la Unidad Popular. La planificación era concebida como un instrumento privilegiado para la realización del programa de transformación política, económica y social que impulsaba la Unidad Popular. Pretendía dar coherencia y racionalidad al quehacer gubernamental, el cual ampliaría su rol como productor y regulador, reemplazando en ciertos ámbitos, las funciones que cumplía el mercado y la iniciativa privada.

El gobierno de la Unidad Popular acentúa el rol central del Estado en el desarrollo del país, que se expresa en la estrategia de estatizar los sectores claves de la economía en el área de propiedad social, que reconoce un rol en el sector privado, pero bajo la orientación del Estado y por eso propone el área de propiedad mixta y que supedita la iniciativa privada a las orientaciones del plan nacional de desarrollo.

El plan sexenal para el periodo 1971–1976, se proponía cambiar el modelo de desarrollo dependiente y concentrador que caracterizaba el desarrollo del país. Sus objetivos se centraban en lograr mayor independencia económica nacional, mejor distribución de ingreso, reestructurar el aparato productivo, incrementar la tasa de empleo de la población, elevar la inversión, ampliar el área de propiedad social y mantener un crecimiento sostenido.

El plan incorporaba objetivos políticos de gran impacto como la nacionalización del cobre, del salitre y del hierro y la formación de un área de propiedad social que incluía no sólo las empresas que ya eran públicas, sino también media centena de empresas que en ese momento eran monopolios privados o gozaban de un poder casi monopolístico en sus respectivos mercados. Este diseño global fue acompañado con planes anuales —estos se llegan a publicar en 1971 y 1972— y con una planificación sectorial de aquellas actividades que se consideran estratégicas —especialmente en la minería y la agricultura. Simultáneamente se elaboran 12 planes regionales de desarrollo, según la división territorial, tanto de mediano como de corto plazo. (Leiva, 2010).

Los planes regionales consideraron algunas proyecciones, pero por sobre todo son paquetes de proyectos de inversión pública para cada región. Además, el ODEPLAN de la época, preparó una reforma global en la estructura y operación del sector público. En este periodo se introdujo la técnica de “presupuesto por programas”, que vinculaba el proceso presupuestario al sistema de planificación, pasando este último a ser parte de la asignación de recursos públicos y de la evaluación de su implementación (Martner, 2008).

Existiendo una tradición de control fiscal y financiero del presupuesto por parte de la Dirección de Presupuestos y otro de control de las empresas públicas por parte de CORFO, ODEPLAN pasó a ser parte de este sistema, fortaleciendo así su capacidad

para ejercer un estilo de planificación pública que considerara más efectivamente la etapa de monitoreo y evaluación. El rol de coordinación de ODEPLAN era ejercido a través de la red de oficinas sectoriales de planificación que se crearon en la mayoría de los ministerios. Estas actuaban como contraparte en la definición, seguimiento y evaluación de los planes sectoriales.

Además de la red pública, se buscó incorporar a la comunidad organizada en los procesos de planificación de las actividades en que estaba involucrada. Entre otras, se forma una comisión ODEPLAN – Central Única de Trabajadores (CUT); que adquirió especial importancia en la planificación de las empresas públicas. (Leiva, 2010).

Ciertamente al ser un intento frustrado, no logró demostrar las bondades de su propuesta y sí se dejaron percibir las contradicciones y problemas que ésta generaba en el país, al no ser compartida mayoritariamente por los diversos sectores ideológicos y grupos de poder.

### **La planificación gubernamental en Chile 1973–1989**

El golpe militar del 11 de septiembre de 1973 puso abrupto término al esfuerzo de conformación de un sistema de planificación gubernamental fuerte y complejo a nivel nacional, regional y sectorial. Durante los siguientes nueve años hasta 1982, se aplica en Chile un modelo de políticas económicas y sociales de tipo neoliberal extremo, que desarticula el sistema de planificación anterior, pero utiliza la Oficina de Planificación Nacional para impulsar reformas institucionales y programas sociales destinados a la población más carenciada. (Leiva, 2010).

El golpe militar, además de truncar el experimento de la Unidad Popular, es un intento exitoso de instalar por la fuerza una interpretación diferente sobre el modo de desarrollo que debía seguir el país, que se alejaba del rol preponderante del Estado en el desarrollo y optaba por el contrario, en el rol de la iniciativa privada como orientador superior del desarrollo el estado, basado en diversos principios como la economía de mercado sin intervención (o con la mínima posible) del Estado, el valor superior de la propiedad privada por sobre la estatal o colectiva, y

la subsidiaridad como principio ordenador de las relaciones entre diversos actores del desarrollo nacional.

ODEPLAN dejó de ser el órgano que planifica el desarrollo económico y social del país, pero, mantuvo una alta relevancia política hasta el término de la dictadura cívico-militar en 1990. Se constituyó en un órgano del nivel superior del gobierno que desarrollaba importantes iniciativas en el ámbito institucional, en el diseño de políticas públicas al tiempo que administraba el sistema de evaluación de los proyectos de inversión del sector público y tuvo un rol importante en las reformas que realizó el régimen militar para reducir la intervención del Estado en la economía y la sociedad y entregar al mercado la asignación de recursos y la distribución del ingreso.

Aparte de las reformas institucionales, ODEPLAN participó en el diseño de diversos programas referidos principalmente al ámbito social. Estos programas adquirieron especial importancia por el fuerte deterioro en la distribución del ingreso y el impacto de las crisis económicas de 1975 y 1982.

Dos instrumentos tuvieron especial relevancia entre los mecanismos para mejorar la focalización del gasto:

- Las encuestas de Caracterización Socioeconómica Nacional (Casen) permitieron medir la distribución de ingresos entre las familias, orientar las políticas sociales hacia los más pobres y medir su impacto.
- Las Fichas de Clasificación Social (CAS) aplicadas en los barrios pobres, determinaban si la situación de pobreza de la familia encuestada reunía los requisitos para acceder al acceso a los subsidios públicos.

ODEPLAN durante el régimen militar no fue la cabeza de un sistema de planificación nacional, pero su acción correspondió a un ejercicio de planificación para avanzar hacia una visión neoliberal del desarrollo económico y social del país. De esta visión derivaron planes de acción en ámbitos específicos, que incluyeron el diseño de reformas para abrir la economía nacional al dinamismo de las corrientes

internacionales de comercio y capitales y entregaran la asignación de los recursos al mercado con la menor interferencia posible del Estado (Leiva, 2010).

La concepción modélica sobre planificación gubernamental que se tiene en el período de dictadura entre los años 1973 y 1989 considera los siguientes elementos:

- Una planificación nacional expresada en las 8 modernizaciones que reestructuran el cómo se produce y cómo se distribuye en los principales ámbitos de la vida nacional (salud, educación, pensiones, trabajo, minería, aguas, modelo neoliberal, regiones);
- una planificación regional que genera las regiones pero que son expresión de visión geopolítica de control sobre el territorio;
- una planificación social que instala la focalización en los más pobres, con la meta de sacarlos de la pobreza material;
- una planificación urbana en la cual las ciudades tienen libre desarrollo, marginando a los pobres en las periferias y con un rol predominante de la inversión privada.
- un modelo económico con participación decreciente del Estado en la economía y en las empresas públicas que se privatizan y una gestión presupuestaria ortodoxa.

### **La planificación gubernamental 1990–2011: La creación del Ministerio de Planificación**

Tras la recuperación de la democracia en 1990, cambia la orientación de las políticas económicas y sociales que buscan el crecimiento con equidad, pero no se recupera el antiguo rol del Estado en la economía, ni se reconstruye un sistema de planificación nacional. En el primer gobierno democrático post-dictadura, se crearon el Ministerio de Planificación (MIDEPLAN) y el Ministerio de la Secretaría General de la Presidencia (SEGPRES). El primero sustituyó a ODEPLAN y es el continuador de sus tareas en el área social y en la evaluación de proyectos de inversión pública. Por su parte SEGPRES se diseña como el ente asesor de la presidencia y coordinador del gobierno con los diversos ministerios y el poder legislativo.

La ley le otorgó a MIDEPLAN funciones muy amplias que incluyen, por cierto, las de planificación. Sin embargo, se enfocó a la tarea de planificación social y al desarrollo de programas orientados a la superación de la pobreza y al fortalecimiento de la inclusión social de grupos discriminados (mujeres, jóvenes, indígenas, discapacitados), incluyendo la ejecución de varios de ellos. Además, mantuvo la administración del sistema de evaluación de los proyectos de inversión pública y ha colaborado con los gobiernos regionales en el diseño de estrategias y políticas de desarrollo regional y gestión territorial.

MIDEPLAN mantuvo legalmente las tareas propias de un ente planificador sin llegar a serlo; en el ámbito social, realizó tareas relevantes de información, pero no fue el ente articulador de un sistema de planificación gubernamental, cumpliendo sí esas funciones en el ámbito de la inclusión social, en que, sin embargo, al tener importantes funciones ejecutivas, se aleja de las características propias de un ente planificador (Leiva, 2010).

### **El rol del Ministerio de la Secretaría General de la Presidencia**

El Ministerio de la Secretaría General de la Presidencia (SEGPRES) tenía como antecedente el Estado Mayor Presidencial que había funcionado durante el gobierno militar, y se le asignó el propósito de lograr mayor coordinación y coherencia de la acción del gobierno en función de sus objetivos programáticos y estratégicos. Así las tareas de planificación gubernamental que se realizan en Chile pasaron, de manera gradual y sin denominarlo “planificación”, a ser responsabilidad de la SEGPRES.

Sin tener la responsabilidad formal de llevar adelante el proceso de planificación gubernamental del país, la SEGPRES ha coordinado y ejercido las principales funciones del sistema de planificación nacional. Así, la tarea central de SEGPRES a partir de 1990 ha sido la de brindar eficiencia, coordinación y coherencia estratégica al quehacer gubernamental entre las políticas públicas y a que sus impactos sean coherentes con los objetivos estratégicos que persiguen (Leiva, 2010). Junto a esta función, la SEGPRES también lleva la coordinación con el Parlamento para la tramitación de las diversas leyes, cumple el rol de Asesoría Jurídica de la Presidencia, desarrolla tareas de estudios y análisis para la Presidencia y mantiene las relaciones

políticas e institucionales de la Presidencia con diversos actores como partidos políticos, iglesias, y similares.

Un hito clave para la creación de esta nueva manera de hacer planificación en Chile, fue la creación en 1991, del llamado Sistema de Metas Ministeriales; que buscó darles seguimiento y cumplimiento a los principales compromisos programáticos del gobierno. El seguimiento de las metas ministeriales, compromisos programáticos de cada Ministerio, le permitiría a la SEGPRES coordinar y monitorear el logro de las metas estratégicas del gobierno (Leiva, 2010).

El Programa de Gobierno y las Cuentas Presidenciales han asumido este rol, porque no existe una institución pública responsable de elaborar una visión estratégica propiamente tal. Tampoco existe un proceso que comprometa a actores distintos al gobierno de turno o de sus mismos electores con la visión expresada en el programa. Dicha visión y su consecuente plan de acción, por tanto, no es objeto de un proceso formal de retroalimentación.

La coordinación estratégica de acciones la ha desempeñado SEGPRES, a través de los comités interministeriales en los cuales participa como secretaría técnica. Estos Comités Interministeriales nacieron para cumplir dos funciones básicas: seguir la coyuntura en su ámbito de trabajo para atender los conflictos que pudiesen surgir y monitorear el avance en los objetivos estratégicos de su área.

Adicionalmente en los 90 se crearon dos sistemas complementarios e interrelacionados de monitoreo y evaluación: el sistema de seguimiento de la programación gubernamental que administra SEGPRES y el sistema de control de la gestión que administra la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda (DIPRES), que ha orientado su trabajo hacia la gestión presupuestaria por resultados. (Leiva, 2010).

### **El fin del Ministerio de Planificación y de las funciones a nivel central**

El ministerio de Planificación fue cerrado el 2011, traspasando parte de sus funciones al nuevo ministerio de Desarrollo Social, asumiendo exclusivamente la tarea de dirigir y coordinar la gestión de las políticas sociales nacionales. Así, la Ley

N°20.530 le encarga el diseño y aplicación de políticas, planes, y programas en materia de equidad y/o desarrollo social, especialmente aquellas destinadas a erradicar la pobreza y brindar protección social a las personas, familias o grupos vulnerables en distintos momentos del ciclo vital, promoviendo la movilidad e integración social y la participación con igualdad de oportunidades en la vida nacional.

El nuevo Ministerio considera dos Subsecretarías:

- La Subsecretaría de Servicios Sociales encargada de articular las acciones de todos los servicios relacionados: SENAMA, CONADI, FOSIS, INJUV y SENADIS, pero también de coordinar con los otros ministerios todo el sistema de protección social.
- La Subsecretaría de Evaluación Social que es responsable del análisis y evaluación técnico-económica de las iniciativas de inversión pública, la evaluación y seguimiento de los programas sociales, adicionalmente realiza el análisis de la realidad social de modo de detectar las necesidades de la población y entrega información para identificar los grupos vulnerables y mejorar la identificación de los usuarios de los distintos beneficios sociales que entrega el Estado.

En definitiva, desaparecen las funciones de diseño y aplicación de políticas, planes y programas del desarrollo nacional y de colaborar con los Intendentes Regionales en el diseño de políticas, planes y programas de desarrollo regional.

Lo anterior significa el término de la institución pública que tenía las facultades para articular un sistema de planificación gubernamental, y desaparecen las capacidades de efectuar los estudios, análisis y proposiciones relativos al desarrollo nacional, en sus aspectos global, sectorial y regional, oyendo las propuestas de los diferentes sectores involucrados.

La desaparición de la planificación del rango ministerial es una expresión de cómo se impuso una visión que limita fuertemente el rol del Estado en el diseño del futuro del país, siendo resultado en parte por el bloqueo constitucional al cambio de paradigma de organización pública y en parte, porque en los Gobiernos de la

Concertación había visiones que compartía aspectos de la mirada económica sobre el modelo, si bien no sus prácticas.

Los avances logrados en superación de la pobreza material y crecimiento económico, no se tradujeron en cambios sustanciales en las bases modernizadoras instaladas por el Gobierno de Pinochet, ni en su mirada sobre la planificación y el desarrollo. Eso acompañado por la mantención de desigualdades a niveles intolerables, se puede identificar como las causas que llevan al estallido de octubre 2019 en Chile, que han puesto en discusión el modelo de desarrollo nacional en sus bases conceptuales y su expresión legal que es la Constitución de 1980.

## **6. LA VINCULACIÓN PLANIFICACIÓN GUBERNAMENTAL Y PRESUPUESTO PÚBLICO EN CHILE**

En Chile, la forma como se ha implementado la planificación gubernamental tiene importantes vacíos en cuanto a la capacidad de generar una visión de país y alinear sus prioritarias, y no cuenta con una institucionalidad legalmente definida ni un marco normativo que la haga posible. Así, la transformación del Ministerio de Planificación en el Ministerio de Desarrollo Social no dio paso a que alguna institución pública evolucionará para asumir la tarea de avizorar escenarios, anticipar situaciones, proponer caminos nuevos para encarar la complejidad actual y futura (Consejo Chileno de Prospectiva y Estrategia, 2017).

En rigor, el país no cuenta con planes nacionales de desarrollo y son los Programas de Gobierno los instrumentos en el que se definen los ejes de los lineamientos que orientan los objetivos de los diferentes ministerios, así como las prioridades gubernamentales sobre las que se rinde cuenta cada año en ocasión de la Cuenta Pública anual (Máttar y Cuervo, 2017).

Según la CEPAL, la planificación de mediano plazo en Chile se puede encontrar en el establecimiento de las metas ministeriales, que constituyen una formalización de las prioridades político-programáticas de cada sector de la administración del Estado y respecto de las cuales le corresponde informar a la SEGPRES. Además,

se efectúa un análisis permanente del cumplimiento de los planes y programas del Gobierno en las distintas áreas y se hacen planteamientos al presidente de la República que permitan corregir las eventuales desviaciones.

Asimismo, es posible señalar que, a nivel del país, existe una mayor tradición e institucionalidad que fomenta la planificación regional (estrategias de desarrollo regional) y local (planes de desarrollo comunal).

En Chile, el presupuesto nacional es el eje orientador de la calidad del gasto público y es el instrumento clave para promover el desarrollo económico y social, bajo el principio de que, si los recursos se manejan con eficiencia y eficacia, entonces se puede contribuir a fomentar el crecimiento, reducir los niveles de pobreza e inequidad, y elevar el bienestar de la población.

Este concepto de gestión por resultados se ha venido desarrollando desde 1995, con el Plan Piloto de Modernización de la Gestión de Servicios Públicos, mediante el cual se incorporaron indicadores de desempeño en el presupuesto. Posteriormente, el Ministerio de Hacienda, a través de la DIPRES, ha desarrollado e introducido en el proceso presupuestario diferentes instrumentos de monitoreo y evaluación con el objeto de mejorar el análisis, la evaluación y la formulación del presupuesto público, lo que ha permitido orientar los recursos hacia el logro de las políticas y objetivos de gobierno.

Con este fin se ha implementado de forma gradual y progresiva, el Sistema de Evaluación y Control de Gestión, destinado a promover la eficiencia y la eficacia de la asignación y el uso de los recursos públicos, a través de la aplicación de técnicas e instrumentos de evaluación y control de gestión ligados al presupuesto. Este modelo de evaluación y seguimiento del desempeño de la gestión presupuestaria cuenta con los siguientes instrumentos:

- i. Indicadores de desempeño, eficacia, economía, eficiencia y calidad de servicio, con metas en el proceso presupuestario.
- ii. Evaluaciones a través del Programa de Mejoramiento de la Gestión: bono anual que se paga sobre la base del progreso de las instituciones en relación con metas en siete áreas claves de administración.

iii. Balance de Gestión Integral: informe anual preparado por cada servicio sobre el desempeño en relación con el presupuesto, las metas y los compromisos institucionales.

En la actualidad al formular el presupuesto se considera, entre otros aspectos, la información sobre el desempeño de las instituciones, con el objeto de que los recursos públicos se orienten efectivamente al logro de resultados que mejoren las condiciones sociales y económicas.

## CONCLUSIONES

El presente estudio permite señalar que, en Chile en la actualidad no existe un plan o una visión de largo plazo que guíe el desarrollo del país, y solo hay experiencias acotadas a nivel sectorial o regional; y tampoco existe una institución pública que tenga la responsabilidad de elaborar dicho plan. Así, la anualidad del presupuesto, los cortos períodos de gobierno y el privilegio que se le otorga a los programas que permiten obtener resultados a corto plazo desincentivan la planificación gubernamental a mediano y largo plazo.

Si bien la planificación gubernamental no está presente en igual grado en todos los sectores de políticas públicas en Chile, en los últimos veinte años es posible identificar grandes reformas que han sido debidamente planificadas y que han contado con sustentabilidad financiera de mediano plazo (reforma procesal penal, sistema de concesiones de Infraestructura pública, reforma GES a la salud pública, nueva educación pública, sistema de alta dirección pública, la política de desarrollo energético entre otras).

La herramienta dominante es el presupuesto anual que es el resultado en una fuerte disciplina fiscal, la que ha hecho un aporte crucial a los equilibrios macroeconómicos necesarios para sentar las bases del crecimiento; esta supremacía del presupuesto ha tenido como contrapartida un déficit de planificación de largo plazo (Granados, Larraín y Rodríguez, 2010).

Asimismo, se detecta una falta de competencias permanentes en organismos sectoriales en materias de planificación y cuando estas competencias legales existen, los recursos humanos que las ejecutan no permanecen lo suficiente en la institución como para darles continuidad.

Se detecta además una insuficiente planificación de mediano y largo plazo en la preparación del presupuesto cuyo proceso se basa más en la producción de bienes y servicios que en resultados que se deseen alcanzar con el uso de dichos recursos. Así, principalmente se presupuesta para cumplir con ciertas acciones, pero no para generar ciertos efectos. En parte esto se debe a la dificultad intrínseca de asociar presupuestos con resultados, pero también a la insuficiente planificación gubernamental tras el presupuesto (Granados, Larraín y Rodríguez, 2010).

Adicionalmente, el horizonte temporal del presupuesto de un año, sumado al horizonte del período presidencial de cuatro años, genera incentivos débiles para la planificación a mediano y largo plazo. Por una parte, las autoridades políticas sectoriales tienden a promover prioritariamente aquellos programas que muestren resultados en el corto plazo y, por otra, la Ley de Presupuestos como tal no les impone la obligación de planificar más allá de un año.

La SEGPRES en sus inicios, intentó transformarse en un ente de planificación gubernamental, sin que la ley le hubiera otorgado esa función, siendo esta falta de atribución legal para planificar una de sus principales debilidades si es que intentara realmente asumir dicho rol planificador. La “visión estratégica” con que trabaja la SEGPRES, ha estado dada por el Programa de Gobierno y por los compromisos que asume el Presidente de la República ante la nación durante su mandato, muy especialmente en su cuenta pública anual ante el Congreso Nacional. Estos han definido los objetivos estratégicos que se busca concretar y que son objeto del limitado proceso de planificación que se realiza (Leiva, 2010).

El grado de integración actual existe entre la definición de las metas expresadas en los diferentes instrumentos (planes nacionales, sectoriales, territoriales) y su expresión en el presupuesto público anual, es limitado. Ello fundamentalmente

porque en Chile no existe formalmente un plan o una visión de largo plazo que guíe el desarrollo del país.

La complejidad de los desafíos actuales generados a partir de la crisis social de octubre de 2019 y la pandemia del covid-19, pone nuevamente en el tapete las falencias del Modelo que deja al mercado las principales decisiones sobre el dónde invertir y como controlar sectores cuando se enfrentan fenómenos como la pandemia.

La falta de una perspectiva institucionalizada y formal de orientación a largo plazo puede dificultar el alcance de los objetivos que se han definido para alcanzar el desarrollo; esto hace necesario avanzar en una institucionalidad que se ocupe de los temas de la planificación a largo plazo y se complemente con la acción que se hace desde la DIPRES con la finalidad de seguir avanzando en la eficiencia y la eficacia del gasto público en cuanto a la provisión de los bienes y servicios públicos.

## RECOMENDACIONES

Una primera recomendación que se pudiera hacer a partir de lo señalado en este estudio, dice relación con la urgente necesidad de desarrollar una propuesta de un nuevo tipo de planificación gubernamental, que introduzca una planificación de tipo indicativa y referencial para el desarrollo del país y que sea compatible con la mantención del rol que la iniciativa privada ha tenido en el desarrollo del país en las últimas décadas, pero encuadrada este último dentro de esta planificación indicativa (Egaña y Urmeneta, 2006).

Asimismo, es necesario elaborar e implementar estrategias sectoriales de desarrollo para los diversos sectores de la vida nacional tal como se ha realizado recientemente con el sector energético. Entre estos se podría mencionar a modo de ejemplo los recursos hídricos; el medio ambiente, la recuperación ambiental, la descontaminación y el cambio climático; el desarrollo urbano y el uso del territorio; la disminución de la pobreza y el logro de mayor equidad que apunta a disminuir las desigualdades existentes, y así muchos otros.

En una mirada territorial de la planificación, es necesario potenciar la elaboración e implementación de las estrategias de desarrollo regionales, por macroregiones y por ámbitos administrativos de escala intraregional o provincial, así como potenciar los avances en lo referido a planificación a nivel de comunas y territorios de características especiales.

Mención especial merece la necesidad de formular estrategias de desarrollo de los sectores sociales como la educación, la salud, la tercera edad, los pueblos originarios, la población en situación de discapacidad, y otros. Estas estrategias consensuadas con la ciudadanía deberían constituir Políticas de Estado, dentro de las cuales los diversos gobiernos debieran inscribir sus propuestas de acción, para dejar el que cada cuatro años al cambiar una coalición se cambie el paradigma de desarrollo y la estrategia a seguirse.

Las limitaciones que se constatan en la acción del estado en diversas áreas de la vida nacional, no se van a superar sólo con necesarios procesos de mejoras en la gestión pública, ni con el necesario perfeccionamiento del Sistema de Alta Dirección Pública, ni con la introducción de políticas de gestión y desarrollo que valore y potencie el rol de los funcionarios del Estado. Tampoco se superará con una mejor evaluación del gasto público, ni un perfeccionamiento de los sistemas de evaluación de inversiones públicas.

Siendo todas las anteriores mejoras indispensables y urgentes, es necesario replantearse las bases sobre las cuales se ha construido el modelo económico – político – social que ha orientado el desarrollo del país, sobre todo en lo referente al tipo de rol e intervención que le corresponde al Estado en el funcionamiento de la economía y en el desarrollo futuro del país. Se hace necesario proponer otros principios orientadores sobre dicho rol y acción del Estado, que pasen a ser constitutivos de un nuevo acto social. (Egaña y Plissock, 2020). Dentro de estas propuestas, la creación de un sistema nacional de planificación indicativa, como orientador del desarrollo nacional, se hace indispensable.

En la futura agenda de reforma y modernización del Estado, la creación de este nuevo sistema nacional de planificación deberá tener un lugar prioritario, al que habrá que dedicarle los mejores talentos y esfuerzos.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Comisión Económica para América Latina y El Caribe, CEPAL (2009): “Economía y territorio en América Latina y el Caribe: Desigualdades y políticas”. Santiago de Chile.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL (2018): “Panorama de la Gestión Pública en América Latina y el Caribe: Un gobierno abierto centrado en el ciudadano”. Santiago de Chile.
- Consejo Chileno de Prospectiva y Estrategia (2017): “Aporte de ideas para una reflexión nacional”. Santiago de Chile.
- Egaña R. y Pliscoff C. (2020): “La gestión pública chilena después del 18-October: Ideas previas y reflexiones futuras”. Ideas,15. DOI: <https://doi.org/10.4000/ideas.8429>.
- Egaña R. y Urmeneta R. (2006): “Propuesta de rediseño de MIDEPLAN”. inédito, Santiago de Chile.
- Escudero C. (2014): “Métodos y aplicaciones de la planificación regional y local en América Latina”. CEPAL–Serie Desarrollo Territorial N°17, Santiago de Chile.
- García R. García M. (2010): “La gestión para resultados en el desarrollo: avances y desafíos en América Latina y el Caribe”. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Granados S., Larraín F. y Rodríguez J. (2010): “Planificación y presupuesto como herramientas de política pública”. En libro “Un mejor Estado para Chile”. Consorcio para la Reforma del Estado, Santiago de Chile.
- Kaufmann J., Sanginés M. y García M. editores (2015): “Construyendo gobiernos efectivos: logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe”. Banco Interamericano de Desarrollo, División de Capacidad Institucional del Estado.
- Leiva J. (2012): “Pensamiento y Práctica de la Planificación en América Latina”. CEPAL Serie Gestión Pública N°75. Santiago de Chile.
- Lira L. (2006). “Revalorización de la planificación del desarrollo. CEPAL Serie Gestión Pública N°59. Santiago de Chile.
- Leiva J. (2010): “Instituciones e instrumentos para el planeamiento gubernamental en América Latina”. Textos para discussão CEPAL • IPEA, N°5. Brasilia.
- Massiris A. (2005): “Fundamentos Conceptuales y Metodológicos del Ordenamiento Territorial”. Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, Sede Bogotá.

- Massiris A. et al (2012): “Procesos de ordenamiento en América Latina y Colombia”. Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogotá.
- Martner R. Editor (2008): “Planificar y presupuestar en América Latina”. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – ILPES. Santiago de Chile.
- Máttar J. y Cuervo L. (2017): “Planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe: Enfoques, experiencias y perspectivas”. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile.
- Sanz A. (2015): “Vinculación Plan Presupuesto en América Latina”. Textos para Discussão CEPAL-IPEA, N°58. Brasília.
- Soms E. (2010): “ODEPLAN/MIDEPLAN: Una escuela para el Cambio social. Ministerio de Planificación, Santiago de Chile.
- Shack N. (2008): “Intentando caracterizar la articulación entre el Plan y el Presupuesto”. Documento de Trabajo BID – PROVED, Washington D. C.
- Sunkel O. et al (1996):” La Dimensión ambiental en la planificación del desarrollo”. Grupo Editor Latinoamericano. Buenos Aires.
- Universidad del Desarrollo (2019):” Estructura y funcionamiento del sistema de salud chilena”. Serie de Salud Poblacional N°2, Santiago de Chile.

# EL CRÍTICO SECANO COSTERO Y EL VALLE DEL CACHAPOAL: INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN TERRITORIAL PARA ENFRENTAR LOS DESASTRES SOCIO NATURALES DESDE EL 2010 AL 2019

**LEANDRO ESPÍNDOLA VERGARA**

Universidad de Chile

leandro.espindolav96@gmail.com

El presente trabajo pretende contribuir al análisis de los instrumentos de planificación y ordenamiento territorial pertenecientes al secano costero y depresión intermedia de la Región de O'Higgins frente a los agresivos y dinámicos cambios de la naturaleza. Tales instrumentos han quedado obsoletos y con una baja capacidad en la Gestión del Riesgo de Desastres, sobre todo en las fases de prevención y mitigación, cuyo efecto se traduce en el daño de infraestructura pública-privada, situación de vulnerabilidad y pérdidas humanas. Los desastres socio naturales son un factor grave que imposibilita el desarrollo de un país por sus frecuencias, modos y comportamientos dañinos, y junto a la severidad de la gestión territorial local, produce una asincronía entre los instrumentos locales y nacionales para prevenir los riesgos. En definitiva, impulsar un modelo intercomunal de cooperación preventivo con alianza público-privado e incorporación del factor riesgo en los instrumentos de planificación territorial fortalecerá a comunidades rurales vulnerables.

*Palabras claves: desastres socio naturales, instrumentos de planificación y gestión territorial, estrés hídrico, mega incendios, gestión del riesgo de desastres, ODS 6 y 13 y gobernanza territorial.*

## “CRITICAL COASTAL DRY LAND-USE FARMING AND THE CACHAPOAL VALLEY: PLANNING INSTRUMENTS AND TERRITORIAL MANAGEMENT TO TACKLE NATURAL DISASTERS SINCE 2010 TO 2019”

The present work pretends to contribute to the planning instruments and land-use planning belonging to the coastal non-irrigated land and the intermediate depression regarding aggressive and dynamic natural changes in the O'Higgins region. Those instruments have become obsolete and have low capacity of disaster risk management, especially in the prevention and mitigation phases whose effects provoke damage of the public-private infrastructure, vulnerability, and human losses. Moreover, the socio-natural disasters are a crucial factor that precludes the development of a country for its frequencies, forms, and damaging behaviour along with the local territorial management severity. It produces an asynchrony between the local instruments and national plans to prevent risks. In the end, promoting a preventive cooperation intercommunal model with public-private partnerships, and incorporating the risk factor management approach in the land-planning tools will strengthen vulnerable rural communities.

*Keywords: socio-natural disasters, planning instruments and territorial management, water stress, mega-fires, disasters risk management, SDG 6 & 13 and territorial governance.*

## LISTA DE ABREVIATURAS

AchM	Asociación chilena de Municipalidades
AP	Acuerdo de París
BCN	Biblioteca del Congreso Nacional
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y El Caribe
CONAF	Corporación Nacional Forestal
DESA	Department of Economic and Social Affairs
DGA	Dirección Nacional del Agua
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations
FFAA	Fuerzas Armadas
INTOSAI	International Organization of Supreme Audit Institutions
IPT	Instrumentos de Planificación Territorial
ISSAI	International Standards Supreme Audit Institutions
MOP	Ministerio de Obras Públicas
ODEPA	Oficina de Estudios y Políticas Agrarias
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OLACEF	Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores
OMS	Organización Mundial de la Salud
OPS	Organización Panamericana de la Salud
PLADECO	Plan de Desarrollo Comunal
PNGRD	Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres
PENGRD	Plan Estratégico Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
PRC	Plan Regulador Comunal
SHOA	Servicio Hidrográfico y Oceanográfico de la Armada
SUBDERE	Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo
UNISDR	Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres

“La imagen-objetivo se sitúa entre el futuro explorado y el no explorado. Con esa connotación relativa, constituye el “faro” del proceso de desarrollo, es la señal que recuerda y anuncia el peligro de extraviar la dirección”.

CARLOS MATUS (1997).<sup>1</sup>

## **Exergo1.**

### **INTRODUCCIÓN**

Desde la memoria nacional se sabe que Chile es uno de los países en el mundo que concentra gran parte de los desastres socio naturales. Terremotos acompañados de tsunamis que quedarán en los anales de la historia; mega incendios que devastaron cientos, miles de hectáreas; ciudades con mayor contaminación atmosférica como Osorno, Coyhaique y Santiago de Chile; escasez de agua que dejó a ríos y lagunas llenos de vegetación en simples páramos secos.

Los desastres socio naturales o de carácter antrópico<sup>2</sup> “vinieron para quedarse y con una fuerza agresiva”. Son dinámicas y muchas veces interdependientes entre sí; no obstante, las gestiones que se desarrollen desde el Estado, la confianza y articulación que se debe generar entre el sector público y privado, y la disposición y generosidad de las organizaciones de la sociedad civil, demuestran que un país, a pesar de contar con todas las variables en contra, puede levantarse de las cenizas.

Para los años 2015-2016 ya se contaban con 35 países que tenían dentro de sus normativas nacionales acciones aplicables para hacer frente a los desastres naturales y climáticos, 1.035 planes de reducción del riesgo de desastres y de resiliencia en 51 países, y 76 países aplicando medidas para reducir emisiones de contaminantes

---

1 Matus, C. (1992). Capítulo III. La concepción de estrategia de desarrollo. II. El diseño de la Imagen-objetivo. En *Estrategia y Plan* (págs. 169–174). Madrid, España: siglo xxi editores, s.a. de c.v. ISBN: 968-23-1852-1.

2 Definición propuesto para establecer a la época geológica (post holoceno), cuyo impacto o alteración biofísica y geológica del planeta se atribuye a las actividades humanas. Véase: Manifiesto Antropoceno en Chile. Hacia un nuevo pacto de convivencia <http://antropoceno.co/manifiesto.pdf>

para alcanzar el desarrollo sostenible (PNUD, 2016, pág. 19). Sin embargo, pareciera no ser suficiente.

De lo anteriormente expuesto, dicha investigación tiene como objetivo analizar los instrumentos de planificación y gestión territorial y su vínculo con la gestión del riesgo para enfrentarse a los actuales y futuros desastres naturales, así como aquellos generados por el ser humano, evidenciando sus potencialidades como también sus obstáculos y causales que impiden prever tales fenómenos y que perjudican enormemente a las comunas rurales del secano costero y del Valle del Cachapoal, Región de O'Higgins, una de las regiones más comprometidas con estos desafíos.

En el presente artículo se plantea que las comunas del secano costero y del Valle del Cachapoal al tener las mismas características en sus circunscripciones geográficas territoriales están expuestas al desarrollo de un mismo tipo de amenaza sea natural o antrópico. Por ende, como conjetura inicial, se plantea que *los instrumentos de planificación y de ordenamiento territorial al ser formales-burocráticos, meramente descriptivos, insuficientes, poco rigurosos, con escaso diagnóstico de zonas de riesgo y una alta severidad en la gestión territorial institucional, incrementa la exposición a desastres socio naturales en comunas rurales vulnerables.*

En cuanto a la estructura del trabajo, la sección uno presenta el contexto de investigación, bajo un plano investigativo con ciertos antecedentes sociodemográficos y hechos susceptibles al riesgo de desastres socio naturales. La sección dos se expone un marco de referencia bibliográfica con una gama de autores e instituciones que debaten y argumentan los grandes desafíos de la gestión del riesgo y de los desastres socio naturales, como la necesidad de gestionar de buena manera este tipo de eventos o siniestros en los territorios más vulnerables y optar por conductas de resiliencia. En la sección tres se presenta un diseño de tipo descriptivo de investigación, junto a un método deductivo y técnica de estudio de caso, con un enfoque cualitativo que analiza los instrumentos de planificación territorial en las comunas que conforman el secano costero y la depresión intermedia del Valle del Cachapoal (región de O'Higgins).

La sección cuatro hace énfasis en el análisis de resultados pertinentes a la examinación detallada de los instrumentos técnicos de planificación territorial comunal, como los planes nacionales implementados desde el gobierno central. Finalmente, las secciones cinco y seis, están dirigidos a los desafíos del presente y las conclusiones son las propuestas o acciones de gestión que enfrenten las deficiencias históricas observadas, para establecer una postura al cambio o transformación de cómo se deberían estar gestionando dichas situaciones, aprendiendo de los errores, pero avanzando a modelos de gobernanza y colaboración para enfrentar los eventos catastróficos.

## **1. EL SECANO COSTERO Y EL VALLE DEL CACHAPOAL DE LA REGIÓN DE O'HIGGINS: FOCALIZACIÓN DEL CASO DE ESTUDIO Y ASPECTOS CLAVES**

Para efectos de este proyecto investigativo se tomó como referencia el secano costero de dicha región (Comuna de Pichilemu, Navidad, Litueche y Paredones) y algunas comunas que integran el Valle del Cachapoal (Peumo, Pichidegua, Las Cabras y San Vicente de Tagua Tagua) que conforman la depresión intermedia de la zona, para realizar un análisis comparativo de los instrumentos de planificación y gestión territorial analizando desde el enfoque de la gestión del riesgo la capacidad de respuesta que tienen tales instrumentos para reducir y/o prevenir las catástrofes o desastres socio naturales en dichas comunidades rurales.

La selección de las comunas representa el 15,41% de población respecto al total de la población regional (Instituto Nacional de Estadísticas, 2017), contemplando un 18,8% de viviendas respecto al total de viviendas en dicha región (ídem). Respecto a la red pública de agua, elemento vital para el mantenimiento y sobrevivencia de las personas y actividades silvoagropecuarias de la zona es de un promedio de 86,5% (ídem). Finalmente, el índice de materialidad aceptable de viviendas (ídem) es de un promedio de 68%. No obstante, comunas como Paredones y Pichidegua presentan valores bajo el promedio, reflejando que en tales comunas el nivel de exposición es alto frente a desastres como incendios o terremotos.

Sin duda alguna, esta región presenta diversas macropresiones latentes cuyo nivel de afectación directa es altamente grave para las comunidades rurales, vulnerables y/o periféricas, sobre todo cuando fenómenos de origen natural como terremotos, tsunamis en el borde costero y fenómenos de carácter antrópico como incendios y estrés hídrico en ambas subzonas, dificultan toda intervención pública en post del mejoramiento de la calidad de vida de estos territorios y superación de la pobreza. Este último aspecto, la región presenta un porcentaje de 10,1% de pobreza por ingreso, siendo la séptima región con más pobreza a nivel nacional y un 2,2% de pobreza extrema (CASEN, 2017) (Ministerio de Desarrollo Social y Familia, 2019).

La región presenta un nivel de hacinamiento promedio del 6% (Censo 2017) y con un 78% de viviendas con material aceptable (ídem). Respecto a la cobertura de agua potable es de un 100%, la cobertura de alcantarillado 89%, y cobertura de tratamiento de aguas servidas de un 100% (Superintendencia de Servicios Sanitarios, 2016, pág. 7) concesionado a la empresa ESSBIO. Sin embargo, estas cifras pueden tener algunas diferencias en ciertas comunas, sobre todo en el secano costero, que no cuentan con agua potable o el recurso es muy limitado.

La CEPAL contemplaba estimaciones cercanas a un 32% de viviendas que tenía algún tipo de daño (Bárcena, López, y Samaniego, 2010) tras el terremoto del 27F del 2010, rescatando que dichas zonas rurales construyen viviendas con adobe, tabique u otro material no sólido. Además, el acceso al agua se vio completamente afectada por rupturas de matrices o red de agua potable, como cortes frecuentes de suministro eléctrico por caídas de alumbrado o generadores (ídem). Por otra parte, la FAO en sus estudios desde el año 2007, consideraba como causa grave la sequía, afectando a más de 1.800 agricultores, una masa ganadera de 64.000 cabezas y unas 7.000 hectáreas de trigo (FAO, 2020). Lamentablemente, la sequía afecta la crianza de masa ganadera y productos que pueden comercializarse y dar un mejor sustento a cientos de familias que dependen de esta actividad económica, como también, el daño casi irrecuperable de los nutrientes respecto a la biomasa arbórea nativa de las localidades.

## 2. UN MARCO REFERENCIAL: LA IMPORTANCIA DE COMPRENDER LOS EFECTOS DE LOS DESASTRES SOCIO NATURALES

El agua después del aire es el segundo recurso natural más importante para la vida en la tierra. Se entiende que los problemas críticos medioambientales afectan a gran parte de la población mundial en diferentes contextos: contaminación del aire por el CO<sub>2</sub> (dióxido de carbono), CO (monóxido de carbono), contaminación lumínica, gases de efecto invernadero (GEI), contaminación de las aguas, deforestación, mega incendios, mega sequías, terremotos, aluviones y tsunamis son algunas de las catástrofes tanto naturales como originadas por el ser humano que imposibilitan u obstaculizan el crecimiento y el desarrollo endógeno sustentable en diferentes regiones del planeta.

A finales del siglo xx y comienzos de este se han desarrollado múltiples convenios, acuerdos, tratados internacionales y declaraciones sobre el respeto, la protección y la promoción al cuidado del medioambiente. La Conferencia de las Naciones Unidas desde 1976 en Vancouver (Canadá, Hábitat I), 1996 en Estambul (Turquía, Hábitat II) y 2016 en Quito (Hábitat III, 2017),<sup>3</sup> ha sido una de las directrices políticas y económicas para enfrentar los desafíos y tomar acciones concretas para combatir el acelerado cambio climático y el creciente desarrollo urbano. Además, en el Acuerdo de París (AP) aprobado en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, se establecieron metas para alinear las políticas nacionales de cada país en esfuerzo para limitar a 1.5 °C la temperatura del planeta, mejorar la adaptación del cambio global mediante resiliencia de las comunidades y, aumentar transferencias financieras para disminuir las matrices energéticas nacionales a base de combustibles fósiles y carbono (PNUMA, 2016).

Para el año 2015 las Naciones Unidas establecen la Agenda 2030, ratificada por todos los Estados miembros, incluyendo en esta medida los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) u Objetivos Mundiales, consagrándose 17 objetivos y 129 metas para afectar de manera integral y progresiva todas las áreas abordadas al año 2030, algunos objetivos son: fin a la pobreza, proteger al planeta, garantizar a todas las

---

3 Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible, aprobado por las Naciones Unidas el 20 de octubre de 2016.

personas el goce de paz, desarrollo sostenible y equilibrado con el medio ambiente, económica y social (PNUD, 2015).

El Objetivo “Acción por el Clima” (ODS 13) contempla todas las medidas o esfuerzos necesarios para detener el avance drástico del cambio climático, reforzado con 6 metas concretas o lineamientos para alcanzar dicho objetivo general. Así, se percibe el fortalecer la resiliencia y la adaptación al cambio climático por los desastres naturales; la incorporación de medidas o estratagemas relevantes en los planes nacionales para combatir al cambio climático e incorporar mecanismos progresivos en capacidad de planificación y gestión eficaz en países con mayores probabilidades de riesgo<sup>4</sup> entre otras medidas.

Como efectos relevantes de este fenómeno global se observan dos eventos a destacar. La primera en las declaraciones y metas del Acuerdo de París, cuyo resultado solo reflejan un tercio de las reducciones en emisiones contaminantes para no alcanzar los 2 °C fijado como límite extremo. Y el segundo evento, se describe en los registros históricos respecto al aumento del nivel del mar a escala mundial, donde en 1880 el nivel del mar tenía un registro de 20 cm de elevación y, según los modelamientos recientes se proyecta al 2100 un incremento de 30 a 122 cm<sup>5</sup> del nivel del mar.

El Objetivo “Agua limpia y Saneamiento” (ODS 6) está estrechamente vinculado con el ODS 13, dado que los índices de escasez hídrica o alto estrés hídrico que sufre la población mundial se categorizan como catástrofe. Este objetivo se consolida con 8 metas concretas para lograr de manera eficaz y óptima el consumo y uso equitativo de las aguas en las personas, algunas metas son: que al 2030 se logre el acceso universal y equitativo del agua potable; mejorar la calidad del agua y su higiene, focalizándose en las necesidades de mujeres y niñas en situaciones de vulnerabilidad; al 2020 proteger los ecosistemas relacionados con el agua, bosques,

4 Véase: <https://www.cl.undp.org/content/chile/es/home/sustainable-development-goals/goal-13-climate-action.html#targets>

5 Véase: <https://www.cl.undp.org/content/chile/es/home/sustainable-development-goals/goal-13-climate-action.html>

humedales, acuíferos, lagos y ríos; y al 2030 implementar la gestión integrada de recursos hídricos en todos los niveles o escalas de los países,<sup>6</sup> entre otras metas.

No obstante, en 2015 el 71% de la población mundial posee la administración del agua de manera segura. Sin embargo, 844 millones de personas carecen de servicios básicos de agua potable, a su vez, 2,3 mil millones de personas no cuentan con saneamiento e higiene como servicio básico y practican defecación al aire libre. Es más, el 80% de las aguas residuales son vertidas en vías fluviales u otros lugares sin el tratamiento adecuado<sup>7</sup>.

Las catástrofes o desastres naturales, sea cual sea su origen o procedencia son “(...) procesos o eventos con resultados o efectos de connotación negativa que, sobre cierto umbral económico-social y/o de percepción, afectan parte o la totalidad del medio ambiente natural o del construido y su funcionalidad” (Ferrando A, 2003). Según el autor, los desastres o catástrofes tienen tipologías como “naturaleza-naturaleza, hombre-naturaleza, naturaleza-hombre, y hombre-hombre” (ídem), puesto que se cae en el error de que todos los eventos catastróficos son de procedencia natural y esta “azota con toda su fuerza” en los asentamientos humanos. No obstante, las personas contribuyen en gran medida con algunas de estas manifestaciones naturales.

Así, al momento de estar presente frente a una catástrofe natural se deben tener en consideración algunos elementos, por ejemplo, la Organización Panamericana de la Salud (2000) define “peligro o amenaza” referido al fenómeno natural (pág. 1) o externo al ser humano, al cual se verá involucrado, y “vulnerabilidad”, “a la susceptibilidad de una población o un sistema a los efectos del peligro (...)” (ídem). Entonces, la probabilidad de que la población o un conjunto de personas resulte afectada de manera negativa por las amenazas o peligros se denomina riesgo (ídem).

---

6 Véase: <https://www.cl.undp.org/content/chile/es/home/sustainable-development-goals/goal-6-clean-water-and-sanitation.html#targets>

7 Véase: <https://www.cl.undp.org/content/chile/es/home/sustainable-development-goals/goal-6-clean-water-and-sanitation.html>

## 1.1 La gestión del riesgo como ventana de oportunidad en los instrumentos de planificación y gestión territorial

El 18 de marzo de 2015 se adoptan las medidas señaladas por la Conferencia Mundial de las Naciones Unidas reflejadas en el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015–2030 en Japón. De tal manera, tal instrumento perfeccionaría y seguiría con lo implementado por su antecesor el Marco de Acción de Hyogo 2005–2015. El Marco de Sendai establece (UNISDR, 2015):

- Aprobar un marco para la reducción del riesgo de desastres después de 2015, conciso, específico, preparado con visión de futuro y orientado a la acción
- Concluir la evaluación y el examen de la aplicación del Marco de Acción de Hyogo para 2005–2015: Aumento de la Resiliencia de las Naciones y las Comunidades ante los Desastres
- Examinar la experiencia adquirida mediante las estrategias, instituciones y planes regionales y nacionales para la reducción del riesgo de desastres y sus recomendaciones, así como los acuerdos regionales pertinentes para la aplicación del Marco de Acción de Hyogo
- Determinar las modalidades de cooperación basada en los compromisos para la aplicación de un marco para la reducción del riesgo de desastres después de 2015
- Determinar las modalidades para el examen periódico de la aplicación de un marco para la reducción del riesgo de desastres después de 2015

Para lograr dichas metas se debe tener en consideración que el “riesgo” integrado a la gestión pública puede resultar de mucha utilidad perfeccionándolo como una técnica de anticipación y proyección de oportunidades para evitar o disminuir de manera considerable grandes impactos negativos por los desastres socio naturales. Bajo ese esquema, el riesgo debe ser visto como “una ventana de oportunidad” haciendo posible el surgimiento de una respuesta inmediata o intervención en la comunidad y/o territorio para dar solución a un problema determinado (Kingdon, 1995). En definitiva, al contemplar el riesgo en la gestión y evaluar las probabilidades futuras sobre acontecimientos catastróficos en los territorios, no sólo se traduciría en reducir costos en maquinaria y personal, ser más eficientes y eficaces con

la entrega de bienes y servicios y/o establecer planificaciones estratégicas *ad hoc* a las situaciones reales, sino que también, se salvarían miles de vidas.

Así, detalladamente a continuación, la ONEMI<sup>8</sup> (2002) establece dichas fases y etapas enfocadas a atender el ciclo de GRD (antes, durante y después), dividiéndose de manera secuencial para su puesta en marcha.

#### Prevención (*ex ante*)

- o Prevención: actividades y procedimientos que evitan o supriman el impacto adverso de las amenazas o desastres. Ejemplo: planificación física de infraestructura o programas de intervención (inundación o sequías).
- o Mitigación: medidas que pueden ser estructurales o no para reducir o atenuar el impacto de la amenaza. Ejemplo: si una infraestructura de uso público está en una zona inundable se pueden construir diques, dragado de ríos entre otros elementos.
- o Preparación: es un conjunto de medidas y acciones adoptadas con anticipación para asegurar una respuesta efectiva (FAO, 2009). Se destinan todos los procedimientos sustanciales para minimizar la pérdida de vidas humanas, como los daños en infraestructura y hábitat.
- o Alerta: son todas las acciones preventivas e inmediatas de comunicación y difusión de información clave para evitar o reducir el riesgo. Por tanto, debe ser claro, universal, oficial, inmediato.

#### Respuesta frente al desastre (*ex dure*)

- o Respuesta: son todas las actividades, acciones o medidas que se realizan ocurrido un evento catastrófico realizado de manera inmediata para proteger a las comunidades y salvar vidas. Ejemplo: evacuación, socorro inmediato, evaluación de daño y pérdidas de bienes.
- o Rehabilitación: es una etapa intermedia entre la finalización de la respuesta y el inicio de la reconstrucción. Trata de recuperar en el corto plazo todos los servicios básicos que hayan presentado algún daño de infraestructura, como

---

8 La Oficina Nacional de Emergencia parte del Ministerio del Interior y Seguridad Pública.

también de daño social y económico. Ejemplo: recuperación de suministros básicos y despeje de caminos.

### Recuperación (*ex post*)

- o Reconstrucción: es la etapa culmine cuyas acciones, medidas o directrices están focalizadas en la reparación y/o reemplazo medio o total, a mediano y largo plazo, de todas las infraestructuras críticas dañadas, como de sistemas de bienes y de producción. Ejemplo: construcción de viviendas, reparación de puentes, carreteras, ordenamiento territorial

Entender las fases y etapas de la GRD es vital para enfrentar de manera preparada, inmediata y eficiente los riesgos o amenazas naturales a los que puede estar expuesta una comunidad. De tal manera, “se deben fomentar y desarrollar mecanismos (...) locales para la rendición de cuentas, a fin de ayudar a mediar las acciones emprendidas y el progreso logrado en la reducción del riesgo de desastres” (UNISDR, 2005); es un desafío más que presente en las comunidades chilenas, sobre todo en las rurales, cuya implicancia en los instrumentos de planificación y de ordenamiento territorial, aún no está presente este enfoque de manera taxativa, perjudicando al medio natural como la calidad de vida de las personas.

Por otra parte, la Nueva Agenda Urbana Hábitat III (2016) plantea una serie de ideales comunes, principios y compromisos rectores para fortalecer el crecimiento y el desarrollo endógeno sustentable de las regiones, ligado con la resiliencia de las personas para combatir el cambio climático. Prueba de ello es “generar políticas de reducción y gestión de los riesgos de desastres, reducen la vulnerabilidad, aumentan la resiliencia y la capacidad de respuesta ante los peligros naturales y antropogénicos (...)” (pág. 6), estrechamente vinculados a todo tipo de instrumento de ordenamiento territorial que pueda anticipar y promover alertas tempranas.

Continuando con la precisión del enfoque, la GRD “(...) es el conjunto de elementos, medidas y herramientas dirigidas a la intervención de la amenaza o la vulnerabilidad, con el fin de disminuir o mitigar los riesgos existentes” (Cardona, 2003), es decir, contempla una serie de procedimientos concretos para manejar la emergencia contemplando una de las fases más importante del ciclo (antes del

evento), cuya fase es una de las más débiles cuando se trata de integrar y operacionalizar en planes e instrumentos de gestión.

Complejizando la definición, Lavell (2007), menciona que la GRD:

Significa la gestión o aplicación sistemática de las decisiones administrativas, la organización, las capacidades operativas y las responsabilidades para la aplicación de políticas, estrategias, instrumentos y prácticas concretas con el objeto de evaluar primero y después prever o reducir los riesgos. Incluye acciones integradas de prevención, mitigación, preparación y atención de desastres/emergencias, recuperación y reconstrucción

Estableciendo que este enfoque debe tener una cobertura universal-multiescalar aplicadas a todos los niveles administrativos-políticos territoriales del país, sean estos macro-territoriales (áreas metropolitanas) y/o locales. A su vez, hace énfasis en la evaluación como proceso primario e iterativo, que puede dar como resultado retroalimentación de información clave para tomar decisiones en fases de prevención, mitigación y preparación del evento.

En esencia la gestión de desastres debe ser comprendida como “la organización y la gestión de recursos y responsabilidades para abordar todos los aspectos humanitarios de las emergencias, en particular la preparación, la respuesta y la recuperación a los desastres, a fin de reducir sus efectos” (INTOSAI, 2019) plasmando en ello, que la planificación o planes estratégicos deben contar con el componente o variable “riesgo” y “colaboración-coordinación” para disminuir efectos colaterales y evaluar de manera acabada y empírica sus aportes para eventos futuros.

## 2.2. El alto estrés hídrico, megaincendios y su vinculación con la Gestión del riesgo

Como se ha explicado, los desastres naturales pueden ocurrir en cualquier parte del mundo. No obstante, la capacidad de respuesta, las voluntades políticas y el financiamiento son las variables que alteran las inmediatez de las intervenciones por parte de la administración pública estatal.

Desde el 2001 se ha registrado una media anual de 106.891 fallecimientos vinculados a los desastres naturales, y la media anual de personas que están en riesgo asciende a 232 millones de personas (Centre for Research on the Epidemiology of Disasters, 2012, pág. 23), aumentando estas cifras en el presente.

Desde el PNUD se establecen cifras no alentadoras respecto al recurso hídrico, dado que la escasez o estrés hídrico afecta alrededor de 2 millones de personas, y en el mundo se ha perdido el 70 % de zonas húmedas naturales durante el último siglo (PNUD, 2015). La sequía o mega sequías, como se le ha denominado a este fenómeno, tiende a ser uno de los peligros o amenazas más letales y devastadores del mundo, esto debido a sus grandes efectos como (FAO, 2020):

- Paralización de alimentos
- Agotamiento de pastizales
- Perturbación de mercados relacionados a la agricultura
- Muerte generalizada de personas y animales
- Aumento exponencial de la migración de zonas rurales a urbanas.

De esta situación, las macropresiones o factores que impulsan los desastres socio naturales relacionados a las grandes sequías, son debido en primer lugar, a la combinación de altas y bajas presiones de los sistemas frontales que disminuyen las precipitaciones en el país (Gligo V, 2019, pág. 29), sumado la contribución de las personas en la disminución del ozono estratosférico y aumentando de manera exponencial los gases de efecto invernadero (ídem).

Esto se traduce claramente en cifras más que impresionantes. Del porcentaje pequeño para el uso del recurso hídrico, el 70 % se utiliza en el riego agropecuario, la industria un 22 % y sólo un 8 % para el consumo humano y saneamiento (Morales y Ruiz, 2019, pág. 112). En otras palabras, de la carencia del recurso hídrico en el mundo consumible para la vida humana y otras especies, se está explotando el agua de una manera exponencial.

Es bajo ese esquema que dentro de la Nueva Agenda Urbana Hábitat III (2017) reconocen que los asentamientos humanos, países con mayores situaciones de

vulnerabilidad socio-territorial o en vías de desarrollo, son los que deben enfrentar los efectos del cambio climático de forma directa y adecuándose a todos los desastres antropogénicos como terremotos, inundaciones, tormentas y erupciones volcánicas, como también la perturbación del ser humano en la naturaleza como olas de calor, escasez de agua, sequías y contaminación de aguas y aire (pág. 22). Este desafío debe estar bajo un paraguas de cooperación y coordinación con diferentes niveles del Estado, como también la asociatividad público-privada y las organizaciones de la Sociedad Civil, además de la cooperación internacional.

Ajustándose al consumo o demanda mundial del agua, se estima que para el año 2050 se represente un incremento del 20 al 30 %, sobre todo en los sectores industriales y domésticos (Morales y Ruiz, 2019, pág. 113), sobrepasando las cifras actuales. Incluso, 4.800 millones de personas (un 52 % de la población mundial) estarían en situaciones gravísimas y/o extremas de escasez de agua (ídem).

En cuanto a la categoría de “Alto estrés hídrico” el informe de World Resources Institute (WRI, 2019) establecía que Chile está situado en el lugar dieciocho entre 164 países del mundo analizados por el recurso hídrico.

De esta manera, aterrizando los datos mundiales al caso nacional, el análisis se centra en las zonas centro-sur del país que son los territorios que poseen el mayor nivel de estrés/déficit de agua. Desde un -99 % de déficit en la Región de Atacama hasta un -78% de déficit en la Región de O’Higgins. Estas cifras muestran una realidad preocupante, dado que en cuanto al índice de Stress (BSW) se muestra que la Región de O’Higgins presenta un valor de 4,91, siendo catalogado como “extremadamente alto” ante el nivel de estrés hídrica y “>80 % en cuanto extracciones/ suministros renovables” (Morales y Ruiz, 2019).

Bajo ese panorama nacional, la condición climática de la Región de O’Higgins muestra que las precipitaciones varían en un rango de 400 a 600 mm por año, concentrados en las estaciones de otoño e invierno (FAO, 2020, pág. 23). Esto sin duda ha variado por los factores climatológicos e hidrológicos en los últimos años presentados en la región, perjudicando a las zonas costeras, como también ríos y acuíferos presentes en la zona central. En resumen, un impacto negativo para la

producción agrícola y el decrecimiento ganadero por la muerte de animales ante la falta del agua.

Es bajo este contexto que las condiciones de emergencia que tiene el agua deben ser gestionadas a través del “riesgo” para adecuarse a los cambios climáticos, y a su vez, tener la resiliencia y la capacidad de dar respuesta temprana para enfrentar dichas amenazas.

Si bien el agua es un elemento vital y que su escasez estructural preocupa a la población y autoridades respectivas, no se puede olvidar otros fenómenos que asechan a los territorios. Los incendios en estas últimas décadas han sido uno de los mayores enemigos que ha tenido que combatir el mundo y especialmente Chile.

A nivel internacional el caso de Grecia (2018) reportó más de 80 víctimas y con ayuda de los vientos alcanzó velocidades de hasta 100 km por hora con variación brusca, siendo más difícil su control (Galilea O, 2018, pág. 16 y 17). En Portugal (2017) fallecieron 65 personas con unos 156 grandes focos activos, teniendo un impacto de 50.000 hectáreas consumidas por el fuego (ídem). En los meses de junio y julio del 2018 en Europa y Asia se produjeron un sin número de focos de incendios activos acompañado de grandes olas de calor. Suecia registró 25.000 hectáreas quemadas y 27 grandes focos (ídem), en Reino Unido (Suffolk), Japón (Kumagaya) y Corea del Sur (Yeongcheon) se registró más de 40°C (ídem). Sin embargo, los grandes incendios se han producido en Rusia Oriental, Siberia (1987) con 14 millones de hectáreas consumidas por las llamas (ídem); Malasia (1997–1998) con 9 millones de hectáreas, y Australia (2003) con 1 millón 300 mil hectáreas afectadas denominado “La Bestia” (ídem).

Todas estas cifras preocupan, porque son referentes y no exentas para el caso chileno. El 25 de enero de 2017, desde Pichilemu (R. de O’Higgins) hasta Tirúa (R. del Biobío) Chile presentó uno de los incendios más agresivos y catastróficos, posicionado en el cuarto lugar del mundo, catalogado de “sexta generación” superando 500 mil hectáreas, con una intensidad de más de 60.000 kw/metro-hora y velocidades de propagación de 6 km/hora, habiendo días en que se activaron más de 500 a 600 focos de incendios (*Ibid.*: 59).

Es vital entender que cuya propagación y extensión del fuego consume todo a su paso, más complejo aún, cuando se sabe que, desde la provincia de Petorca, centro-norte de Chile a la Provincia de Llanquihue, sur del país, es la zona donde hay mayor intensidad de uso de suelo para actividades agrícolas (Pfeiffer, Pérez Quezada, y González Canales, 2018). Agregando el factor de escasez hídrica y el tipo de degradación de suelo (*Ibid.*: 279),<sup>9</sup> solo se considera un 3,3% de la superficie del país, como suelo con las mejores aptitudes o condiciones agrícolas (clase de suelo I, II y III), reflejando un total de 2.526.723 hectáreas.

En definitiva, el estudio (2019) de la Universidad de Chile identifica diversas macropresiones que inciden en el estado actual del medio ambiente, por ejemplo: la degradación de los suelos, ya sean por prácticas indebidas como el monocultivo, la degradación de los suelos, el exceso de agroquímicos, las técnicas fallidas de riego o drenaje insuficiente, la expansión urbana acelerada y el uso de suelos, la deforestación intensiva y explotación de bosques nativos para el mercado de leña, los incendios continuos y originados por responsabilidad humana, y el sobrepastoreo que dificulta la regeneración arbórea y presión a los bosques (Gligo V., 2019) entre otros factores, crean las condiciones propicias para que las amenazas naturales encuentren nichos de extensión y aceleración, produciendo afectación directa al ecosistema y a las comunidades con menores espaldas financiera y técnico para hacer frente a tales eventos.

La Plataforma Nacional para la Reducción del Riesgo de Desastre en Chile (2012), integrada por el Ministerio del Interior y Seguridad Pública, el Ministerio de Obras Públicas, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo entre otras entidades estatales, cuyo objetivo principal es elaborar instrumentos que reduzcan el riesgo de desastres a base de acuerdos sociales que surgen mediante los resultados del análisis de riesgo (ONEMI, s.f.). De esa manera, los lineamientos de acción se establecen desde el análisis del riesgo, más la prevención, mitigación y la preparación, conllevando

---

9 La degradación de suelo suele dividirse en tres tipos. La degradación física, correspondiente a erosión, compactación y encostramiento, subsidencia y anegamiento. La degradación química, correspondiente a exceso y/o falta de nutrientes, acidificación/alcalinización, salinización y polución de metales, pesticidas y desechos industriales. Finalmente, la degradación biológica, siendo pérdida de materia orgánica y pérdida de biodiversidad.

a la Gestión del riesgo de desastres originando respuesta, rehabilitación y reconstrucción (ídem) como *outputs*.

Así mismo, como menciona Sergio Galilea, el análisis de riesgo es de materia sustancial para el diseño y evaluación de las políticas públicas territoriales, dado que, se debe reconocer e identificar las zonas de especial vulnerabilidad y trabajar de forma conjunta para los Sistemas de Protección Civil, incluyendo la definición de Redes de Advertencia, vigilancia y respuestas inmediatas (Galilea O, Sergio, 2019, pág. 173). Prosigue que para tales efectos se deben tomar medidas para el reforzamiento en infraestructura, el tratamiento sistemático de zonas de riesgo inminentes y un conjunto de baterías de planes y/o programas de prevención ante sequías, inundaciones y combate a la desertificación (ídem).

Es vital que los nuevos enfoques de ordenamiento territorial en las regiones que presentan una mayor vulnerabilidad a desastres socio naturales, tengan en consideración la gestión del riesgo como forma preventiva y fuente de oportunidades para hacer frente a los grandes cambios globales y climáticos, proporcionando herramientas claras y estratégicas como los instrumentos de planificación y gestión territorial e información geomática como Sistema de Información Geográfica (SIGs), la Teledetección área y espacial y sistemas de posicionamiento Global (GPS) siendo una herramienta eficaz para el manejo de data geográfica y territorial (Mena, Gajardo y Ormazábal, 2006) y, un aporte considerable para analizar la evaluación de los suelos (Flores, 2019) comprometidos a desastres.

### **1.3 La gobernanza territorial como base para la reducción del riesgo y superación de desastres**

En el 2018, el Secretario General de las Naciones Unidas, Antonio Guterres, argüía de manera tajante que las causas y efectos del cambio climático son “la amenaza más sistémica para la humanidad” (OLACEFS, 2019, pág. 1), motivo que subleva toda capacidad de acción y alerta temprana para tomar las mejores decisiones desde las entidades y servicios públicos, hasta el sector privado y la sociedad civil organizada.

Cabe mencionar que todas las alternativas de soporte para combatir al cambio climático y los eventuales y agresivos desastres naturales son diferenciados tanto por su capacidad logística, de gestión, presupuestaria e inmensamente territorial. Problemas globales penetran en ciudades complejas e inteligentes provocando problemas descomunales, mientras que las comunidades rurales son las más afectadas. “No es sólo el hecho de ser global sino la forma específica de ser global que importa en lo del desarrollo territorial desigual” (Massey, 2012, pág. 10). Es una preocupación latente de prevenir desastres naturales de escala masiva en las grandes conurbaciones nacionales, ejemplo de ello: Santiago de Chile, Valparaíso (ciudad puerto) y Concepción.

Un pilar necesario para atender esta problemática es la “Gobernanza”, una forma de red y coordinación de múltiples actores que permiten solucionar problemas y/o necesidades en tiempo real. Para el equipo del Banco Mundial, la gobernanza “es el proceso de interacción entre actores estatales y no estatales para formular y aplicar políticas en el marco de un conjunto determinado de reglas formales e informales que moldean el poder y son moldeadas por este” (pág. 3). Dicho enfoque permite alcanzar niveles de sistematización de datos e información crucial para actuar ante eventualidades críticas.

Para efectos prácticos de este enfoque, Farinós Dasí (2008) nos plantea la gobernanza territorial contemplando ciclos o temporalidades donde actúa el gobierno que media las mesas técnicas o estratégicas para dar paso a interacciones con los otros actores, alcanzando así el desarrollo territorial sostenible. Además, se complementan a través de *niveles* (ídem): central (gobierno); regional; provincial; local e intercomunal. El componente *territorial* (ídem) es donde ocurren los eventos (geografía). La colaboración y participación de *grupos-ciudadanos* (ídem), y las *políticas sectoriales* (ídem), sean de salud, educación, vivienda, obras, seguridad pública, etcétera.

Idealmente, al contemplar la gobernanza territorial como base para la reducción del riesgo ante cualquier catástrofe socio natural que pueda ocurrir, significaría un proceso de cambios y transformaciones cruciales a cómo se elaboran, planifican y evalúan instrumentos técnicos que ayuden al desarrollo territorial, sobre todo a localidades con menores ingresos, dotación de personal profesional reducido, y

escaso asesoramiento desde niveles superiores. Avanzar a gran escala en planes nacionales de desastres, evaluación del riesgo de desastres y sistemas de información geográfica (ISSAI 5510, 2019), permitirá reducir las brechas en tiempos difíciles. Pues, si el desarrollo está “vinculado 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” (Boisier, 2011), es tiempo de observar y analizar los desastres socio naturales como problemas multisistémicos y enfrentarlos a través de soluciones multisistémicas.

## 2 DISEÑO METODOLÓGICO, PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN Y OBJETIVO DEL TRABAJO

El caso se desarrolla bajo un enfoque investigativo cualitativo como forma de análisis del fenómeno, que permitirá comprender a través de la revisión de documentos técnicos disponibles en las páginas oficiales de las instituciones del Estado, tanto de municipalidades y servicios centrales nacionales, como de organismos internacionales. El plan de análisis consistió en categorizar elementos centrales de acción por parte de los instrumentos territoriales e identificar los componentes esenciales del enfoque de gestión del riesgo de desastres en los instrumentos por parte de los municipios y planes nacionales de emergencia.

Se seleccionaron para el estudio ocho comunas divididas en dos subzonas: depresión intermedia y secano costero, ambos de la región de O’Higgins, con un rango temporal de los instrumentos desde el 2010 hasta el 2019, independiente de otras características o variables. Se analizaron el Plan de Desarrollo Comunal y Plan Regulador Comunal (municipalidades) y Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y Plan Estratégico de la ONEMI.

La pregunta de investigación es: *¿Cuáles son los factores que han propiciado u obstaculizado la incorporación del enfoque de Gestión del Riesgo de Desastres en los instrumentos de planificación y gestión territorial en las dos subzonas estudiadas en la región de O’Higgins en el enfrentamiento de los desastres socio naturales entre los periodos 2010 y 2019?*

El objetivo del artículo es analizar de manera crítica los factores y/o limitaciones que permiten o no incorporar el enfoque de Gestión de Riesgos de Desastres (GRD) en los instrumentos de planificación y gestión territorial de las dos subzonas estudiadas de la Región de O'Higgins orientadas a enfrentar catástrofes o desastres socio naturales.

### 3 HALLAZGOS Y ANÁLISIS: LOS COMPONENTES ESENCIALES DE GRD Y SU VINCULACIÓN EN PLANES NACIONALES E IPT COMUNALES

El Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres es un “programa de acción de los gobiernos (...)”<sup>10</sup> para el desarrollo de una sociedad expuesta a diferentes emergencias, desastres o catástrofes naturales o de carácter antrópico, cuyo eje central es la gestión del riesgo permitiendo que sea transversal, integral y sistemático. No obstante, este plan es el marco legal emitido por el Ministerio del Interior y Seguridad Pública, estableciendo como coordinador de la Plataforma Nacional de la RRD a la ONEMI. A su vez, la ONEMI ha establecido un “Plan Estratégico Nacional para la GRD” teniendo como rango temporal 2015–2018, el cual establece componentes operativos que gestionan el riesgo en: *¿Cómo? ¿Con quién? y ¿Cuándo? Hacerlo.* Dicha operacionalización se debe a los lineamientos estratégicos del Plan Nacional, destinados al *¿Por qué? Y ¿Para qué?* Gestionar estas amenazas o desastres, a través de sus 4 objetivos y 18 acciones estratégicas (PENGRD, 2015, pág. 15). Nuevamente, podemos analizar que el rango temporal de acción del plan es muy reducido y no alcanza a proyectarse a mediano y largo plazo, siendo que este es el primer instrumento en ejecutar el plan nacional.

Sin embargo, el primer alcance que se debe realizar es que el Plan Nacional de GRD fue realizado en 2016, haciendo referencia al Convenio Internacional del Marco de Acción de Hyogo (2005–2015), produciendo desde su inicio confusión o desajuste en los subprocesos de diseño, implementación y control en las líneas de acción. Es más, la Entidad Fiscalizadora Superior de la Administración del Estado, menciona que:

---

10 Decreto 1512 (2016).

Esta Entidad de Control ha dado curso al documento del rubro, mediante el cual se aprueba la Política Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres.

No obstante, cumple con hacer presente que, a la fecha de emisión de ese acto administrativo se encontraba vigente el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015–2030, adoptado en la Tercera Conferencia Mundial de las Naciones Unidas, celebrada en Sendai, Japón, el 18 de marzo de 2015, cuyo objetivo es garantizar la continuidad del trabajo hecho por los Estados y otras partes interesadas en relación con el Marco de Acción de Hyogo 2005–2015, este último instrumento sobre el cual se desarrolla la política que se viene aprobando.

Con el alcance que antecede se ha tomado razón del acto administrativo del epígrafe (...) (*Ibid.*: 18).

Expuesto lo anterior, es menester argüir que las asincronías/desfases muchas veces pueden perjudicar los objetivos, intenciones, esfuerzos y voluntades que se han encauzado para resolver problemas de tal envergadura, sobre todo bajo el nivel de exposición o probabilidad de ocurrencia del evento, y más aún, en comunidades más vulnerables. También muestra la debilidad de coordinación y canalización de información entre los actores que operan en el Estado; tal como menciona Beduschi (2008) “(...) un desfase entre los actores que construyen los indicadores (...) y aquellos actores que los aplican” pueden provocar barreras burocráticas o ineficiencias (pág. 263). Sin embargo, el PENGRD toma en consideración las 7 metas globales, los 13 principios rectores y los 4 ejes prioritarios del Marco de Sendai (2015–2030) entremezclándose con los ejes estratégicos del PENGRD.

Otra apreciación importante es que la Plataforma Nacional RRD está conformada por múltiples entidades públicas, privadas, organizaciones de la sociedad civil y universidades, integradas por los ejes estratégicos definidos por el plan. Sin embargo, sólo la SUBDERE y la AchM vinculadas con la gestión local, están dentro de las mesas técnicas. Esto significa, que nuevamente la gestión y coordinación queda conferido al nivel central; la información clave o determinante para la toma de

decisiones no es canalizada de manera eficiente, óptima y clara hacia los niveles subnacionales; y finalmente, la brecha en conocimiento y capacidad técnica para enfrentar los desastres se hace más extensa, compleja y perjudicial.

Respecto al nivel de avance de los ejes institucionales, estos deben ser analizados respecto a los objetivos y acciones estratégicas definidas.

El primer eje es Fortalecimiento Institucional, encargado de promover la creación y desarrollo de instrumentos institucionales que respalden la gestión del riesgo de largo plazo y que sean sustentables en el tiempo (*Ibid.*: 54). Muestra las bases para el perfeccionamiento de las instituciones involucradas en materia de la gestión del riesgo de desastres, abordando la sensibilización, difusión de información oportuna, mejoramiento en las capacidades locales de todo el ciclo de GRD y fortalecer las capacidades técnicas, humanas, de planificación, coordinación y recursos de los gobiernos subnacionales (*idem*).

En cuanto a sus objetivos vinculados a los planes sectoriales y territoriales como forma de fortalecimiento a la GRD, mencionan como primera acción el “50 % de los Servicios Públicos incorporan indicador transversal de PMG piloto a diciembre de 2018” (*Ibid.*: 67), siendo una meta y plazo gradual que debiesen tener o estar cumpliendo los servicios a la fecha. En el mismo objetivo para diseñar de manera integrada el monitoreo y evaluación de instrumentos para GRD a nivel comunal, regional y nacional, ya se contaba con una línea base de sistema de registro en 2016, otro sistema de registro y monitoreo implementado a 2017 y un 50 % de aumento en instrumentos que ya poseían un grado de acoplamiento de sistema de registro a 2018 (*Ibid.*: 68). Al fortalecer las capacidades institucionales en planificación y financiamiento para incorporar la GRD, sus metas se establecían al “2018 que un 100% de los municipios ya integran la GRD en su planificación comunal y un 50% de municipios implementan proyectos relativos a la GRD en el mismo año” (*Ibid.*: 69). Sin embargo, como se analizará más adelante, las comunas rurales seleccionadas sólo presentan a nivel declarativo el enfoque de GRD en su planificación y, en menor medida proyectos que implementen la GRD en sus comunas.

Finalmente, en promoción de la incorporación del GRD y gestión de recursos en planes subnacionales, establecen que “al menos el 75% de los municipios

implementa planes comunales de GRD y emergencias a diciembre de 2018” (*Ibid.*: 70), y referido al compromiso de planificación colaborativa de gobiernos subnacionales con apoyo de OSC mencionan “al menos el 30 % de los planes comunales de GRD y emergencia han sido elaborados con participación de la OSC a diciembre de 2017” (*Ibid.*: 71).

A pesar de que las municipalidades están contempladas de manera más directa en el Eje 1, se pueden apreciar acciones de otros ejes que trata de fortalecer el PENGDR.

En el Eje 3, Fomento de la Cultura de la Prevención y el Autoaseguramiento, se establece como objetivo “promover en las comunidades la microzonificación de riesgos y recursos” (*Ibid.*: 105) obtenido como meta o plazo cercano al 50 % de municipalidades de Chile han tenido capacitación de microzonificación de riesgos a diciembre de 2018 (*ídem*).

En el Eje 4, Reducción de los Factores Subyacentes del Riesgo, se define la promoción o articulación de los IPTS teniendo como referencia los PROTS que ya contemplan el análisis de riesgo, cuya meta ha sido “1 guía para la elaboración, articulación y actualización de IPTS diseñada y socializada a junio de 2017” (*Ibid.*: 128).

El Eje 5, Fortalecimiento de la Preparación ante los Desastres para lograr una Respuesta Eficaz, plantea desarrollar iniciativas de planificación compartida e integral con OSC y gobiernos locales para vincular la GRD, cuya meta fue a 2018 “al menos 1 instancia de vinculación entre las OSC-Gobiernos locales- Organismos de respuesta (...) se instala en el 100 % de las comunas (...)” (*Ibid.*: 150).

En definitiva, el PENGDR es el primer intento macro para operacionalizar la reducción del riesgo, incorporando ejes estratégicos especificados en objetivos y acciones concretas. Podría decirse, que es el mejor intento hasta el momento para hacer frente a los desastres naturales desde el 27F. Sin embargo, como se analizará a continuación, lo macro muchas veces no está en sincronía con lo micro, siendo más específico aún, en comunidades rurales donde los IPTS son deficientes o su capacidad institucional técnica y humana están al límite y no en sincronía con los lineamientos generales nacionales.

En cuanto a los IPTs de las comunas rurales seleccionadas expuestas a algún tipo de desastre socionatural, se realizó una matriz comparativo entre los IPTs, comprendiendo y evidenciando que los instrumentos cuentan con alguna vinculación a la gestión del riesgo.

Ámbitos de los IPT/ comunales	Elementos que de- bieran poseer	Litueche	Navidad	Pichilemu	Paredones	Peumo	Las Cabras	Pichidegua	San Vicente de T.T.
Componentes de diagnóstico	Sociodemográfico, social, económico y territorial	Aplica	Aplica	Aplica	Aplica	Aplica	Aplica	Aplica	Aplica
Componentes estratégicos	Declaración de visión e imagen comunal, misión comunal, objetivos y lineamientos estratégicos	Aplica	Aplica	Aplica	Aplica	Aplica	Aplica	Aplica	Aplica
Componentes del PLADECO relacionado a reducir el riesgo	1)Planes a ejecutar, solo a nivel declarativo, 2) Planes a ejecutar, con nivel de detalle, 3) Metas a cumplir, solo nivel declarativo	Aplica 1 y 2. No aplica 3	Aplica	Aplica 1 y 2. No aplica 3	Aplica	Aplica 1 y 2. No aplica 3	Aplica 1. No aplica 2 y 3	Aplica 1 y 2. No aplica 3	Aplica 1 y 2. No aplica 3
Mecanismos de participación ciudadana	Talleres, jornadas o reuniones participativas con la comunidad realizadas.	Aplica	Aplica	No aplica	Aplica	Aplica	Aplica	No aplica	Aplica
Duración	Tiempo de vigencia de los instrumentos	4 años	4 años	No vigente	3 años	4 años	6 años	3 años	No vigente

Ámbitos de los IPT/ comunidades	Elementos que deberían poseer	Litueche	Navidad	Pichilemu	Paredones	Peumo	Las Cabras	Pichidegua	San Vicente de T.T.
<b>Principios rectores del PNGRD y vinculación en los IPT analizados</b>									
<b>Gradualidad</b>	Metas y plazos que incluyen realidad local y recursos	<i>Declarativa</i>	<i>Declarativa</i>	<i>Declarativa</i>	<i>Aplica</i>	<i>Declarativa</i>	<i>Declarativa</i>	<i>Declarativa</i>	<i>Declarativa</i>
<b>Seguridad</b>	Acción colaborativa entre Estado, privado y ciudadanos	<i>Declarativa</i>							
<b>Prevención</b>	Ordenamiento territorial como planificaciones sectoriales	<i>Declarativa</i>	<i>Aplica</i>	<i>Declarativa</i>	<i>No aplica</i>				
<b>Solidaridad</b>	Asistencia espontánea de actores que conforman plataforma Nacional para RRD	<i>No aplica</i>	<i>No aplica</i>	<i>Declarativa</i>	<i>No aplica</i>				
<b>Complementariedad</b>	Aprovechamiento sinergia entre actores público, privado y sociedad civil	<i>No aplica</i>	<i>Declarativa</i>	<i>Declarativa</i>	<i>Aplica</i>	<i>Declarativa</i>	<i>Declarativa</i>	<i>Declarativa</i>	<i>Declarativa</i>
<b>Responsabilidad</b>	Actividades de mitigación pertinentes y consecuencias	<i>No aplica</i>							

Ámbitos de los IPT/ comunales	Elementos que de- bieran poseer	Litueche	Navidad	Pichilemu	Paredones	Peumo	Las Cabras	Pichidegua	San Vicente de T.T.
Equidad	Tomar en cuenta vulnerabilidad socioeconómica, equidad de género, diversidad cultural, etc.	Declarativa	Declarativa	Declarativa	Declarativa	Declarativa	Declarativa	Declarativa	Declarativa
Descentralización	Fortalecimiento del nivel local e impulso de descentralización y responsabilidades en materia de RRD	No aplica	No aplica	No aplica					
Sustentabilidad	Instrumentos que disminuya niveles de pobreza, riesgo de poblaciones vulnerables, capacidad de infraestructura	No aplica	declarativa	Declarativa	Declarativa	Declarativa	Declarativa	Declarativa	Declarativa
Coordinación	Autonomía e independencia entre actores, direccionando propósitos y fines comunes	No aplica	No aplica	Declarativa	Declarativa	Declarativa	Declarativa	Declarativa	Declarativa

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA EN BASE A DOCUMENTOS ANALIZADOS DEL PLAN ESTRATÉGICO NACIONAL DE GRD, PLADECO Y PRC.

Los hallazgos en los instrumentos locales son los siguientes: Primero, los PLADECOS son instrumentos rectores que impulsan el crecimiento y el desarrollo endógeno de una comuna, pero son meramente realizados para cumplir con la normativa formal-burocrático, siendo de carácter indicativo y no obligatorio, muchas veces careciendo de innovación e insuficientes en medidas, acciones y esfuerzos concretos para gestionar los desastres. Sin embargo, referido a los componentes de diagnóstico y lineamientos estratégicos, estos si aplican en los instrumentos comunales, siendo más sencillos de definirlos y llegar a acuerdos entre unidades internas municipales.

Segundo, en los ámbitos de los IPT se encuentran los elementos que debiera poseer como información básica y relevante sobre el territorio. No obstante, en el ámbito de los planes o programas relacionados con la gestión del riesgo, estos sólo se encuentran a nivel declarativo, no encontrándose metas o nivel de avance, indicadores, programación, financiamiento y sistemas de seguimiento y evaluación, perdiendo información clave para realizar trazabilidad y coordinación en momentos de crisis con diversos actores territoriales como de otros niveles de gobierno. Por otra parte, dos de ocho de los instrumentos analizados los mecanismos de participación no aplican o no se tomaron en consideración al momento de su elaboración del plan comunal manifestando una brecha gigante en espacios informativos, consultivos y vinculantes entre la ciudadanía y los gobiernos locales en materia de desastres, como en otras áreas. Se agrega, por parte de las propias entidades locales, que la participación ciudadana no es activa en los territorios, siendo un factor determinante en el diagnóstico o levantamiento de necesidades o demandas de las comunidades.

Tercero, la vigencia de los PLADECOS alcanza un periodo promedio de 4 años, incluso, los casos más extremos no son vigentes ni actualizados, reflejando una descoordinación en los instrumentos con las demandas sociales y de hábitat de cada territorio, agregando que tal instrumento se considera como “de gobierno o de turno” y no como instrumento comunal que trasciende períodos. Esto refuerza la hipótesis que los instrumentos de planificación y de ordenamiento territorial, como de gestión territorial, son objeto de condicionamientos fuertes por contingencias sociales o demandas del modelo económico Espinoza (2019, pág. 67),

superando la concepción cortoplacista y modelar instrumentos dinámicos de mediano y largo plazo.

Cuarto, se produce una asincronía entre el Plan Nacional de Gestión del Riesgo con los IPT locales, cuyo análisis es que la mayoría de los principios son declarativos o no se aplica, significando una “sobreutilización” del alcance temporal del Plan Nacional. En otras palabras, el desfase produce que los instrumentos de gestión local no cuenten con la capacidad de respuesta necesaria para prevenir o mitigar una catástrofe emergente, generando daños cuantiosos en infraestructura público-privada, degradación casi irreparable en la naturaleza y cientos o miles de pérdidas humanas.

Quinto, bajo la misma línea de los principios rectores del PNGRD, cercanos al 56,25% están de manera “declarativa” en los ocho instrumentos de gestión territorial, no especificando ningún tipo de detalle, sino que solo mencionando de manera general el principio. Un 40% restante de los principios rectores “no aplica” careciendo de todos los elementos del principio, en su mayoría el principio “prevención” que no se encuentra articulada y consolidada en la planificación urbanística, el principio “solidaridad” cuya asistencia espontánea de actores u organismos que integran la Plataforma Nacional no están consagrados o identificados de forma clara en los instrumentos, el principio “responsabilidad” como medidas concretas de prevención o mitigación del evento y futuras consecuencias y, finalmente “descentralización” careciendo cualquier capacidad de fortalecimiento de las municipalidades y atribuciones en materia de gestión del riesgo de desastres. Solo el 3,75 % restante de los principios se encuentran en algún instrumento comunal siendo los principios “gradualidad”, “prevención” y “complementariedad”.

Sexto, los PRC a diferencia de los PLADECOS son obligatorios porque obedecen a la fiscalización directa y constante de Contraloría, sin embargo, sólo se presentan parámetros básicos y muy técnicos en su lectura -desde la mirada ciudadana- sobre la configuración del territorio, además, no incorporan el factor riesgo y no analizan con suma atención las cuencas hidrográficas, cauces y humedales provocando una afectación directa a la biodiversidad y ecosistemas. En concordancia con lo anterior, el borde costero debe tener una mayor complejidad y rigurosidad

en la construcción de infraestructura para disminuir o mitigar el impacto de sismos y futuros tsunamis, mientras que en la depresión intermedia de la región, se necesita un estudio y diagnóstico más detallado sobre la extracción de áridos en el río Cachapoal, la excesiva plantación de monocultivos, una eventual remoción de masa en periodos de invierno originados por precipitaciones intermedias, la frecuencia de incendios en la cordillera de la costa en la estación de verano y, una mayor prevención para definir zonas seguras ante eventuales sismos o movimientos telúricos.

Finalmente, los IPT no están siendo motores de gestión y cambios sustantivos para incrementar la gobernanza y aplicar la GRD en desastres sobre los territorios, sino más bien, instancias pasivas de cambios “suaves” en el territorio y, una estancada descentralización en el caso del PLADECO, con una baja participación de la ciudadanía, un limitado diagnóstico local, de recursos naturales y de innovación, con escasa colaboración y coordinación de los otros niveles de gobierno, efímera autonomía y atribuciones y una condicionada transferencia presupuestaria para movilizar recursos. En cuanto a la práctica territorial, los planes reguladores son instrumentos que impulsan los intereses privados como el desarrollo inmobiliario (turístico y habitacional) que desconfigura el territorio y lo sobredimensiona a proporciones no debidas o no adecuadas para su construcción, vulnerando así al entorno. La explotación y degradación de suelos no aptos para la agricultura causadas por el monocultivo y el exceso de uso en agroquímicos y fertilizantes para la aceleración de los productos agrarios y vitivinícola, y la compra-venta incremental e irregular de derechos de propiedad en comunas rurales. En suma, son instrumentos que facilitan el riesgo de desastres y, no mecanismos o fuentes de transformación activa e integral que cuenten con las capacidades de prevención y mitigación frente a los daños socio naturales.

## DESAFÍOS PARA IMPLEMENTAR EL ENFOQUE GRD

Chile se ha caracterizado por ser uno de los países en el mundo con los mayores niveles de exposición a riesgos naturales dentro de las últimas décadas. El estudio realizado por la Asociación Humanitaria Alemana en colaboración con Ruhr-Universität Bochum e IFHV (2018) sitúa a Chile en el puesto número 28 en el

ranking mundial de desastres naturales y en el puesto número 2 a nivel sudamericano, sólo superado por Guayana y seguido por Ecuador, obteniendo un índice de riesgo de 11,5 siendo los terremotos la primera causalidad, por exposición, vulnerabilidad, susceptibilidad, la carencia de capacidad de enfrentamiento y, carencia en capacidad de adaptación (pág. 48). Estas cifras, nos da a entender que el enfoque de Gestión del Riesgo de Desastres debe ser intrínseco e insoslayable en la gestión pública de la Administración del Estado de Chile, incluyendo a los gobiernos locales bajo su propio esquema de capacidad preventiva y de resiliencia.

Es bajo este panorama que el primer desafío es integrar dicho enfoque en los marcos normativos, planes nacionales y locales para converger y alinear los objetivos estratégicos como operacionales para la prevención, mitigación, preparación, manejo y alerta temprana sobre algún tipo de desastre socio natural. En efecto, como se identificó en los planes nacionales, estos contemplan de manera descriptiva y metodológica tal enfoque, teniendo alguna permeabilidad entre la escala nacional y regional. Sin embargo, al profundizar en los instrumentos de planificación territorial local, PLADECO y PRC, estos no integran metodológicamente tal enfoque y, mucho menos, componentes prácticos como cronograma, presupuesto e indicadores para diseñar programas e implementarlos en las fases de prevención y mitigación de riesgos, remitiéndose solamente a aspectos declarativos.

Un segundo desafío, complejizar y otorgar mayores atribuciones, competencias y facultades al nuevo Sistema Nacional de Prevención y Respuesta ante Desastres<sup>11</sup>, acompañado por la Agencia Nacional de Protección Civil, quienes tendrán un rol clave para planificar y fiscalizar la materialización u operación de la GRD en todos los planes subnacionales y servicios públicos atingentes a la materia y a los territorios. En cuanto a los municipios, sería sustancial ofrecer atribuciones privativas encausadas al enfoque de GRD, disminuyendo de manera gradual el grado de dependencia del nivel central, puesto que, los gobiernos locales son los actores que más conocen la realidad comunal como geográfica para enfrentar los desastres. Por ende, la conformación de una nueva unidad respecto a esta materia es más que relevante.

---

11 Institución que reemplazará y perfeccionará a la actual ONEMI.

Un tercer desafío, se debe dar en el marco de la gobernanza territorial y de descentralización para que todos los niveles o escalas deban permearse de este enfoque y generar simetrías de información y toma de decisiones horizontales, fortalecer y promover capacidades técnicas-profesionales y un presupuesto focalizado para planificar planes y proyectos basados en la gestión del riesgo, particularmente, en comunidades rurales vulnerables y postergadas. Para esto, se necesita de una descentralización política, fiscal y administrativa sería, atingente y óptima en la discusión pública para su real concreción.

Cabe agregar, que se debe promover un modelo que sea capaz de enfrentar los desastres naturales y/o antrópicos de cualquier tipo, especialmente focalizando la movilización de recursos y esfuerzos en la prevención de los riesgos. Para esto, se necesita la capacidad de autogestión propia de la localidad en armonía con la colaboración intercomunal para enfrentar amenazas y vulnerabilidad en las comunidades. Estas capacidades deben responder a un fortalecimiento profesional-técnico en la gestión local, como también a nivel intermedio, para precisar y tomar decisiones óptimas en tiempos de emergencias.

Por otra parte, se debe fortalecer y promover la asociatividad público-privada permitiendo gestionar, destinar recursos y financiamiento imprescindible para superar una emergencia, como también impulsar y desarrollar asociaciones, mesas sociales y técnicas con la participación ciudadana requerida y el compromiso, liderazgo y voluntad de las organizaciones de la sociedad civil apoyada por la gestión local.

## CONCLUSIONES

Este trabajo tiene como propósito contribuir al análisis concreto de los instrumentos de planificación y gestión territorial e institucionalidad de comunas rurales la oportuna e inmediata integración del enfoque de gestión del riesgo de desastres y cómo este impacta en el ordenamiento del territorio, como el mejoramiento en la calidad de vida de las comunidades que frecuentemente se ven enfrentadas con amenazas y emergencias socio naturales.

Por esto, es importante retomar nuestro planteamiento hipotético y mencionar que los factores obstaculizadores de formalidad, sobre burocratización, ineficiencia, baja claridad del enfoque de GRD en los equipos municipales y limitación de competencias y presupuesto, crean las condiciones necesarias para que los IPT y la gestión local no desarrollen tal enfoque, provocando un impacto negativo en el crecimiento y desarrollo endógeno de las comunas rurales.

Se concluyen tres elementos que son vitales para comprender e internalizar las brechas o falencias que poseen los instrumentos territoriales y gestión institucional respecto a este enfoque y, desde esa postura, considerar la variable “riesgo” como una oportunidad de mejora viable y lógicamente eficiente en cuanto a movilización de recursos de los agentes que intervienen en la localidad, como también en los principios de coordinación y colaboración para superar emergencias de baja, mediana y alta complejidad.

El primer énfasis que debe desarrollarse es en aspectos técnicos y metodológicos de los instrumentos. La creación sistémica y holística de instrumentos intercomunales evidencia, focaliza y entrega mayor calidad de información sobre componentes rurales y urbanos, muchas veces adoctrinados por esencia (planeación tradicional normativo) en la “localidad o radio urbano”, pero no en los entornos rurales, donde hay mayores probabilidades de riesgo. Al contemplar mayores planes intercomunales, apoyados de sistemas e información geotemática, ofrecen una mejor visualización de zonas, áreas, sectores o mapas que contemplen riesgos, obteniendo un carácter explícito en tales instrumentos para intervenir de una forma eficiente y óptima los eventos riesgosos.

Desde el punto de vista estratégico, Matus nos plantea que “Así, la única planeación imposible es la normativa, por la sencilla razón que tiene la estructura de un discurso declarativo sin relación con la táctica y estrategia de la acción” (Matus R, 1977), consecuente con el diagnóstico y análisis de los instrumentos locales, ha quedado en evidencia que la mayor parte de los componentes y elementos sustantivos de estrategia, operatividad y riesgo, quedan manifestado declarativamente, como un “saludo a la bandera” o un acto de buena fe, pero que carece de acción. Todo esto, en un contexto de bajas capacidades institucionales y recursos limitados

que poseen tales equipos municipales que deben enfrentar todos los días problemas sustantivos en sus comunidades.

El segundo énfasis, debe estar férreamente mancomunado al aspecto social y cultural, dirigido a la creación de mecanismos y fomento a la participación ciudadana, cuyo componente es esencial para la democratización de los asuntos públicos del territorio, como la legitimidad de las acciones de los técnicos y autoridades al momento de abordar problemas de mayor envergadura. Así, cuando se desarrollen planes y/o programas de acción que intervengan en el sector o área amenazada, tenga un componente preventivo ante el riesgo, pero, además dichas intervenciones deben estar situadas bajo un enfoque de desarrollo a escala humana, que comparta una transdisciplinariedad de diversos actores que puedan manejar el desarrollo humano desde las necesidades humanas intrínsecas como creadas socialmente, para orientar sus propósitos e intervenciones concretas (Max-Neef, 1986) post catástrofe y con efecto de resiliencia para superar la pobreza.

El tercer énfasis y último de esta investigación, debe apuntar a la superación de la pobreza *per se*. La correlación entre desastres socio naturales y situación de vulnerabilidad o pobreza extrema es más que clara, extrapolando más allá de los hechos financieros per cápita de un grupo de la población, se efectúa en problemas multidimensionales y estructurales como acceso y calidad en la salud, la infraestructura *ad hoc* de las viviendas para enfrentar los desastres y la seguridad social entre otros componentes claves para superar la pobreza.

Bajo ese esquema y frente a estas comunas rurales vulnerables de la Región de O'Higgins, es importante avanzar hacia la "seguridad hídrica" planteada por UN Water<sup>12</sup> evidenciada en APR (Agua Potable Rural) y superar la lógica del "camión aljibe una vez por semana", mejorar las condiciones de vialidad (camino, carreteras, pavimentación básica) para acceder a estas comunas postergadas y consolidar normativa y estratégicamente planes y proyectos de corto, mediano y largo plazo, cuyo impacto sea el crecimiento y el desarrollo sustentable de estas comunidades como derechos básicos sociales.

---

12 Véase: <https://www.unwater.org/publications/water-security-infographic/>

Para finalizar, desde la mirada ontogénica territorial, todos los cambios que produce el ser humano en la naturaleza y viceversa, se deben a las interacciones que poseen ambos sistemas abiertos. Por consiguiente, la “deriva estructural” de Humberto Maturana como proceso de conservación de organización y adaptación de un sistema, se deben a las dinámicas e interacciones como variables sustanciales para el desarrollo de vida o muerte; por el cual, bajo las dimensiones de diferentes tipos de riesgos, desastres o amenazas, la configuración del territorio o “nicho” cambian con los asentamientos humanos y estos con su nicho. Por defecto, lo que se ha denominado como “adaptación al cambio climático”.

Se debe entender al territorio entonces como un sistema abierto —autopoiesis— (Maturana, 1995, pág. 109 y 110) de alto impacto y no como un sistema cerrado, permitiendo así procesos de adaptación y resiliencia de nuestras comunidades o ciudades y las interacciones sustentables con el medioambiente, siempre teniendo en consideración que el territorio y su poder simbólico o código identitario que le entregamos es un organismo vivo y constante en el tiempo.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Banco Mundial. (2017). ¿Qué se entiende por gobernanza? En Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, *La Gobernanza y las Leyes Panorama General: Informe sobre el Desarrollo Mundial* (pág. 39). Washington D.C.: Grupo Banco Mundial.
- Bárcena, A., López, A., y Samaniego, J. (2010). 5. Región de O’Higgins. En CEPAL, *Terremoto en Chile: Una primera mirada al 10 de marzo de 2010* (págs. 5-54). Santiago de Chile: Publicación de las Naciones Unidas. Obtenido de <https://www.cepal.org/noticias/paginas/4/35494/2010-193-Terremoto-Rev1.pdf>
- Beduschi Filho, L. C. (2008). Aprendizaje por interacción: un desafío para el desarrollo de las regiones rurales. En A. Arce, G. Blanco, y M. Hurtado, *Políticas Públicas como Objeto Social Imaginado el bien Público en el desarrollo rural latinoamericano* (págs. 249-263). FLACSO, Guatemala, Universidad Austral de Chile y Wageningen University. doi:ISBN: 978-99939-72-57-0
- Boisier, S. (2011). Resumen/Abstract. En *El Territorio en la contemporaneidad (La recuperación de las políticas territoriales)* (págs. 9-24). Santiago de Chile: Revista Lider.
- Bundnis Entwicklung Hilft. (2018). *WeltRisikoBericht 2018 Fokus: Kinderschutz und Kinderrechte*. Berlin: Druckerei Conrad. doi:ISBN: 978-3-946785-05-7

- Cardona, O. (2003). “La necesidad de repensar de manera holística los conceptos de vulnerabilidad y riesgo”. En *Una crítica y revisión necesaria para la gestión*. Red de Estudios sociales en Prevención de Desastres en América Latina, La RED.
- Centre for Research on the Epidemiology of Disasters. (2012). Chapter 33. How different was 2011? Thematic Frame: Economic impacts related to disasters. En *Annual Disasters Statistical Review 2011 The Numbers and Trends* (págs. 21-25). Université Catholique de Louvain.
- FAO. (2009). Amenazas y Desastres: Algunas definiciones básicas. En FAO, *Análisis de Sistemas de Gestión del Riesgo de Desastres*. Roma: División de Medio Ambiente, Cambio Climático y Bioenergía.
- FAO. (2020). *Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura*. Obtenido de Sequía: <http://www.fao.org/emergencias/tipos-de-peligros-y-de-emergencias/sequia/es/>
- Farinós Dasí, J. (2008). 3. Relaciones entre cohesión y gobernanza territorial. En *Gobernanza Territorial para el Desarrollo Sostenible: Estado de cuestión y Agenda* (págs. 11-32). Valencia.
- Ferrando A, F. J. (Mayo de 2003). *Revista invi n°47: Universidad de Chile*. Obtenido de En torno a los desastres naturales: tipología, conceptos y reflexiones: <http://revistainvi.uchile.cl/index.php/INVI/article/view/388/808>
- Flores, J. P. (2019). Uso de imágenes satelitales para el análisis de suelo. Centro de Información Nacional de Recursos (CIREN).
- Galilea O, S. (2018). Los Megaincendios: la magnitud y características de la catástrofe. En *La Tormenta de Fuego y la Nueva Santa Olga* (págs. 12-203). Santiago de Chile: Instituto de Asuntos Públicos. Universidad de Chile.
- Galilea O, Sergio. (2019). Capítulo IV. El urgente ordenamiento territorial para la prevención de desastres en Chile. En *Cambio Climático y Desastres Naturales Acciones claves para enfrentar las catástrofes en Chile* (pág. 219). Santiago de Chile: Instituto de Asuntos Públicos. Universidad de Chile.
- Gligo V, N. (2019). Macropresiones sobre el Medio Ambiente. En *Informe País Estado del Medio Ambiente 2018* (págs. 15-40). Santiago de Chile: Centro de Análisis de Políticas Públicas. Instituto de Asuntos Públicos. Universidad de Chile.
- Hábitat III. (2017). Declaración de Quito sobre ciudades y Asentamientos Humanos sostenibles para todos. En N. Unidas, *Nueva Agenda Urbana* (págs. 1-56). Quito. doi:ISBN: 978-92-1-132736-6
- Instituto Nacional de Estadísticas. (2017). *Resultados del Censo 2017*. Obtenido de Región Libertador Gral. B. O’Higgins: <http://resultados.censo2017.cl/Region?R=R06>
- INTOSAI. (2019). Parte 1. Desastres, gestión de los desastres y reducción del riesgo de desastres. En I. P. Committe, *ISSAI 5510: Fiscalización de la reducción del riesgo de desastres* (págs. 3-46). Vienna. Obtenido de <https://www.olacefs.com/issai-5510/?lang=en>

- ISSAI 5510. (2019). Herramientas para la fiscalización de la reducción del riesgo de desastres. En I. S. Institutions, *Fiscalización de la reducción del riesgo de desastres* (págs. 13-46). Vienna: INTOSAI.
- ISSAI 5540;. (2019). En INTOSAI, *Uso de información geospacial para fiscalizar la gestión de desastres y la ayuda en caso de desastre* (pág. 42). Vienna, Austria.
- Kingdon, J. (2010). Crisis como ventana de oportunidad. En M. Olavarria Gami, *¿Cómo se formulan las políticas públicas en Chile? Tomo I. La modernización de la Gestión Pública* (págs. 121-152). Santiago de Chile: Editorial Universitaria.
- Lavell, A. (2007). “Apuntes para una reflexión institucional en países de la Subregión Andina sobre el enfoque de la Gestión del Riesgo”. En *Apoyo a la Prevención de Desastres en la Comunidad Andina*.
- Massey, D. (2012). I. Globalización, espacio y poder. En C. E. (CEPAL), *Memoria del primer Encuentro de Expertos Gubernamentales en Políticas de Desarrollo Territorial en América Latina y el Caribe Serie Seminarios y Conferencias* (pág. 102). Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Maturana, H. (1995). Parte Segunda Evolución III. Consideraciones biológicas III. I. Deriva ontogénica . En *La Realidad ¿Objetiva o Construida? I. Fundamentos Biológicos de la Realidad* (págs. 105-160). Guadalajara, México.: Anthropos. Promat, S. Coop. Ltda. . doi:ISBN: 84-7658-482-2
- Matus R, C. (1977). I. La Planeación Imposible. I. Introducción. En *Planeación Normativa y Planeación Situacional*. ILPES.
- Matus, C. (1992). Capítulo III. La concepción de estrategia de desarrollo. 11. El diseño de la Imagen-objetivo. En *Estrategia y Plan* (págs. 169-174). Madrid, España.: siglo xxi editores, s.a. de c.v. doi:ISBN: 968-23-1852-1
- Max-Neef, M. (1986). Segunda Parte Desarrollo y necesidades humanas. II Reflexiones para una nueva perspectiva. En *Desarrollo a Escala Humana una opción para el futuro* (págs. 23-50). Santiago de Chile: CEPATUR Fundación Dag Hammarskjöld.
- Mena, C., Gajardo, J., y Ormazábal, Y. (2006). En *Modelación Espacial mediante Geotemática y Evaluación Multicriterio para la Ordenación Territorial* (Vol. Vol. 14, págs. 81-89). Tarapacá: Revista. Gac. Ing.- Univ. Tarapacá. Obtenido de <https://scielo.conicyt.cl/pdf/rfacing/v14n1/ART09.pdf>
- Morales, C., y Ruiz, R. (2019). 2. Aguas Continentales Introducción: Los recursos hídricos en el Mundo. En N. Gliglio V, *Informe País Estado del Medio Ambiente en Chile 2018* (págs. 112-169). Santiago de Chile: Centro de Análisis de Políticas Públicas. Instituto de Asuntos Públicos. Universidad de Chile.
- OLACEFS. (2019). *Fiscalización de Gestión de desastres en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible*.

- ONEMI. (2002). Anexo N°4 Ciclo Metodológico para el Manejo del Riesgo. En *Plan Nacional Instrumento Indicativo para la Gestión Integral Decreto N°156, 12 de marzo de 2002* (págs. 27-29). Santiago de Chile.
- ONEMI. (s.f.). *Plataforma Nacional para la Reducción del Riesgo de Desastre*. Obtenido de 1. Gestión del Riesgo de Desastres: [https://www.onemi.gov.cl/wp-content/themes/onemi-bootstrap-master/library/doc/quienes\\_somos\\_plataforma.pdf](https://www.onemi.gov.cl/wp-content/themes/onemi-bootstrap-master/library/doc/quienes_somos_plataforma.pdf)
- OPS. (2000). Capítulo 1 Efectos generales de los desastres sobre la salud. En O. Organización Panamericana de la Salud, *Los Desastres Naturales y la protección de la Salud* (págs. 1-10). Washington, D.C.: Publicación Científica N°575.
- PENGRD. (2015). Plan Estratégico Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. En ONEMI.
- Pfeiffer, J., Pérez Quezada, J., y González Canales, M. (2018). Capítulo 5. Suelos. En N. Gliglio V, *Informe País Estado del Medio Ambiente en Chile* (págs. 274-315). Santiago de Chile: Centro de Análisis de Políticas Públicas, Instituto de Asuntos Públicos. Universidad de Chile.
- PNUD. (2015). *Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo*. Obtenido de Objetivos de Desarrollo Sostenible: <https://www.cl.undp.org/content/chile/es/home/sustainable-development-goals.html>
- PNUD. (2016). Resultados. En *Perspectivas futuras Crear Alianzas para un futuro mejor Trayectoria del PNUD 2015/2016*.
- PNUMA. (2016). Orientaciones para la acción. En P. d. Ambiente, *El Acuerdo de París y sus implicancias en América Latina y el Caribe* (págs. 1-12). Ciudad de Panamá: PNUMA.
- UNISDR. (2005). Conclusiones y recomendaciones con miras al futuro. En *Marco de Acción de Hyogo 2005-2015 Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres*. Obtenido de [https://www.unisdr.org/files/18197\\_provisionalspanishversionmidtermrev.pdf](https://www.unisdr.org/files/18197_provisionalspanishversionmidtermrev.pdf)
- UNISDR. (2015). *Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030*. Ginebra: UNISDR- ICLUX ES.

# PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO REGIONAL Y PROSPECTIVA ESTRATÉGICA: REFLEXIONES A PARTIR DEL ANÁLISIS DEL CASO DE LA ESTRATEGIA REGIONAL DE DESARROLLO DE ÑUBLE 2020–2028

**MARCELO RAMÍREZ VALENZUELA**

Instituto de Asuntos Públicos  
marceloramirez@iap.uchile.cl

En el presente artículo se realiza una reflexión sobre la planificación del desarrollo regional en Chile, enfocándose en el análisis del que debiera ser el instrumento rector de la gestión regional, la Estrategia Regional de Desarrollo (ERD). Junto a una lectura transversal de la evolución de este instrumento, se profundiza el análisis en la ERD de la Región de Ñuble 2020–2028, en razón de la asesoría desarrollada por un equipo del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile al Gobierno Regional, en el marco del proceso de su elaboración.

Se analiza la trayectoria metodológica de las estrategias regionales, sus principales problemas metodológicos y se plantean aspectos considerados como esenciales para la elaboración de la ERD, para que cumpla con eficacia la máxima de constituirse en la carta de navegación para el conjunto de actores regionales, tanto del sector público, como del sector privado y de la sociedad civil.

*Palabras claves: planificación regional, estrategia, prospectiva, desarrollo.*

## REGIONAL DEVELOPMENT PLANNING AND STRATEGIC PROSPECTIVE: REFLECTIONS BASED ON THE CASE ANALYSIS OF THE REGIONAL DEVELOPMENT STRATEGY OF ÑUBLE 2020-2028

In this article a reflection is made about the regional development planning in Chile, focusing on the analysis that should be the guiding instrument of the regional management, the Regional Development Strategy (RDS). Among a transversal lecture of the evolution of this instrument, the analysis in the ERD of the Ñuble Region 2020–2028 is deepened, due to the advice developed by a team of the Institute of Public Affairs of the University of Chile to the Regional Government, within the framework of its preparation process.

The methodological trajectory of regional strategies is analyzed, their main methodological problems and considered essential for the elaboration of the ERD aspects are raised, so that it effectively fulfills the maxim of becoming the chart of navigation for all regional actors, from both the public and private sectors.

*Keywords: regional planning, strategy, development, prospective.*

## INTRODUCCIÓN

Un equipo del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile, que tuvo el privilegio de coordinar, estuvo a cargo de asesorar al Gobierno Regional de Ñuble en el proceso de elaboración de su primera Estrategia Regional de Desarrollo. En efecto, la Región de Ñuble, creada por decreto del 19 de agosto de 2017 y puesta en marcha el 6 de septiembre de 2018 cuando se conforma el nuevo Gobierno Regional, requería definir una hoja de ruta con perspectiva de largo plazo que orientara la acción de la institucionalidad pública regional y convocara al sector privado y a la sociedad civil, en función de una imagen objetivo o escenario de futuro deseado. La construcción del proyecto de desarrollo regional tiene particular relevancia para Ñuble, puesto que nace siendo una de las regiones de menor desarrollo económico y social del país, es decir, con enormes desafíos para enfrentar desde la política pública. En este contexto se plantean las interrogantes que orientan la presente reflexión, que pretende ir más allá del análisis del caso de la ERD de Ñuble, sino que más bien, a partir de esa experiencia, plantear ideas generales sobre la planificación regional. De esta forma se intentará responder a las siguientes preguntas:

1. ¿Cuáles son los aspectos más relevantes a considerar en un proceso de planificación del desarrollo regional?
2. ¿Cuáles son los errores más frecuentes que se observan en las generaciones de estrategias regionales elaboradas en Chile hasta la fecha?
3. ¿Cuáles son los aportes metodológicos de la ERD de la Región de Ñuble 2020–2028?

De manera mucho más indirecta, la reflexión está orientada por preguntas como ¿por qué las organizaciones públicas se resisten a planificar? O lo que es casi lo mismo ¿por qué prescinden de los instrumentos de planificación para gestionar las inversiones? Si bien no es menos cierto que ha habido avances importantes en este campo en la institucionalidad pública chilena, de todas formas, no es difícil encontrar casos de instituciones sin plan estratégico vigente, tanto en el nivel nacional como en el nivel sub-nacional. Esta circunstancia puede estar fundamentada por una cierta desconexión entre la planificación y la realidad operativa de la organización, sobre todo si es que el plan se ha hecho como un ejercicio formal

y no sustantivo; por el predominio de un enfoque de corto plazo, que provoca una cierta obsesión por las metas anuales, que impiden salirse del camino trazado, aunque sea evidentemente necesario; o por la anualidad de los presupuestos, que obliga a concentrar grandes esfuerzos en ciclos de corto plazo.

En el artículo se aborda, en primer lugar, el contexto institucional para la planificación regional en Chile, que ha adquirido particular relevancia política a partir de los cambios introducidos a la Ley Constitucional de Gobierno y Administración Regional en 2018, con el objetivo de fortalecer la descentralización del país. En segundo lugar, se presenta una breve retrospectiva de la planificación regional en Latinoamérica, con foco en el caso chileno, el que resulta interesante para el análisis a partir de la colisión entre una visión neoliberal del rol del Estado y las políticas públicas, impuesta en dictadura, y un enfoque del desarrollo que le asigna una función más relevante al Estado y a la planificación para corregir los desequilibrios sociales y territoriales que provoca el libre mercado. En tercer lugar, se aborda la tarea de definir a la Estrategia Regional de Desarrollo, como el instrumento rector para la gestión estratégica regional, profundizando en lo que podrían ser los problemas más recurrentes en la formulación y gestión de este instrumento.

El cuarto acápite del artículo se centra específicamente en la ERD de la Región de Ñuble 2020–2028, correspondiendo a lo que podríamos definir como un análisis de caso. En esta sección se describe muy brevemente la estructura de la ERD, bajo la premisa de que el documento en su integridad ya está disponible en el portal web del Gobierno Regional de Ñuble, y se hace una mayor referencia a los que, desde nuestra perspectiva, son parte de los principales aciertos metodológicos de este instrumento. El artículo se cierra con algunas conclusiones que buscan reforzar las ideas más relevantes desarrolladas previamente.

## 1. CONTEXTO INSTITUCIONAL

El artículo 14 de la Ley 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, modificada por última vez en 2018, establece que “los gobiernos regionales deberán observar como principio básico, el desarrollo armónico y equitativo de sus territorios, tanto en aspectos de desarrollo económico,

como social y cultural”, siendo esto evidentemente imposible si es que no se tiene definida una carta de navegación, que le permita a la región ir más allá de la contingencia. Para estos efectos, según establece la ley, el futuro Gobernador Regional tiene la obligación de “formular políticas de desarrollo de la región, considerando las políticas y planes comunales respectivos”, así como “someter al consejo regional las políticas, estrategias y proyectos de planes regionales de desarrollo y sus modificaciones” (artículo 24, letras a y b, respectivamente, de la Ley 19.175), así como también otros planes tales como la inversión regional o el plan regional de ordenamiento territorial.

En la letra b) del artículo 24 de la versión original de la Ley 19.175, se señalaba que al Intendente le correspondía “someter al consejo regional los proyectos de planes y las *estrategias regionales de desarrollo* y sus modificaciones, así como proveer a su ejecución”. Este artículo consagra formalmente la obligación de los Gobiernos Regionales respecto a la elaboración y actualización de la Estrategia Regional de Desarrollo (ERD) y refuerza la práctica de darle una orientación estratégica con horizonte de mediano y largo plazo a la gestión pública regional.

Por otra parte, el contexto nacional actual está marcado por otra coyuntura que probablemente hará todavía más relevante la planificación y la articulación de actores institucionales a nivel regional, relacionada con los cambios que introducirá la Ley 21.073, que regula la elección de los Gobernadores Regionales y la Ley 21.074, que fortalece la regionalización del país. La reciente modificación constitucional y de la Ley Orgánica de Gobierno y Administración Regional (2018), que consagra entre otras materias, la elección directa de los Gobernadores Regionales, la creación de la figura del Delegado Presidencial Regional, la transferencia de competencias desde el gobierno central en materia de infraestructura y transporte, de desarrollo económico e industria y de desarrollo social, además de la creación de áreas metropolitanas, generarán un escenario político institucional muy distinto al que existe hasta ahora, en el que se requerirá de mucha colaboración y coordinación entre las institucionalidad regional descentralizada (de nivel regional y comunal) y la institucionalidad desconcentrada en cada región. En este marco, el peor de los escenarios posibles sería el que se instalara en la región más que una dinámica de colaboración una de competencia entre ambos sectores de la institucionalidad sub-nacional.

La creación de la nueva institucionalidad regional sin ninguna duda cambiará los incentivos institucionales que influyen en el comportamiento de los actores regionales y locales: frente a la autoridad del representante del Presidente de la República en la región se instalará una figura política, el Gobernador Regional, dotada de legitimidad democrática directa.

El escenario descrito es el que se puede visualizar a partir de las definiciones constitucionales y legales vigentes, sin embargo, el país está ad portas de iniciar un proceso de cambio constitucional que podría traer novedades en relación a la estructura del estado, a la configuración de la administración regional y a los niveles de descentralización política y financiera. Si bien hasta hoy la tendencia imperante en Chile es a la profundización de la descentralización, no es totalmente descartable que se observen procesos inversos, como ha ocurrido en el mismo país con la educación municipal o que se tengan a la vista procesos de recentralización administrativa como los que han materializado en varios países europeos, entre ellos Francia, que inicia en 2014 un proceso de reducción del número de sus regiones de 22 a 13.<sup>1</sup> Si bien no es objeto de estudio en este artículo, se estima que en el caso de Chile el proceso de creación de nuevas regiones no debiera ser prioritario en el futuro, a diferencia de lo que ocurre en el nivel municipal, en el que se observa la existencia de varios municipios que han alcanzado un tamaño poblacional que prácticamente hace inviable una gestión eficiente, que resuelva los problemas propios de la gestión municipal, situados en el espacio del barrio, de la vida cotidiana de los ciudadanos.

## **2. RETROSPECTIVA SOBRE LA PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO REGIONAL**

En Latinoamérica la trayectoria de los procesos de planificación en el nivel regional o comunal ha tenido, desde los años 60 del siglo pasado, avances y retrocesos. Esto se ha hecho particularmente evidente en Chile, que en los años 60 se suma a la tendencia predominante que se tradujo en la creación, en una buena parte de los estados latinoamericanos, de dispositivos institucionales (ministerios, servicios,

---

1 [https://www.lemonde.fr/politique/article/2014/07/23/les-deputes-adoptent-le-projet-de-loi-de-reforme-territoriale\\_4461747\\_823448.html](https://www.lemonde.fr/politique/article/2014/07/23/les-deputes-adoptent-le-projet-de-loi-de-reforme-territoriale_4461747_823448.html)

oficinas) con la misión de coordinar procesos de planificación del desarrollo nacional. Este proceso habría tenido un impulso relevante en la Carta de Punta del Este, de 1961, suscrita en el marco de la reunión del Consejo Interamericano Económico y Social (CIES) de la OEA (Lira, 2006:9).

Consecuentemente, en el segundo lustro de la década de los 60 se funda en Chile la Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN), desconcentrada en la Oficinas Regionales de Planificación (las ORPLAN), que se va a transformar en una especie de centro de pensamiento estatal en el que se va a diseñar una nueva configuración político-administrativa del país. ODEPLAN se concibió “como un órgano asesor de la presidencia de la república, con equipos profesionales de excelencia” (Soms, 2010:34). El relato de los avances en el campo de la planificación del desarrollo desde la fundación de ODEPLAN hasta el golpe de estado está muy bien fundamentado por Esteban Soms (2010), quién a grandes rasgos destaca el esfuerzo de la época por concebir y desplegar una política nacional de desarrollo, que se hiciera cargo de los grandes temas pendientes del período y de la definición de polos y focos de desarrollo en el territorio. Sin embargo, no es menos cierto que ya en esos años hay una preocupación por la eficacia de la planificación, que queda plasmada en la obra de Carlos Matus, quién publica en 1972 “Estrategia y Plan”, que contiene, entre otros muchos aportes, una crítica frontal a los problemas de la planificación tradicional. Entre otros problemas, Matus destaca la errónea oposición entre largo y corto plazo, la pérdida de sustancia en las ideas, el formalismo cuantitativo y el enfoque sobre lo aparentemente operativo en desmedro de la visión de la planificación como instrumento de acción y de gobierno (Matus, 1972:11). Más recientemente otros autores coinciden en la perspectiva crítica de Matus, señalando que “la modalidad normativa o tradicional de la planificación sufrió un verdadero descrédito, que se manifestó en la débil materialización tanto de los objetivos como de los medios planteados” (Máttar y Cuervo, 2017: 20).

La instauración del neoliberalismo en Chile, en el contexto de la dictadura militar, supondrá una estrategia distinta para promover el desarrollo nacional y regional, que le asigna el rol central en la producción de bienes públicos al mercado y reduce el protagonismo del Estado en la economía, asociando además a la planificación a modelos de corte socialista. Los efectos del cambio de enfoque torcerán, a nuestro juicio definitivamente, el destino de ODEPLAN, que se transforma en los años 70

“en un espacio privilegiado donde nace y toma cuerpo la contrarreforma neoliberal” (Soms, 2010:64), destino que empieza a sellarse con el retorno a la democracia, en que se transforma en un Ministerio de Planificación contradictoriamente desprovisto del poder necesario para planificar el desarrollo del país y de sus regiones, con el encargo explícito del Presidente Aylwin de enfocarse en la política social, ámbito sin duda relevante a principios de los años 90 del siglo pasado, en que la situación social del país era catastrófica (en 1990, de acuerdo a la Encuesta CASEN, el 38,6 % de la población se encontraba bajo la línea de pobreza). Sin duda no hay cuestionamiento posible a la urgencia puesta por el Presidente Aylwin a la tarea de enfrentar el desafío ético de reducir la pobreza, sin embargo, la concentración de la autoridad del nuevo MIDEPLAN en la coordinación de la política social, para lo cual además se lo dotó de cinco servicios relacionados para abordar temáticas específicas en materia social (FOSIS, SERNAM, INJUV, CONADI y FONADIS), implicó el desplazamiento de MIDEPLAN de la función de aportar al análisis coyuntural y prospectivo del desarrollo nacional, que es asumida en propiedad por el Ministerio de Hacienda y la DIPRES, a lo que seguirá el debilitamiento de la participación del Ministerio de Planificación en la planificación regional, que concluye, con el traspaso de esa función a los Gobiernos Regionales, materializada en 2007, 8 años después que el ex Presidente Frei R-T anunciara el cierre de MIDEPLAN (que finalmente no se llevó a cabo), ante la perplejidad de quienes pensábamos que el Estado debía tener, al más alto nivel, una institución que aportara una perspectiva de futuro a la gestión gubernamental, función que de alguna manera, probablemente como inercia histórica de la antigua ODEPLAN, el Ministerio de Planificación siguió desarrollando, incursionando en esos años en el análisis de prospectivo y provocando que, al menos en el nivel regional, a través de las Estrategias Regionales de Desarrollo, se instalara la práctica de visualizar escenarios de futuro en el marco de los procesos de planificación regional.

A partir del retorno a la democracia se produce una especie de doble apertura, de distinto signo, en el campo de la planificación del desarrollo: por una parte, a nivel nacional, predomina la política económica, el rol del Ministerio de Hacienda se hace superlativo, la política de largo plazo se reduce al programa de gobierno, que además a partir de 2006 se reduce a una extensión de 4 años, por lo que salvo excepciones destacadas, como la política energética del segundo gobierno de la Presidenta Bachelet, tiende a imponerse la contingencia y el corto plazo. Por otra

parte, de la mano de un incipiente proceso de descentralización de nueva era, que parte con la reforma constitucional de 1991,<sup>2</sup> que incluye elementos de descentralización política ausentes del proceso en tiempos de dictadura, se empieza a fortalecer lentamente la planificación regional y local: los Planes de Desarrollo Comunal y las Estrategias Regionales de Desarrollo comienzan a adquirir relevancia, aunque no terminan de imponerse del todo como el instrumento de referencia para la gestión estratégica local o regional, con problemas que hasta hoy son evidentes y que no distan mucho, en algunos aspectos, de los diagnosticados por Matus en 1972.

### **3. ESTRATEGIA REGIONAL DE DESARROLLO: EL INSTRUMENTO RECTOR PARA LA GESTIÓN ESTRATÉGICA REGIONAL**

En el nivel regional, desde 1990, pese a que aún no existían los Gobiernos Regionales<sup>3</sup> sino que solo Intendencias, se empiezan a desarrollar esfuerzos por encauzar la acción pública desde las regiones con sentido estratégico y se comienza a formular en las distintas regiones del país, las Estrategias Regionales de Desarrollo. Este instrumento de planificación, previo a la promulgación de la Ley 19.175, se denominan “Estrategia de Desarrollo Regional”, en consonancia con la denominación utilizada en las décadas de los 70 y 80 para el instrumento a través del cuál se coordinaba la intervención sectorial en el territorio regional, y estaba bajo la responsabilidad técnica de las antiguas Secretarías Regionales de Planificación y Coordinación (SERPLAC), con la colaboración técnica de la División de Planificación Regional de MIDEPLAN, cuestión que evidenciaba la mayor centralización existente en el país, que se expresaba no solo en Gobiernos Regionales con déficit de democracia, que estaban bajo la conducción de Intendentes designados por la autoridad presidencial y por un Consejo Regional elegido, hasta 2013, de manera indirecta por los concejales municipales de la región, sino que también, se expresaba en un enfoque de planificación que concebía esencialmente al proyecto de desarrollo regional como la expresión de los objetivos estratégicos del Estado

2 Reforma Constitucional N°19.027, aprobada el 12 de noviembre de 1991, que da origen a la institución de los Gobiernos Regionales.

3 Los Gobiernos Regionales se crean a partir de la promulgación de la Ley Orgánica de Gobierno y Administración Regional, publicada en el Diario Oficial el 11 de noviembre de 1992. La instalación de los GOREs se hace efectiva en todo el país el 23 de abril de 1993.

nacional en el territorio de cada región. De hecho, los Gobiernos Regionales no tendrán en su estructura administrativa hasta el año 2007 la función de planificación regional (Soms, 2010)<sup>4</sup>, que, como ya se señalaba, hasta entonces radicaba en el Ministerio de Planificación y en sus secretarías regionales.

La Estrategia Regional de Desarrollo es concebida en Chile formalmente como un instrumento para la planificación estratégica regional, pero al margen de esta aproximación formal, supone una definición procedimental (asociada al método) y una sustantiva (relacionada con el desarrollo regional). Esteban Soms (2007:4) define a la ERD como un proyecto técnico que apoya a un proyecto político y social de largo plazo, amplio y plural, que expresa los grandes objetivos y prioridades regionales en lo relativo a las iniciativas públicas y privadas necesarias para alcanzar tales objetivos. Esta definición enfatiza la importancia que debe tener la ERD para la región y en particular queda de manifiesto la necesidad de convocar a todos los actores regionales que pueden aportar al desarrollo regional, sinergizando sus esfuerzos a partir de una proyecto de región al que se sienten convocados. En consonancia con los que señala Soms, Sergio Boisier plantea que una estrategia debe ser parte de un proyecto político regional, en el que no solo se debe conjugar recursos económicos, sino que también el capital social (Boisier, 1999:28).

### 3.1 Generaciones de ERD y horizonte temporal

Desde 1990 hasta 2020 se han elaborado en el país cuatro generaciones de Estrategias Regionales de Desarrollo, estando en curso el quinto ciclo, las dos primeras correspondientes con el horizonte temporal de los gobiernos respectivos (Aylwin y Frei R-T). A partir de la tercera generación o tercer ciclo, elaboradas a principios de los 2000, se observa una variación en la proyección temporal de las ERDS, varias de las cuales, como las de las regiones de Valparaíso, O'Higgins, La Araucanía, Los Lagos y Magallanes, definen imágenes objetivo o escenarios de futuro proyectados a una década (2000–2010 en su mayoría y algunas 2001-2010). El resto de las regiones, como por ejemplo Tarapacá y Atacama, se mantienen

---

4 En 2007 se suscribe un convenio de colaboración entre el antiguo Ministerio de Planificación (MIDEPLAN) y la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) para implementar iniciativas para que los gobiernos regionales desarrollaran la función de planificación regional, tras lo cual se envía al Congreso un proyecto de ley para eliminar ésta función de ley de MIDEPLAN.

en la lógica de ajustarse al plazo del período de gobierno, proyectándose hasta el 2006. Aunque parezca poco relevante, este cambio en el horizonte temporal re-dimensiona el alcance de la Estrategia Regional de Desarrollo y la hace avanzar como instrumento en el que se recogen las aspiraciones de cambio estructural para las regiones, que solo es posible alcanzar en el largo plazo. A la vez, plantea una dificultad de articulación de estas políticas públicas regionales con otros instrumentos de planificación regionales y sectorial-nacionales, cuestión que resulta en alguna medida contradictorio si es que se considera el carácter unitario del Estado chileno. Probablemente, esta divergencia en los horizontes temporales de la planificación regional tenga relación con la inexistencia, a nivel del Gobierno central, de una entidad responsable de la articulación y liderazgo del proyecto de desarrollo nacional-regional, con perspectiva de futuro, como en su momento lo fue la antigua ODEPLAN.

### **Problemas recurrentes en la formulación y ejecución de la ERD**

A continuación, se hace referencia a una serie de problemas que han estado presentes, con mayor o menor grado, en los procesos de formulación y en la gestión de las Estrategias Regionales de Desarrollo de todo el país, que debieran constituirse en puntos de atención para los responsables de la elaboración de estos instrumentos de planificación.

#### **3.2 Debilidad institucional de los Gobiernos Regionales**

Si bien en general los gobiernos regionales en casi tres décadas de existencia han logrado desarrollar una importante capacidad técnico-burocrática, no es menos cierto que todavía poseen una densidad institucional que no está acorde con la misión de impulsar el desarrollo regional, para lo cual éstos entes administrativos deben gestionar la inversión regional, pero por sobre todo tratar de articular al conjunto de la institucionalidad pública en cada región, partiendo por los servicios desconcentrados y las municipalidades. Muchas veces, tanto los servicios y algunos de esos municipios poseen capacidades institucionales, traducidas en recursos humanos y financieros, superiores a las del propio GORE.

Por otra parte, la estructura institucional actual, que define como máxima autoridad al Intendente regional, con subordinación directa del Presidente de la República, ha sido para muchas regiones una fuente de tensión e inestabilidad institucional, lo que dificulta sin ninguna duda la gestión estratégica con mirada de largo plazo. Esta inestabilidad se expresa en la permanencia que han tenido los Intendentes en su cargo, por ejemplo, en la región de La Araucanía, hubo cuatro Intendentes en el segundo cuatrienio de la Presidenta Bachelet y en el actual segundo gobierno del Presidente Piñera, ya ha habido tres. En la Región Metropolitana, desde la instauración de la nueva democracia en 1990 ha habido 18 Intendentes, con un promedio de duración en el cargo de 1,6 años. Sin ninguna duda, la inestabilidad en el cargo de la máxima autoridad regional, el Intendente, ha sido una presión más para que la contingencia y el corto plazo predominen en las decisiones de política pública regional.

### 3.3 La cuestión del método ¿cuál enfoque metodológico usar?

Luis Lira (2006) distingue 4 enfoques metodológicos posibles para la planificación regional: la planificación tradicional o normativa; la planificación situacional; la planificación estratégica; y, la prospectiva estratégica. Sin entrar de lleno en cada uno de estos enfoques, tarea imposible en este artículo por limitaciones en su extensión, podría afirmarse que en el diseño metodológico de la Estrategias Regionales de Desarrollo, sobre todo en las 2 primeras generaciones (1990 al 2000), predomina el enfoque de la planificación tradicional y se empiezan a incorporar elementos de la planificación estratégica, por ejemplo en el diagnóstico y en la definición de la visión regional. La planificación estratégica como método sin duda está asociada a la gestión de organizaciones y se puede definir como un “conjunto de actividades formales encaminadas a producir una formulación estratégica” (Jarillo, 1993:186) o, como señalan Hax y Majluf, un proceso de evaluación sistemática de la naturaleza de un negocio, definiendo los objetivos a largo plazo, identificando metas y objetivos cuantitativos, desarrollando estrategias para alcanzar dichos objetivos y localizando recursos para llevar a cabo dichas estrategias (Lira, 2006). Hoy muchas organizaciones del sector público usan elementos de la planificación estratégica para la definición de sus planes de mediano y largo plazo, sin embargo es evidente que su aplicación no puede ser mecánica en este sector y menos cuando se trata de la definición de estrategias de desarrollo de territorios.

Al respecto hay que señalar, en primer lugar, que la “misión” para cada organismo estatal está definida en la ley y la “visión” se alimenta no solo de las aspiraciones institucionales sino que en gran parte de la política, que es donde se definen los objetivos de la sociedad y sus acuerdos de convivencia. Por otra parte, las organizaciones públicas no compiten con otras organizaciones del mismo tipo, sino que por el contrario, están obligadas a desarrollar estrategias de colaboración. Sin embargo, es evidente el aporte del enfoque de la planificación estratégica a la formulación de una estrategia regional, en el diagnóstico, en la identificación de sus ventajas competitivas, etc.

La tercera generación de ERD, elaboradas a partir de 2000, con proyección temporal variable (algunas hasta 2006 y otras hasta 2010), que cuentan todavía con una fuerte participación técnica del Ministerio de Planificación, a través de su División de Planificación Regional y sus SERPLACS, empiezan a introducir elementos de la prospectiva estratégica en su diseño metodológico, con toda probabilidad debido a que a fines de los 90 MIDEPLAN inicia un proceso de formación de los profesionales de las SEPLACS en el Método de Construcción de Escenarios, gracias a la suscripción de un convenio con la cooperación francesa, que facilitará la visita de varios especialistas franceses en prospectiva para capacitar a los funcionarios y realizar ejercicios piloto. De esta forma, algunas de las ERDs formuladas a partir de la primera década de este siglo y sobre todo aquellas elaboradas o actualizadas a partir de 2010 en adelante, comenzarán a utilizar herramientas de la prospectiva en los procesos de diagnóstico y análisis de los sistemas territoriales (análisis estructural, análisis de actores, análisis de tendencias) y en la elaboración de escenarios de futuro para la definición de la imagen objetivo de la ERD. Ejemplo de esto son la ERD de la Región de La Araucanía 2000–2010,<sup>5</sup> que plantea escenarios deseados para cada uno de los 4 pilares estratégicos en torno a los que se estructura; la ERD de la Región de Aysén 2009–2030,<sup>6</sup> que es la cuarta estrategia elaborada en esa región, cuyo Gobierno Regional con la asesoría del ILPES-CEPAL, proyecta escenarios de planificación con el más largo horizonte temporal considerado en un instrumento de este tipo, en torno a 5 ejes (ambiental, social, institucional, infraestructura

5 ERD Región de La Araucanía 2000-2010: [http://www.subdere.gov.cl/sites/default/files/documentos/articulos-66551\\_recurso\\_1.pdf](http://www.subdere.gov.cl/sites/default/files/documentos/articulos-66551_recurso_1.pdf)

6 ERD Región de Aysén 2009-2030: [http://www.subdere.gov.cl/sites/default/files/documentos/articulos-82944\\_archivo\\_fuente.pdf](http://www.subdere.gov.cl/sites/default/files/documentos/articulos-82944_archivo_fuente.pdf)

y economía); la primera ERD de la Región de Los Ríos 2008-2018, en la que se realiza un notable ejercicio de construcción de 7 escenarios de futuro, que se denominaron Escalera real, El regreso de los cisnes, Ciencia a la carta, Territorios emergiendo, El bosque nos rodea, Todos los ríos llegan a Valdivia, Perdidos en la niebla (Gobierno Regional de Los Ríos, 2009: 37), mediante el uso riguroso del método de construcción de escenarios de la escuela prospectiva francesa liderada por Michel Godet. Más recientemente, hay que destacar la ERD Región de Ñuble 2020–2028, en la que se utilizan también elementos metodológicos de la prospectiva y que abordaremos en profundidad más adelante.

### 3.4 La apropiación de la ERD por parte de los actores regionales

Una de las diferencias conceptuales más interesantes entre los enfoques metodológicos de la planificación situacional, de la planificación estratégica y de la prospectiva estratégica respecto a la planificación tradicional, se relaciona con la valoración que se da a los actores que participan en el proceso de planificación, que se transforman en una pieza clave no solo para la formulación del plan sino que también para su gestión. Desde la planificación situacional se plantea que “el arte de unir, sumar y avanzar, en el tiempo preciso, es el arte de conducir como líder una determinada estrategia” (Matus, 1972: 125). Según el propio Matus, esto se relaciona con el grado de cohesión de los grupos sociales que apoyan una estrategia, a lo que habría que agregar, que esa cohesión se relaciona también con la habilidad que puede o no tener el líder para vincular a los distintos actores de una región al proceso de elaboración y ejecución de la ERD. Por el lado del enfoque metodológico de la planificación estratégica se sostiene que todo sistema que ocupa el método implica, necesariamente, un proceso iterativo de arriba abajo y de abajo arriba en la organización, debido a que, por una parte, no puede hablarse de un plan estratégico real si no se ha comunicado a cada unidad de la organización cuál va a ser su aporte a su ejecución, y, por otra parte, es muy difícil que las unidades que efectivamente hacen las cosas se motiven en su realización si no han sido consideradas en la formulación del plan (Jarillo, 1993: 187).

Para la prospectiva estratégica la cuestión sobre la apropiación de la estrategia por parte de los actores del sistema es esencial. Michel Godet (2000:2) plantea que “la complejidad de los problemas y la necesidad de plantearlos colectivamente

imponen el recurso a métodos que sean tan rigurosos y participativos como sea posible, al objeto de que las soluciones sean reconocidas y aceptadas por todos”. En opinión de Godet, desde hace varias décadas uno de los referentes mundiales de la prospectiva estratégica, el éxito del proyecto pasa por la apropiación intelectual y afectiva, la que constituye un paso obligado “si es que se quiere que la anticipación cristalice en una acción eficaz” (Godet, 2000: 12).

En definitiva, desde estos distintos enfoques metodológicos lo que se plantea es que, así como es clave la participación en un proceso de planificación, resulta más relevante que, para el caso analizado, los actores regionales se apropien de la ERD, adhieran a la Imagen Objetivo que se ha definido colectivamente y desarrollen acciones que apunten precisamente a acercar a la región al escenario deseado. De esta manera, el análisis de los actores y su involucramiento en el proceso de formulación y gestión de una estrategia para ser otro de los objetivos de la propia estrategia.

Situándonos de nuevo en el análisis de las ERD, lo que se observa precisamente como un problema transversal es la deficiente apropiación de la estrategia por parte de los actores regionales, partiendo inclusive por quienes conforman la institucionalidad pública regional. Sin duda, no se trata exclusivamente de problemas asociados a las voluntades de los directivos y funcionarios públicos regionales, sobre todo de la institucionalidad desconcentrada, lo que explica el desalineamiento respecto a la ERD, sino que esto también pasa por el diseño institucional, que, como ya hemos argumentado, exhibe a gobiernos regionales con una estructura institucional débil (con inestabilidad en el cargo de la máxima autoridad, reducido personal y bajo presupuesto), que debe coordinar e intentar alinear a servicios desconcentrados en el territorio institucionalmente más fuertes (con más personal, con más presupuesto, con una cultura organizacional decantada). Probablemente estos sean parte de los fundamentos que están en la raíz del problema que diagnosticaban a comienzos de la década Delamaza, Cunill y Joignant (2012), cuando señalaban las dificultades que se constataban en la articulación de los actores regionales y locales con los procesos deliberativos asociados a la generación de estrategias y planes de desarrollo regional, que se traducía, principalmente, en el involucramiento en estos procesos de “los actores de la elite regional: autoridades regionales, personas del mundo empresarial y de los medios de comunicación” (p.53). La crítica de estos autores tiene sin duda un fundamento empírico general, pero en lo específico,

podría afirmarse que la mayoría de las ERDs de segunda generación en adelante, elaboradas en torno al 2000, incorporan mecanismos de participación más amplios, que buscan resolver, en algunas regiones con más éxito que en otras, el problema de la vinculación deliberativa de las organizaciones de la sociedad civil con las definiciones estratégicas que se toman en la construcción de estos instrumentos de planificación, así como también la articulación de la planificación regional con la planificación local (con enfoque multiescalar). De esta manera, puede argumentarse que, aunque sin duda se requieren nuevos esfuerzos para estimular y canalizar la participación ciudadana en la construcción de los planes de desarrollo regional, podría tener más peso en la relativa fragilidad de las ERDs como instrumento en que se expresa el proyecto político regional, el factor debilidad de los gobiernos regionales, desarrollado precedentemente.

Retomando el análisis sobre la apropiación y alineamiento de los actores, puede señalarse que el desacople de la gestión de la institucionalidad regional y en particular de las decisiones de inversión, puede resultar letal para el éxito de una Estrategia Regional de Desarrollo. Como ejemplo de esta situación se puede mostrar el dato respecto a la inversión regional de la Región de Atacama para el período 2009–2014, contenido en uno de los pocos estudios evaluativos de una ERD realizados y de fácil acceso para la ciudadanía. Para el período indicado el estudio consigna que el 63,1% de la inversión regional se realizó en líneas de inversión no asociadas a los lineamientos estratégicos definidos en el marco del proceso de formulación de la ERD Región de Atacama 2007–2017 (CCIRA, 2015:25).

### 3.5 Déficit en los sistemas de monitoreo, seguimiento y evaluación

Otro de los problemas que han exhibido las Estrategias Regionales de Desarrollo, particularmente las de las primeras generaciones, se relaciona con las deficiencias en los sistemas de monitoreo, seguimiento y evaluación, que en muchos casos no han pasado de ser una declaración formal en el documento de la ERD. De hecho es muy difícil encontrar en línea registro de los niveles de avance de la ERD, cualquiera sea la región, y estudios que evalúen el impacto de la estrategia en el desarrollo regional. Hay evidentemente excepciones, se conoce la existencia de estudios evaluativos por ejemplo en la Región de Los Ríos (respecto a la estrategia 2009–2019), en la Región de Los Lagos (respecto a la estrategia y de la Región

de Atacama (respecto a la ERD 2007–2017, hecho el año 2015, único estudio de fácil acceso en la web). Sin duda la debilidad de un sistema de esta naturaleza condiciona la eficiencia del instrumento de planificación y la rendición de cuentas a la sociedad regional.

No obstante, es importante destacar que los problemas asociados a los sistemas de seguimiento y evaluación no son exclusivos de las ERDs, constándose que en Latinoamérica los sistemas de gestión por resultados han quedado restringidos, en buena medida, a nivel de proyectos y programas, sin considerar la estrategia en su conjunto, centrándose además el seguimiento y la evaluación en procesos y productos y no en resultados e impactos sociales (Máttar y Cuervo, 2017: 23).

#### **4. LA ERD DE LA REGIÓN DE ÑUBLE 2020–2028**

La Estrategia Regional de Desarrollo de la Región de Ñuble 2020-2028 es la primera que se elabora en esta nueva región creada administrativamente en 2018 y, por lo tanto, como ocurrió con las ERDs de Arica y Parinacota y de Los Ríos en el momento de su creación como nuevas regiones, representa el proyecto fundacional de desarrollo de largo plazo de la sociedad regional ñublensina.

La ERD de Ñuble se construyó con un enfoque metodológico que combina elementos de la planificación situacional (en el análisis de problemas, en el trabajo con actores regionales y en la introducción del concepto de incertidumbre en el proceso de planificación) y de la prospectiva estratégica, que incorpora elementos de la planificación estratégica y análisis de futuro.

La prospectiva estratégica y la planificación situacional, entre otros aspectos, se diferencian de enfoques más tradicionales de la planificación, en la relevancia que le dan, en primer lugar, al análisis de actores y al desarrollo de estrategias que permitan resolver el “problema de la apropiación”, al que ya nos referimos previamente, es decir, cómo los actores regionales hacen suyo el proyecto de desarrollo de la región y, por lo tanto, cómo contribuyen con su esfuerzo a logro de la imagen objetivo, que en el caso de la ERD de Ñuble se define con un horizonte temporal de 8 años.

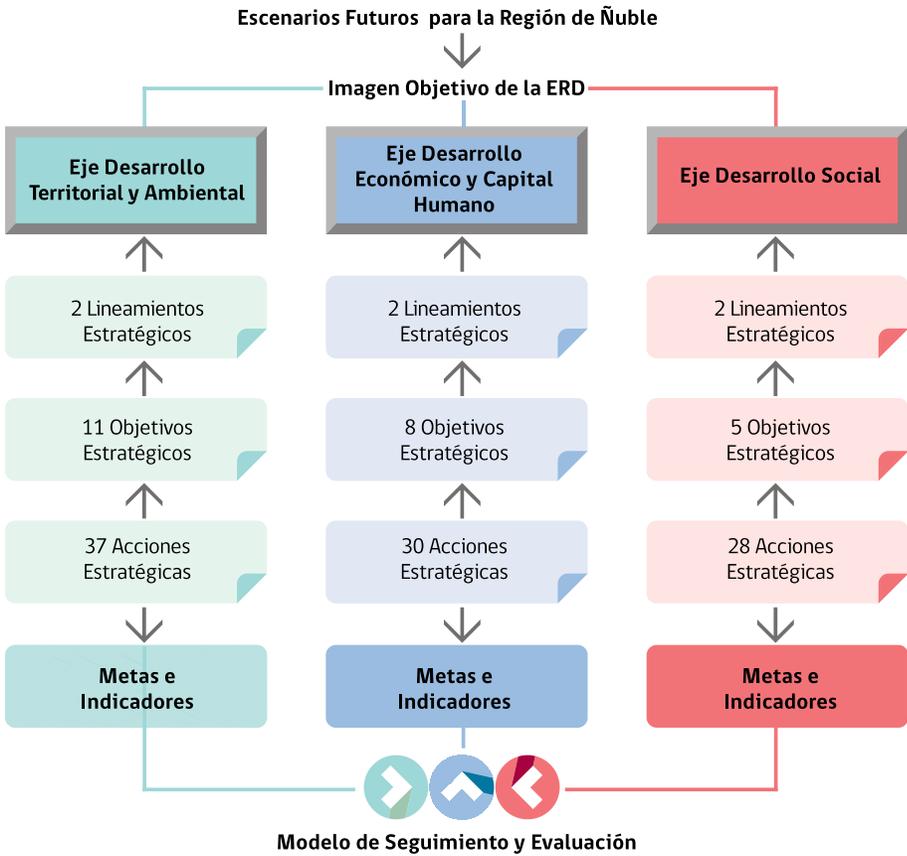
Por otra parte, ambos enfoques de planificación, situacional y prospectivo, ponen énfasis en el reconocimiento de la incertidumbre que contextualiza la formulación de cualquier estrategia, por lo que, en particular desde la prospectiva estratégica, se plantea la necesidad para el ejercicio de planificación de visualizar escenarios alternativos de futuro, a partir de herramientas metodológicas que tienen esta finalidad (Método Delphi, Análisis morfológico, Sistema de matrices de impacto cruzado s-MIC, Ábaco de Regnier, Ejes de Peter Schwartz). Ahora, el objetivo de la prospectiva estratégica es conducir a la organización, en este caso al territorio regional, hacia el escenario deseado (definido como “imagen objetivo” en la ERD), por lo que a partir del ejercicio de visualización de escenarios de futuro debe hacerse la formulación estratégica, encadenando los lineamientos estratégicos, objetivos y metas necesarias para reducir la brecha que separa a la realidad regional actual de la imagen de futuro definida.

#### 4.1 Estructura de la ERD de Ñuble 2020–2028

La ERD se estructura en tres capítulos:

- i) Diagnóstico y desafíos regionales por eje temático: Territorio y Medio Ambiente; Economía y Capital Humano; y Desarrollo Social. Es relevante destacar que, tal como se plantea en el documento final de la ERD, de acuerdo al enfoque metodológico utilizado, estos ejes “corresponden a los subsistemas en torno a los cuales se agrupan las variables, factores o drivers de mayor motricidad en un proceso de desarrollo territorial” (GORE de Ñuble, 2020:21).
- ii) Escenarios para la Región de Ñuble 2028. En este capítulo se describe la construcción de ocho escenarios de futuro, en base al método de Ejes de Peter Schwartz, para contextualizar la definición de la imagen objetivo para la Región de Ñuble al año 2028. Dada la relevancia de este capítulo hacemos una referencia más extensa más adelante.
- iii) Plan de Acción: Lineamientos, Objetivos y Acciones Estratégicas Territorializadas. En este capítulo se sistematiza la formulación estratégica de la ERD y se establece un sistema de monitoreo, seguimiento y evaluación. Respecto a este último sistema también se hace una mayor referencia más adelante, dada su relevancia para el proceso de gestión de la ERD.

La figura siguiente resume la estructura de la ERD:



FUENTE: ESTRATEGIA REGIONAL DE ÑUBLE 2020-2028

#### 4.2 Aciertos en la formulación de la ERD de Ñuble

Hay aspectos en el proceso de formulación de la ERD de Ñuble y en su estructura final, que pueden ser destacados como aportes metodológicos de este instrumento para ejercicios futuros del mismo tipo. Varios de estos aportes fueron previstos por el equipo técnico del propio Gobierno Regional, a partir de análisis de la experiencia comparada en la elaboración de estrategias, y otros fueron el resultado del

trabajo conjunto con el equipo asesor del INAP de la Universidad de Chile. Entre estos aciertos se pueden mencionar los siguientes:

### 4.3 Visualización de escenarios de futuro

El análisis prospectivo ha cobrado relevancia en las últimas décadas, debido a que, entre otros factores, se tiene cada vez más conciencia respecto a que los países y las organizaciones se mueven en un entorno cambiante, en el que se ha acelerado la dinámica de cambios, producto de fenómenos como el cambio climático y el desarrollo tecnológico. De esta forma, se observa que se ha incrementado la incertidumbre y que estamos en presencia de un cambio de tendencias que con toda probabilidad implicará una transformación de la sociedad mundial. Al cambio de tendencias se superponen además hechos disruptivos, hechos portadores de futuros cuyo impacto es difícil de cuantificar, como ha ocurrido con la pandemia del COVID-19, lo que, según algunos expertos, estaría inaugurando lo que se podría denominar la “Era del Desorden”, que reemplazaría al súper ciclo de la segunda era de la globalización que ocurrió entre 1980–2020 (Deutsche Bank, 2020).

En el marco de la formulación de la ERD y luego del diagnóstico territorial, ambiental, económico, social y cultural regional, se desarrolló un proceso de visualización de 8 escenarios de futuro utilizando para estos efectos la metodología de los Ejes de Peter Schwartz y un ejercicio de evaluación de posibilidades de ocurrencia del escenario óptimo, para lo que se usó una adecuación del Método Delphi. La propuesta metodológica de Peter Schwartz constituye una opción para construir escenarios, que puedan servir como apoyo al proceso de toma de decisiones (Farías, 2015:233).

Para la elaboración de los ocho escenarios planteados por el equipo del INAP, con escenarios positivos y adversos para la región, se identificaron inicialmente 19 variables o factores de cambio para la región, asociadas a uno o más indicadores que permitieran concretar su medición. Estas variables fueron las siguientes:

- Crecimiento del PIB regional
- Dinámica de la estructura productiva
- Exportaciones
- Inversión pública

- Inversión privada
- Desempleo
- Desigualdad social
- Pobreza
- Ingreso
- Escolaridad
- Gasto público
- Producción energética
- Recursos hídricos
- Contaminación del aire
- Residuos sólidos domiciliarios,
- Conectividad
- Compromiso de actores políticos regionales y locales con el proyecto de desarrollo regional
- Compromiso del empresariado con el proyecto de desarrollo regional
- Compromiso de la sociedad civil con el mismo proyecto

Las 19 variables fueron definidas en el proceso de diagnóstico regional previo a la formulación estratégica, sumando tres factores asociados a la “apropiación” o cohesión de los actores regionales en torno al proyecto de desarrollo regional, la ERD, al que nos hemos referido anteriormente. De esta forma y en virtud de los requerimientos de la metodología, se definieron 3 “familias” o categorías de variables, cada una de ellas correspondientes a uno de los 3 ejes utilizados para la visualización de los 8 escenarios. Estos ejes (categorías) corresponden a: 1) Diversificación económica con calidad 2) Condiciones sociales y ambientales, y 3) Compromiso político y social transversal. Los 8 escenarios resultan de la combinación de estas categorías en función de la siguiente tabla:

ESCENARIO	CATEGORÍA 1	CATEGORIA 2	CATEGORIA 3
	Diversificación económica	Condiciones sociales y ambientales	Compromiso político y social transversal
1	+	+	+
2	+	+	-
3	+	-	+

4	+	-	-
5	-	+	+
6	-	+	-
7	-	-	+
8	-	-	-

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA.

El ejercicio de visualización de escenarios futuros para la región culminó con el taller “Construyendo el Futuro de la Región de Ñuble”, realizado el 4 de julio de 2019, en el Teatro Municipal de Chillán, al que se convocó a un grupo de 88 actores relevantes de la región y en el que se evaluó, mediante una encuesta Delphi realizada a través de una aplicación en línea, las posibilidades de ocurrencia del escenario más positivo para la región, es decir, en el que se logra diversificar de manera sostenible la economía regional, se resuelven los problemas sociales y ambientales que la caracterizan y se observa una alta cohesión de la sociedad regional en torno al proyecto de desarrollo de la región, plasmado en la ERD. Los actores convocados al taller hicieron una valoración moderada de las probabilidades de ocurrencia del escenario deseado (50,8%), en parte debido a que la expectativa de mejoramiento de las condiciones sociales y ambientales de la región era más bien baja (44%), cuestión que fue posteriormente relevante para la definición de opciones estratégicas. En el documento de la ERD, disponible en la web del Gobierno Regional, hay un completo reporte de este ejercicio.

#### 4.4 Conexión del ejercicio de visualización de escenarios de futuro con la formulación estratégica

Uno de los aspectos que no es fácil de resolver en el uso de la prospectiva estratégica como método para la elaboración de un instrumento de planificación, como la ERD, es la conexión entre el ejercicio prospectivo, es decir la visualización o construcción de escenarios de futuro, y la formulación del resto de la estrategia. En el caso de Ñuble se hace, a nuestro juicio, una correcta resolución de este problema, puesto que la Imagen Objetivo de la ERD está en directa relación con el escenario más positivo identificado con los Ejes de Schwartz (definido como “Camino al desarrollo”), así como con los ejes estratégicos en torno a los que se estructura la

ERD. La Imagen Objetivo se construye por lo tanto, dando cuenta de las aspiraciones regionales en el ámbito del desarrollo territorial y ambiental, de la economía y el capital humano, y del desarrollo social y cultural regional, así como expresa el compromiso de la comunidad regional con el proyecto de desarrollo regional.

#### 4.5 Articulación del futuro con los imperativos de gobierno en el presente

La viabilidad política de una ERD depende de los niveles de adhesión que tengan a sus definiciones estratégicas los principales tomadores de decisión en la región, principalmente del sector público, pero también del sector privado y de la sociedad civil. Para el caso del sector público resulta evidente que una estrategia que se abstrae totalmente de lo contingente está condenada al fracaso, puesto que la dinámica del proceso político obliga a la autoridad, por una cuestión de responsabilidad y compromiso, pero también de supervivencia política, a dar respuesta a las expectativas de corto plazo de sus electores. La clave estaría en combinar eficazmente el largo plazo con los imperativos del presente, asociados al ciclo político. Hay buenos ejemplos, la política energética chilena al 2050 es uno de ellos.

Desde nuestra perspectiva, la ERD de Ñuble 2020–2028 se hace cargo de este dilema y conecta de buena manera el proyecto regional de largo plazo con las aspiraciones de la sociedad regional más inmediatas. Es muy probable que las circunstancias en que se construyó la Estrategia Regional, marcadas por la reciente creación administrativa de la Región de Ñuble, hayan contribuido a cohesionar a los actores regionales detrás de un proyecto de futuro, por lo que el desafío planteado para la autoridad será la mantención del consenso regional en torno a este proyecto, con los ajustes que puedan hacerse en los próximos años, pero sobre la base de decisiones que sean coherentes con los objetivos estratégicos contenidos en la ERD. En definitiva, el desafío que se plantea es más bien de orden político y dependerá, por una parte, de la capacidad de liderazgo de la autoridad regional y, por otra, de los niveles de cohesión de los actores más relevantes de la región en torno al proyecto político regional.

## Esfuerzo de identificación de “lo estratégico”

La mayoría de los expertos en planificación estratégica y en particular en planificación del desarrollo regional, destacan que la ERD debe tener entre sus atributos más esenciales el estar correctamente “enfocada”. Otros atributos son que sea clara, visionaria, innovadora, coherente, implementable, integradora y consistente (Martínez, 2009: 8). Que la ERD sea “enfocada” implica que debe contener definiciones estratégicas claras y que se distingan de la acción inercial de la institucionalidad pública regional. El supuesto de trabajo debe ser que no todo lo que hace el gobierno regional y los servicios desconcentrados debe estar contenido en la ERD, sino que ésta debe priorizar aquellas políticas, programas y proyectos que puedan aportar a generar un cambio sustantivo en las condiciones de desarrollo de la región. Aunque la ERD de Ñuble forma parte de un sistema de planificación regional, a nuestro juicio insuficientemente explícito, en el que debiera relacionarse con otros instrumentos tales como el Plan Regional de Ordenamiento Territorial, los Planes de Desarrollo Comunal, Planes Sectoriales y planes todavía más operativos relacionados con la inversión que se hace en el territorio regional, existe siempre en su elaboración la tensión derivada de las diferentes percepciones que hay en la institucionalidad pública regional sobre este instrumento, cuestión que se manifiesta en la pregunta sobre cuán operativa y concreta debe ser la ERD en sus definiciones estratégicas.

En el caso de la ERD de Ñuble, por decisión de la autoridad regional, se definió un conjunto acotado de lineamientos estratégicos (6), objetivos estratégicos (24) y acciones estratégicas (95), claramente implementables y que constituyen individualmente iniciativas con un nítido alcance regional. Esta es una diferencia importante de la ERD de Ñuble respecto de otras estrategias formuladas en el país, en las que existe la tendencia a imponerse una visión más operativa y contingente, que estratégica, por lo que estos instrumentos tienden a dar cabida a la gran mayoría de los compromisos programáticos de los servicios regionales, definidos en algunos casos de manera inercial.

## **Apropiación de la estrategia por los actores regionales**

Se ha señalado en el presente artículo que la “apropiación” de la estrategia por parte de los actores que componen el sistema regional resulta imprescindible para garantizar su eficacia. Por esta razón, durante el proceso de formulación de la ERD de Ñuble se realizó una amplia convocatoria a los actores más relevantes del nivel regional y comunal, tanto del sector público, como del sector privado y de la sociedad civil. Creemos conveniente destacar el esfuerzo realizado por el equipo responsable de la elaboración de la ERD, liderado por la División de Planificación y Desarrollo Regional del GORE, para conciliar objetivos y acciones estratégicas con los representantes de los servicios desconcentrados en la región, con quienes se realizaron múltiples reuniones y conversaciones. Esta acción resulta todavía más relevante si se observa la capacidad de inversión de uno y otro sector, descentralizado y desconcentrado, escenario en el que juega con amplia ventaja la inversión sectorial.

## **CONCLUSIONES**

Se ha sostenido en el artículo que Chile (y sus regiones) hoy se encuentra en un proceso de cambios que se relacionan con el entorno mundial y con su propio devenir histórico. A nivel mundial, al cambio climático, que es sin ninguna duda el fenómeno más relevante y decisivo para la humanidad, se agregan, entre otros, los cambios que se observan en el orden internacional, en el que se está fraguando un nuevo equilibrio de poder, el avance tecnológico, la inteligencia artificial, la búsqueda de nuevas formas para el perfeccionamiento de la democracia, las migraciones y, la situación sanitaria asociada a la pandemia en curso, con los enormes efectos que ya se experimentan en la economía mundial y en la vida cotidiana de las personas. Sin lugar a dudas es posible afirmar que estas nuevas mega-tendencias y hechos disruptivos, modelarán una realidad mundial con aristas todavía desconocidas, en esta especie “Era del Desorden” a que hemos hecho mención previamente. Es de esperar que estos cambios mundiales tengan un efecto significativo en la dinámica económica, política y social nacional, puesto que, lo sabemos, Chile ha sido históricamente un país expuesto a los fenómenos mundiales y nada hace suponer que se haya alterado esa condición, lo que obligará a buscar

nuevas fórmulas para encajar mejor los efectos adversos de los cambios globales y aprovechar las oportunidades que vayan surgiendo.

En el frente interno el país se encuentra en una encrucijada: por una parte, debiendo hacer frente, al igual que el resto de las naciones, a los efectos sanitarios y económicos de la pandemia del coronavirus y, por otra, a medio camino de un proceso de cambio político, económico, social y cultural que se acelera con un hito relevante en la historia reciente del país, como lo es el estallido social que se inicia el 18 de octubre de 2019.

A este contexto se suman los cambios que están produciéndose en la institucionalidad pública regional, producto del proceso de fortalecimiento de la descentralización, impulsado en la administración pasada, cuya culminación en 2021 será la elección de Gobernadores Regionales, que al margen de las críticas que ha habido respecto al tema competencial, constituye la respuesta a las demandas regionalistas planteadas desde el momento mismo de la creación de los gobiernos regionales a través de la reforma constitucional de 1991 y la posterior promulgación de la Ley Orgánica de Gobierno y Administración Regional en 1992.

El escenario descrito plantea desafíos adicionales para la planificación regional. Los gobiernos regionales debieran dotarse de dispositivos institucionales que les permitieran generar capacidad anticipativa, equivalente a la capacidad que exhiben países más desarrollados, que les ha permitido incluso enfrentar de mejor forma la pandemia (por ejemplo, Finlandia, Japón, Corea del Sur, Singapur, Taiwan, Australia, Nueva Zelanda y Uruguay). En Chile la ya mencionada política energética 2050 es el mejor y más reciente ejemplo, que demuestra que es posible alcanzar cambios estructurales en la sociedad cuando se abordan los temas con perspectiva de futuro y se cohesionan a los tomadores de decisión y a la sociedad en su conjunto en torno a un proyecto común. La mencionada elección directa de la autoridad regional contribuirá también al mejoramiento de la gobernabilidad y gobernanza regional, resolviendo institucionalmente un factor clave para darle viabilidad a la construcción de un proyecto político de desarrollo regional de largo plazo, como lo será la posibilidad que tendrán los futuros gobernadores de tener un horizonte temporal definido para su gestión, puesto que ya no estarán sujetos a la discrecionalidad de la autoridad presidencial para permanecer en su cargo.

Las Estrategias Regionales de Desarrollo que se formulen en adelante tendrán, por lo tanto, el desafío de incorporar al futuro en la toma de decisiones del presente, a partir del potenciamiento de la capacidad de anticipación y de la capacidad técnica para la visualización de escenarios futuros, que le permitan a la institucionalidad regional tomar decisiones de inversión acertadas y coherentes con el proyecto político regional. De la misma forma, como se ha planteado en el artículo, en el proceso de formulación de la ERD se debiera poner mucha atención en la convocatoria a la sociedad regional y a sus actores más relevantes, superando la tendencia diagnosticada por Delamaza et al (2012) a convocar principalmente a estos procesos a la elite regional, con el objetivo de asegurar la adhesión del conjunto de actores al proyecto regional y cautelar que la actuación del sector público y privado, en términos de sus iniciativas y proyectos, estén en concordancia con los lineamientos estratégicos de la ERD.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Boisier, Sergio (1999). Teorías y metáforas sobre el desarrollo territorial. Santiago, ILPES-CEPAL.
- Corporación para la Competitividad e Innovación de la Región de Atacama – CCIRA (2015). Evaluación de la Estrategia Regional de Desarrollo de Atacama 2007-2015 y Propuesta de Rediseño. Copiapó, Gobierno Regional de Atacama. Visitado 23/09/2020 en: [http://ccira.cl/wp-content/uploads/2018/06/01-07-2016\\_17-11-47\\_50548735.pdf](http://ccira.cl/wp-content/uploads/2018/06/01-07-2016_17-11-47_50548735.pdf)
- Godet, Michel (2000). La Caja de Herramientas de la Prospectiva Estratégica. Cuadernos de LIPS, París, Francia. En <http://es.lapropective.fr/dyn/espagnol/bo-lips-esp.pdf>
- Delamaza, G; Cunill, N. y Joignant, A. (2012). Nueva Agenda de Descentralización en Chile. RIL Editores, Santiago, Chile.
- Deutsche Bank (2020). Estudio de retorno de activos a largo plazo. La Edad del Desorden. Visitado 23/09/2020 en: <https://www.larazon.es/internacional/20200910/trvniyfcszdxnjilm5c-ghp46zy.html>
- Estrategia Regional de Desarrollo Región de Aysén 2009-2030. Visitado 17/09/2020 en: [http://www.subdere.gov.cl/sites/default/files/documentos/articulos-82944\\_archivo\\_fuente.pdf](http://www.subdere.gov.cl/sites/default/files/documentos/articulos-82944_archivo_fuente.pdf)
- Estrategia Regional de Desarrollo Región de La Araucanía 2000-2010. Visitado 17/09/2020 en: [http://www.subdere.gov.cl/sites/default/files/documentos/articulos-66551\\_recurso\\_1.pdf](http://www.subdere.gov.cl/sites/default/files/documentos/articulos-66551_recurso_1.pdf)
- Estrategia Regional de Desarrollo Región de Los Ríos 2009-2019.

- Estrategia Regional de Desarrollo Región de Ñuble 2020-2028. Visitado 17/09/2020 en: <http://www.goredenuble.cl/sites/default/files/documentos/ERD%20%C3%91UBLE%202020%20-%202028.pdf>
- Farías, Juan Paul (2014). Método de ejes de Peter Schwartz para la identificación de escenarios posibles. En Gándara, Guillermo y Osorio, Francisco Javier, *Métodos Prospectivos*, México-DF, Paidós.
- Jarillo, José Carlos (1993). Dirección Estratégica. McGraw-Hill, Barcelona, España.
- Lira, Luis (2006). Revalorización de la Planificación del Desarrollo. Santiago de Chile, ILPES-CEPAL.
- Martínez, Gonzalo. Análisis del Diseño de las Estrategias Regionales de Desarrollo en Chile. Memoria para optar al título de ingeniero civil industrial, Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas, Universidad de Chile. Visitado 6/09/2020 en: [http://repositorio.uchile.cl/tesis/uchile/2009/cf-martinez\\_gb/pdfAmont/cf-martinez\\_gb.pdf](http://repositorio.uchile.cl/tesis/uchile/2009/cf-martinez_gb/pdfAmont/cf-martinez_gb.pdf)
- Máttar, Jorge y Cuervo, Luis Mauricio (2017). Planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe. Santiago, CEPAL-Naciones Unidas.
- Matus, Carlos (1972). Estrategia y plan. Siglo veintiuno editores, México.
- Soms, Esteban (2010). ODEPLAN/MIDEPLAN: Una escuela para el cambio social. Santiago, Ministerio de Planificación, Gobierno de Chile.
- Soms, Esteban (2007). Estrategia Regional y Plan Regional de Gobierno. Guía Metodológica. Santiago, MIDEPLAN. Visitado 23/09/2020 en: <http://www.desarrollosocialyfamilia.gob.cl/pdf/genero/estrategia-regional-y-plan-regional-de-gobierno-guia-metodologica.pdf>

---

**ASOCIACIÓN**



# RESPUESTA DEL ASOCIACIONISMO MUNICIPAL FRENTE A LA CRISIS SOCIAL Y SANITARIA EN CHILE: GOBIERNOS LOCALES, ESTADO CENTRAL Y GESTIÓN DE CRISIS

**JAIME A. BELMAR LABBÉ**

Sociólogo

Secretario Ejecutivo, Asociación Chilena de Municipalidades

[jbeldmar@achm.cl](mailto:jbeldmar@achm.cl)

**RENÉ O. JOFRÉ DELGADO**

Psicólogo

Asesor, Asociación Chilena de Municipalidades

[rjofre@achm.cl](mailto:rjofre@achm.cl)

El presente documento tiene como objetivo sistematizar la respuesta municipal frente a la crisis social y sanitaria a partir de la experiencia asociativa. Se quiere dar cuenta de cómo el asociacionismo municipal puede articular respuestas innovadoras y fuertes frente a otros actores sociales e instituciones en contextos de crisis. El texto está elaborado en base a revisión documental y la observación del proceso “desde dentro” por parte de los autores. Los dos procesos sometidos a una revisión inicial son la Consulta Nacional Municipal y la acción asociativa de las municipalidades chilenas frente a la pandemia de COVID19. Entendidos ambos procesos como parte de avances y retrocesos de los procesos descentralizadores, en momentos que el país vive una crisis pero donde también se inicia un amplio debate constitucional que puede canalizar las ideas surgidas en estos. El texto presenta aspectos teóricos, prácticos y experienciales de lo comunal como una respuesta posible a la crisis, en un momento de revalorización de los liderazgos locales y de visualización del espacio comunal como el de mayor cercanía entre el estado y la ciudadanía. Esta respuesta se construiría principalmente desde el asociacionismo, la innovación y la coordinación entre actores sociales, académicos y ciudadanía.

*Palabras clave: municipal, asociacionismo, pandemia, estallido social, descentralización.*

## RESPONSE OF THE MUNICIPAL ASSOCIATION TO THE SOCIAL AND SANITARY CRISIS IN CHILE

The present document aims to systematize the municipal response to the social and health crisis based on the associative experience. The aim is to show how municipal associations can articulate innovative and strong responses to other social actors and institutions in crisis contexts. The text is prepared based on documentary review and observation of the process “from within” by the authors. The two processes subjected to an initial review are the Municipal National Consultation and the associative action of Chilean municipalities in the face of the COVID19 pandemic. Both processes are understood as part of the advances and setbacks of the decentralizing processes, at a time when the country is experiencing a crisis but where a broad constitutional debate is also beginning that can channel the ideas that emerged in these. The text presents theoretical, practical and experiential aspects of the communal as a possible response to the crisis, at a time of reevaluation of local leaderships and the visualization of the communal space as the one with the greatest proximity between the state and the citizens. This response would be built mainly from associationism, innovation and coordination between social actors, academics and citizens.

*Keywords: municipal, associationism, pandemic, social outbreak, decentralization.*

## INTRODUCCIÓN

El documento se concentra en la respuesta de las administraciones locales frente a la crisis social y sanitaria que ha enfrentado el país desde octubre de 2019 y marzo de 2020.

Todas las instituciones del país se han visto tensionadas al máximo ante estos eventos, inesperados y, de algún modo, impredecibles. También los municipios, cuya característica de estar en permanente contacto con la ciudadanía los hace más permeables a evaluaciones críticas. Sin embargo, la opinión positiva de los liderazgos locales (alcaldes y alcaldesas), durante la crisis, los ha puesto en un rol protagónico en el debate público. Sea por la posibilidad de abrir cauce a la participación ciudadana, o mostrar capacidad logística y organizativa para enfrentar desafíos en que el nivel nacional y regional fallaba e incluso canalizar de mejor forma la protesta social.

Es importante sistematizar ambos procesos críticos (pandemia y estallido) en los municipios, que enfrentaron esta crisis desde el asociacionismo municipal y transversalmente, con un enfoque donde prevaleció la experiencia de los liderazgos locales para observar y canalizar las demandas ciudadanas.

Es relevante esta sistematización ya que tiene su origen en la observación “desde dentro” del proceso, en ambas crisis. Esto permite, creemos, mostrar una ruta a través de la cual se llegan a plantear soluciones “desde abajo hacia arriba” en un país altamente centralista. Por ello puede ser fuente de aprendizaje para eventos futuros similares y constituir avances concretos para empujar una descentralización efectiva, dado el proceso constituyente que el país tiene por delante.

Es relevante entonces entender que las dinámicas descentralizadoras se mueven a partir de conflictos y tensiones donde el poder está en juego o parece fragmentarse. No basta con un análisis de la descentralización como algo dado o meramente funcional sino que es necesario observar su movimiento a partir de observaciones desde la experiencia local. En este caso, asociativa.

Definida la importancia de lo local y comunitario ya a principios de 2000 (González Meyer, 2009, Maffessoli, 2004, Baumann, 2003) y la crisis de la democracia liberal por autores provenientes de la ciencia política la comunicación o la filosofía (Mair, 2013, Naim, 2013, Han, 2014, entre otros) el escenario local y global se ha tornado cambiante e incierto. Esto ha sido además argumentado y respaldado en la región y el país por sendos informes del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2018) o encuestas de opinión pública como las del Centro de Estudios Públicos (CEP, 2008, 2015).

Frente a ello, surge la necesidad de respuestas políticas que no sean solo descriptivas, funcionales o legislativas sino que muestren la disputa político territorial que emerge en la crisis (E. Montecinos, 2013, Valenzuela et al, 2019, Piergentili, 2020, entre otros).

Uno de los clivajes que se ha puesto en juego ha sido el referido a una mayor presencia del estado en la economía del país o no, dilema que nos parece artificial ya que en la actualidad la colaboración pública – privada parece una premisa de cualquier política pública con un estado innovador y activo en lo empresarial (Mazzucato, 2014–2019). Los municipios necesitan una señal en este sentido.

Como señalábamos, este marco ocurre en el marco de una crisis inédita y secuencial que se superpone a una crisis de confianza y credibilidad de las instituciones nacionales que se venía fraguando hace algunos años. Es en este contexto que el estallido primero y la pandemia después ponen a prueba a las principales instituciones sociales. Los municipios no escapan a ello. Lo que viene a continuación es una revisión más extensa de este marco propuesto y de cómo los municipios asociados enfrentaron la crisis. Se toma como experiencia base la que lideró la Asociación Chilena de Municipalidades (ACHM) entidad que agrupa como socios a 324 de los 345 municipios del país.

## METODOLOGÍA

La elaboración del texto se realizó a través de revisión documental contenida en declaraciones, instructivos y convocatorias emitidos por el directorio de la Asociación Chilena de Municipalidades en el transcurso de la Consulta Municipal 2019, así como de textos similares con ocasión de la pandemia de COVID19. Asimismo los autores del texto fueron parte integrante del comité ejecutivo de la consulta y de la coordinación de acciones de los municipios frente a la pandemia, por ello pudieron observar estos procesos “desde dentro”. Esto, sin duda, contiene un sesgo pero también permite observar factores y sucesos que de otra forma permanecerían ocultos. Este esfuerzo se inscribe como parte del proceso de sistematización que la ACHM viene realizando frente a la crisis social y sanitaria que atraviesa el país.

### **1. LA DESCENTRALIZACIÓN: UNA TENSIÓN ENTRE ESTADO CENTRAL/ GOBIERNO LOCAL**

La tensión entre el estado central y el gobierno local no es un problema nuevo. Desde los albores de la república este conflicto generó diversas dificultades al desarrollo de territorios y comunidades, debido a la especial e importante concentración de poder en el centro del país. Ese fenómeno –excesivo, permanente y prolongado – ha entorpecido una clara, adecuada y armoniosa relación entre lo local y lo nacional que pudiera convertirse en motor de un desarrollo integral y equilibrado de la nación. Frente a ello, históricamente, los poderes locales han ido tomando iniciativa o auto convocándose ante la falta de respuesta del estado central, especialmente en períodos de crisis.

Suele enfrentarse este tema desde una perspectiva que no considera los fenómenos contingentes e históricos, limitándose a enumerar una serie de características que tendría una descentralización ideal. La importancia del conflicto político-territorial y la voluntad de los actores suele ser relegada a un segundo plano. Pero lo cierto es que los avances y retrocesos en materia territorial son producto de procesos de conflicto social o bien nacen desde la iniciativa de incipientes poderes locales que cuestionan la falta de interés del poder centralizado.

Para muestra un ejemplo. En 1926, el alcalde de la comuna de Temuco, Eduardo Solano Illanes, tomaba la iniciativa de convocar a sus pares a un encuentro de ediles, con el objeto de “estudiar la modificación de las leyes que dicen relación con las Municipalidades, en especial las que cercenan sus rentas y que de forma grave perjudican los servicios ordinarios de las corporaciones.” (Carta original de Solano Illanes, archivo I. Municipalidad de Temuco, 1926). Ya en esos años, aquello que se visualizaba como un “bien” para la república tenía un efecto negativo para los municipios y sus presupuestos. Digamos que esto ha cambiado poco. Justo es reconocer, sin embargo, que en la actualidad, producto de sucesivas reformas, los municipios dejaron de ser meros administradores de los servicios del aseo, la fiscalización al comercio o el cumplimiento de normativas de constructibilidad, para ir adquiriendo nuevas competencias, roles y responsabilidades —hasta llegar a tener responsabilidad en la educación, la salud, el medio ambiente, el deporte o la cultura— que los fortalecen. Ello aún está lejos de la ansiada descentralización y autonomía que los constituya en verdaderos gobiernos locales.

Cierto es que la importancia de lo local no debe ser idealizada pero tampoco menoscabada. Y de ello hay permanentes ejemplos. Esto es especialmente así en materia de diseño de políticas públicas territorializadas, de autonomía financiera, de gestión del desarrollo económico local o en la relación virtuosa público-privada. Y no solo ello, pues la centralización en nuestro país se construye de manera concéntrica. Es por lo que también se manifiesta una tensión entre lo regional/local, donde, muchas veces, el poder concentrado en la capital de la región deja a comunas, alejadas de ese centro, en el aislamiento y la falta de conexión con el anillo regional más próximo al poder. Poner acento solo en lo regional no soluciona el problema de fondo de la descentralización, a veces lo acentúa.

Lo local, por definición, es cercano, próximo, visible. De ello se da cuenta permanentemente en el discurso público diversos actores nacionales. En cambio, el estado central aparece ante los ciudadanos más lejano, menos accesible y opaco. Efectivamente, por las condiciones de desarrollo del país, el enfoque nacional es el que ha sido predominante y hegemónico. Y el que se ha visto como condición de progreso. Por tanto, ha contado con mayores grados de legitimidad en la construcción de la república (González Meyer, 2009, 75 y ss.). En cambio, los proyectos locales han sido motejados como afanes particularistas, asunto de “caudillos”

o “caciques” que tienen menos apertura y menos posibilidades de aportar al país en una construcción que se inicie desde abajo. Sumemos a ello la desconfianza endémica por el sector de parte de otros poderes estatales. Ha sido parte de nuestra historia.

La pronta resolución del conflicto entre fuerzas liberales y conservadoras trajo como consecuencia la mayor centralización del poder. En otras latitudes de América Latina se produjo un largo conflicto que desembocó en acuerdos que limitaron en ocasiones el poder central. Pero en Chile, la constitución de 1833 que fijó las reglas, una vez resueltas —en la guerra civil de 1829— las disputas que enfrentaron a fuerzas conservadoras y liberales abrió un periodo mítico que ha sido traído una y otra vez al presente para mostrarlo como el cimiento de la consolidación de Chile en tanto nación soberana (Jocelyn-Holtz, 1997, 23 y ss). Esta interpretación ha sido discutida política e historiográficamente a lo largo de 200 años, pero ha sido finalmente la versión que predomina como mito de construcción de la república. Poco espacio hubo para lo local en dicha elaboración. Santiago venció a las provincias en una derrota estratégica para la desconcentración del poder político e institucional.

En la actualidad, sin embargo, el peso del aparato central está amagado por las lecturas sobre la globalización que han ido imponiendo un modo de hacer las cosas, frente a las cuales los estados nacionales se ven rezagados y con límites evidentes. El vértigo de lo global limita lo nacional. Hay poca respuesta para ello. Es posible entonces, como sugiere González Meyer (2009, 75), que en ese intersticio se produzca una revalorización de lo local, de las comunidades, de los territorios. Lo local aparece de algún modo como original y diverso frente a un mundo global unívoco y monótono en su construcción. En efecto, el poder globalizado carece de lugar, como lo señalan algunos autores (Luis Farías, 2015): “El poder globalizado, al ser “ingrávido”, al carecer de lugar y, por ende, de ataduras, no tiene que “contribuir” a la “vida cotidiana y a la perpetuación de la comunidad”. Cierto es ello, pero está encadenado necesaria e inexcusablemente al territorio y allí está su retribución, de allí que se hable de “glocalización”.

En un mundo como este, las comunidades pugnan por aparecer. En un mundo de redes sociales e hiper carretera de la información, las realidades locales llaman

la atención a escala global presentando un contexto más matizado que la uniformidad global, desde lo que se construye en los territorios. Condición que debe ser aprovechada para generar mejor desarrollo.

Desde hace un tiempo, en América Latina habría una especie de reafirmación del “localismo”. A partir de una pérdida de adhesión en los grandes relatos políticos y sociales y, de otros valores tan propios de la sociedad moderna como la fe en el progreso o los destinos utópicos, lo local sería reivindicado como una pertenencia indispensable que no solo genera cercanía sino arraigo (Maffessoli, 2004, 19). En este punto, Sennet señala que las condiciones cambiantes y dinámicas de la economía disminuyen el sentido de pertenencia, aumentando el compromiso que las personas sienten con lugares geográficos determinados, como una localidad. Es decir, una tarea colectiva en un mundo de individuos (Bauman, 2003, 57).

Aunque la mirada local se ha ido revalorizando, esto no es correspondiente aún con la mayor inversión del estado en la materia, por ejemplo. La relación entre lo que el estado entrega en asignación directa a los gobiernos locales corresponde todavía a una baja proporción del gasto. Cifras y porcentajes pueden diferir, pero lo concreto es que el gasto del estado —vía gobiernos locales en nuestro país— está oscilando alrededor del 11 %, según las cifras calculadas por la Asociación Chilena de Municipalidades (ACHM) para 2020, lo que dista mucho de otros países que han alcanzado cotas del más del 50 o 60 %. En resumen, las atribuciones y recursos que el estado central otorga a los municipios, en relación con la cantidad de asuntos que los municipios atienden es insuficiente. Pese a que los gobiernos locales y sus autoridades han ganado legitimidad, prestigio y confianza ciudadana, aún son pocas las atribuciones, autonomía y recursos reales. La pretendida autonomía de los gobiernos locales es una ilusión. Aun así, los proyectos sobre descentralización han abundado en los últimos años. Pero... ¿Qué entendemos por descentralización?

Se ha concebido la descentralización como una forma que adquiere la organización del estado y las funciones que a éste le competen, en cuanto a la distribución territorial, con énfasis en la transferencia de competencias, recursos y atribuciones de la autoridad (Dazarola, 2019). Esta definición siendo correcta es engañosa puesto que considera una realidad fija e inmutable, alejada de la dinámica social que tensiona a toda sociedad.

Parece más apropiado que enfocar la descentralización como un todo dado, abordarla desde el punto de vista del poder y su conflictividad. La descentralización es un proceso dinámico que se manifiesta, por ejemplo, en las pugnas territoriales frente al estado central y entre territorios que han ido delineando la construcción del estado en cada país. Es decir, los conflictos históricos y sus contingencias explican de modo nítido los avances y retrocesos en el poder local y regional. Efectivamente, los procesos de descentralización no son ordenados, armónicos y carentes de disputa, sino que constituyen un campo abierto donde se sitúa una conflictividad crucial para entender lo que está en juego en el modelo de estado (Valenzuela & Henríquez, Cienfuegos, 2019).

Los conflictos políticos–territoriales de la última década en Chile explican bien este punto. Observar estos procesos y sistematizar su desarrollo constituye un desafío para las ciencias sociales y políticas nacionales. Freirina, Magallanes, Calama, Arica, Quintero-Puchuncaví, Tocopilla, entre otras son muestras visibles del descontento regional y local que se ha ido expresando a través de diversas manifestaciones sociales (marchas y tomas) así como con símbolos como banderas negras y *hashtag* en redes sociales (Piergentili N, 2020). Del mismo modo, la existencia de conflictos intrarregionales evidencia una descentralización que no acaba de ocurrir (Montecinos E, 2013). El clima descrito ha terminado por hacer crisis iniciándose en el país un debate constitucional que podría recoger esta conflictividad para transformarla en iniciativas y leyes beneficiosas para las comunidades locales. A condición que se extraigan lecciones de las experiencias que las distintas instituciones y organizaciones han tenido con ocasión de estos procesos.

Lo acontecido con el estallido social de 18 de octubre de 2019 muestra hasta qué punto los conflictos ponen en tensión las estructuras y la capacidad de respuesta de las instituciones. La posterior crisis pandémica (de dimensiones planetarias) genera aun mayor incertidumbre y temor en territorios y comunidades. A partir de ello, la pregunta es, ¿Qué capacidad de respuesta han tenido las instituciones locales y nacionales frente a estos fenómenos, de carácter social y sanitario?

En este marco se inscribe el presente texto, como el inicio de una sistematización que tiene como objetivo dar cuenta de dos procesos críticos (estallido social y pandemia) que han forzado de algún modo a las instituciones a repensarse sobre

la marcha —un ejercicio sumamente difícil— y asumir, o no, un papel de liderazgo y dirección. El texto examina el proceso que dio origen a la consulta nacional municipal y las iniciativas surgidas en medio de la pandemia COVID19 por parte de los municipios asociados en la Asociación Chilena de Municipalidades y las asociaciones regionales que dialogan con esta. Sistematizar esta práctica ayuda a comprender como se enfrentan momentos críticos construyendo iniciativas de democracia directa y aumentando la capacidad logística y organizacional en medio de condiciones adversas. Es descentralización viva y vivida.

## 2. ¿ESTADO GRANDE O ESTADO FUERTE? UN VIEJO DILEMA ANTE NUEVAS CRISIS

Se ha planteado en el debate nacional, en ocasiones diversas, acerca de si lo que es necesario es un estado grande, expansivo, abarcador o, un estado pequeño pero fuerte. Esta interrogante —a veces ideologizada en extremo— tampoco es nueva, sin embargo, se actualiza de vez en cuando.

Ello nos parece un falso dilema. En efecto, parece posible y concurrente dinamizar áreas del desarrollo a partir de la generación de valor público que implique proactividad del estado, no solo para corregir déficit o cubrir áreas en manos de las empresas o el mercado (Mazzucatto, 2014, 339 y ss.), sino para que el propio estado se convierta en un actor significativo del emprendimiento. Del mismo modo, la colaboración público-privada resulta ser un gran aliciente para el desarrollo de sinergias económicas que benefician a la población general. Mazzucatto (2019, 157) sostiene que los mercados no se bastan a sí mismos, no aparecen de la nada, sino que son el resultado de la iniciativa privada y, de manera importante, de la acción pública. El objetivo a lograr sería un estado colaborador y afanoso en el emprendimiento que, lejos de la representación paquidérmica en que lo sitúa la economía liberal clásica, se proponga como un dinamizador interesado en ciertas áreas relevantes de la economía. Como plantea esta destacada economista el valor público se construye en el proceso y en el resultado de una acción concertada y dinámica entre diversos actores, tanto estatales como privados y de la sociedad civil. Lo local parece ser lo apropiado para un modelo de este tipo.

La solución parece ser entonces fortalecer al estado -a través de los gobiernos locales- en todas las áreas del desarrollo social, el territorio y la ciudad. O generar áreas donde el estado, a través de una regulación efectiva, pueda ser actor. Este estado, sólido, requiere de gobiernos locales fuertes a su vez. Ciertamente es que, más allá de los legítimos matices ideológicos es indicativo señalar que la experiencia de otras regiones del continente, como el ejemplo tan conocido de Medellín y su área metropolitana, ha sabido combinar muy bien la capacidad asociativa de los municipios con la iniciativa privada y el rol del estado. Este tipo de respuestas son necesarias ahora que los periodos críticos se suceden. O como se dice, la crisis es la nueva normalidad. La asociatividad es relevante para estos objetivos.

### **3. ¿CRISIS INSTITUCIONAL, DE GOBERNABILIDAD O DE CONFIANZA? CARACTERIZACIÓN DE LA CRISIS GLOBAL Y DE LA SITUACIÓN NACIONAL**

La crisis ha aparecido en el horizonte del devenir nacional. En efecto, la situación global de estabilidad y consenso, propia de los años de la transición, ha dado paso a un cuestionamiento invariable e insistente respecto de las instituciones políticas y sociales del país, también del modo en que planteamos nuestra convivencia. Si bien esto ya había sido advertido en informes y estudios, la aparente normalidad sufrió un quiebre contundente el 18 de octubre de 2019, cuando miles de ciudadanos salieron a las calles a expresar su descontento social, político y económico. Y también asumiendo formas de una violencia inusitada con saqueos, incendios y destrucción de bienes públicos.

Algunas publicaciones y análisis venían advirtiendo que la falta de confianza en las instituciones predisponía al deterioro de la calidad de la democracia (Morales, 2008). Y que este fenómeno estaría asociado a inequidades del sistema. Pero, hasta ahí la falta de confianza solo parecía afectar a los partidos y las instituciones vinculadas a la acción política, como el congreso. Todavía los niveles de satisfacción con el gobierno eran suficientes y la confianza en otras instituciones, como la policía o los medios de comunicación no había caído dramáticamente. Sin embargo, había indicadores que requerían alerta y urgencia. Un estudio dado a conocer en mayo de 2008 por el Centro de Estudios Públicos (CEP) mostraba un fuerte deterioro

de la confianza en el régimen democrático. En la pregunta si la democracia era preferible a otras formas de gobierno, menos de la mitad (45 %) respondía afirmativamente y, un tercio casi de los entrevistados (29 %) respondía que daba lo mismo un régimen autoritario que uno democrático. En otra pregunta, solo el 15 % afirmaba que la democracia funcionaba bien en Chile (CEP, 2008). La mayoría tenía la percepción que era un funcionamiento solo regular. Sin embargo, en una encuesta del propio Centro de Estudios Públicos, del mismo año, la aprobación respecto del ejecutivo se mantenía sobre el 40 %. Aun cuando el debate sobre la forma como los partidos elegían sus candidatos había comenzado: una amplia mayoría prefería el método de primarias.

Diez años después, esas señales habían consolidado en una crisis. Previo al estallido social, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) reveló un indicador interesante. El PNUD (2018) mostró que la proporción de ciudadanos chilenos que otorgaban legitimidad al sistema democrático —pero desconfiaban de sus instituciones— había aumentado, entre 2008 y 2018, de 25 % a 43 %. Es decir, legitimaban el sistema democrático, pero no confiaban en sus instituciones. Este indicador es suficiente para verificar las señales de cambio que la sociedad chilena venía reclamando desde hacía tiempo y que las instituciones no fueron capaces de procesar. Vale decir, esto se venía desarrollando desde hacía tiempo, era ya un sistema con signos evidentes de crisis. El 18 de octubre de 2019, y ahora la pandemia, no han sido el detonante de la crisis, sino la culminación de un largo proceso de deterioro y envejecimiento institucional que parece negarse a buscar nuevas respuestas a los problemas. En un rápido repaso podemos ver que esto no es exclusivo de Chile, la propia democracia liberal está fuertemente cuestionada, en diversas partes del planeta.

El diagnóstico del destacado cientista político Peter Mair en su libro *“Gobernando el vacío”* comienza afirmando que “La era de la democracia de partidos ha pasado; hemos entrado en una nueva fase de la democracia” (Mair, 2013, 21). Dando cuenta de como los cimientos de la democracia se han ido horadando de forma preocupante o de como los partidos son reemplazados, de alguna forma, por otro tipo de agrupamientos políticos o ciudadanos.

En términos análogos, Moisés Naim (2013, 17 y ss.), ha sentenciado que lo que estamos presenciando es el fin del poder como lo habíamos conocido. Que una ciudadanía más numerosa, más educada y demandante exige otros estándares a los poderosos y si esto no es satisfecho lo toma por sí mismo o presiona al poder para lograr sus objetivos. La idea del desplazamiento global de la inmigración y las comunicaciones facilitan la red interconectada mundialmente de quienes cuestionan un poder vertical y centralizado.

Otro tanto señala el filósofo Byung Chul Han (2014) quién sostiene que las técnicas de gobierno, respecto a grandes grupos poblacionales, propias del tránsito de las sociedades de control a sociedades disciplinarias, ya no son efectivas en sociedades de auto rendimiento que exacerbaban el individualismo y la salvación propia. En esta era, la comunicación se ha des-mediatizado, como también sucede en la política y, por tanto, cada uno quiere representarse a sí mismo, sin intermediarios (ni medios, ni partidos), dando paso a una especie de *torre de Babel* que, paradójicamente, teniendo a su alcance todos los dispositivos de comunicación, produce más ruido que comunicación efectiva. Obviamente lo que sigue a esto es una mirada escéptica acerca de los beneficios de una democracia de representantes.

Lo que afirmamos con esto es que la pérdida de confianza en las instituciones, su deslegitimación, el deterioro democrático, son fenómenos de alcance global pero que han tenido un impacto en el país, con singular fuerza.

Es en ese contexto que aparece lo local como una respuesta posible frente a estos desafíos globales. Lo municipal, aparece como una respuesta de largo plazo frente a la realidad nacional y mundial. La pregunta que subyace es ¿Cómo construir confianzas desde la cercanía y el territorio? Esta pregunta ha intentado ser respondida desde el mundo municipal chileno. Lo local y sus autoridades han emergido en medio de la crisis como actores políticos relevantes, con mayor legitimidad que otros para plantear soluciones a los problemas, en conexión con la ciudadanía. Lo fue en medio de la crisis social y lo ha sido durante la pandemia. Esto no fue casual y ocurrieron procesos que lo posibilitaron.

Buscando factores que expliquen esta legitimidad, observamos que el actor municipal ha sido validado por una capacidad transversal de convocatoria y el estar asociados. Esta legitimidad tiene se ha expresado en la discusión pública, en la agenda política y en sucesivos sondeos que lo sitúan como una institución que ha aportado soluciones, con niveles de evaluación más que satisfactorios. La categoría “los alcaldes y alcaldesas” —escasamente medida antes que estallara esta crisis— ha sido sistemáticamente premiada por la opinión pública. Aun cuando minusvalorada por los actores políticos nacionales e institucionales, como ha sido tradicional.

#### 4. RESPUESTA DEL ASOCIACIONISMO MUNICIPAL FRENTE A LA CRISIS SOCIAL Y SANITARIA

Lo que sigue a continuación es un intento de sistematización de la experiencia vivida “desde adentro” por los autores, junto a la revisión de los principales documentos emitidos por el directorio de la Asociación Chilena de Municipalidades, que derivó en la consulta nacional y en acciones frente a la pandemia. Como se ha dicho este es parte de un esfuerzo de sistematización de dichas experiencias

La crisis del país ha tenido un *continuum* entre la protesta social, llamada *estallido*, que dejó exánime a las instituciones político-sociales, y la pandemia, vivida como una crisis sanitaria, desconocida y de gran envergadura, sobre la cual —por cierto— había escasa preparación en los países. Chile no escapó a ello. Sus instituciones tampoco.

Frente a ambas situaciones había que construir respuestas sobre la marcha que, además, tuviesen alguna conexión con una ciudadanía cansada y crispada ante la sordera y ceguera general de sus representantes. Asediados por esta situación es que frente a la falta de capacidad de respuesta institucional luego del 18 de octubre y, tal como en 1926, los alcaldes y alcaldesas, a través de la **Asociación Chilena de Municipalidades (ACHM)** —acompañados de sus Concejos Municipales— se auto convocaron a una Asamblea Nacional los primeros días de noviembre de 2019. La rápida conexión que permite el asociacionismo local y las redes sociales daban cuenta de problemas similares en distintos territorios, que se fueron comunicando por distintas vías a los municipios por parte de comunidades y localidades y

recogidos por los ediles. A través de sucesivas reuniones y comunicaciones se llegó a la conclusión que no había otro cauce que la participación ciudadana para dar un cauce a las demandas y reivindicaciones que se levantaban en cabildos y reuniones. Muchas de ellas efectuadas en los propios municipios o los vecinos a sus alrededores. No era el encierro individualista entre cuatro paredes lo que advertían los ediles, sino la actividad de vecinos y vecinas en un reclamo transversal frente a abusos e injusticias de larga data, también respecto a problemas puntuales de los territorios.

Este relato, por sí mismo, valida la experiencia asociativa. Los límites territoriales expresan la división administrativa pero no la pertenencia a culturas similares con problemas sociales comunes. La asociatividad, al menos en esta experiencia, permitió comunicaciones, diagnóstico y decisiones por parte de socios muy distantes geográficamente pero que expresaban una realidad común. La primera medida fue la convocatoria a una asamblea nacional de alcaldes y alcaldesas.

#### **4.1. La consulta nacional municipal, Una respuesta innovadora**

El 7 de noviembre de 2019, más de 120 alcaldes, y al menos 100 concejales, en un hecho con escasos precedentes, se reunieron en la Municipalidad de la Granja y debatieron firme e intensamente en comisiones y en plenario acerca de la situación nacional. El propósito y foco de la reunión fue aportar a una salida a la crisis institucional que escalaba por horas. Y, pese a las reconocidas diferencias, prevaleció un espíritu común a la hora de decidir: era necesario consultar directamente la voz de los ciudadanos a través de un proceso directo, amplio, participativo y democrático. El proceso de auto convocatoria dio lugar al ensayo de un mecanismo de consulta directa y democrática a la ciudadanía. Esto se aprobó de manera unánime y revela la importancia de los mecanismos de consulta directa, poco utilizados y escasamente reflejados en nuestra legislación.

Días más tarde la ACHM daba a conocer la declaración pública de su comité ejecutivo nacional ampliado en la que señalaba:

“Frente a la crisis política y social que ha afectado a nuestro país desde el 18 de octubre del presente año, la Asociación Chilena de Municipalidades, representando a alcaldes, alcaldesas, concejales y concejalas de los municipios del país declara:

- A. Valoramos el Acuerdo por la Paz Social y una Nueva Constitución firmado en el Congreso Nacional el pasado viernes 15 de noviembre. Este acuerdo ofrece una alternativa de participación democrática vinculante para la construcción de una nueva Constitución. Creemos importante asegurar la mayor representatividad de todos los actores de la ciudadanía, garantizando la participación a pueblos originarios, ciudadanos independientes y cuota de género. Se debe perfeccionar y transparentar a la brevedad el procedimiento de elección de los delegados.
  
- B. Sin embargo, seguiremos como Asociación Chilena de Municipalidades defendiendo la necesidad de profundizar reformas sociales que nos permitan construir un Chile más justo y sin abusos. Este esfuerzo debe incorporar a las organizaciones sociales, sindicatos, gremios y a la ciudadanía en general.
  
- C. Por nuestra convicción democrática llamamos a los municipios de Chile a realizar el domingo 15 de diciembre una consulta ciudadana simultánea en todo el territorio nacional, que permita a los habitantes del país participar en forma directa para influir en la toma de decisiones, priorizando sus demandas sociales, las que enviaremos al Ejecutivo y al Congreso Nacional para su consideración en la discusión de una Agenda Corta Social”.

Esta declaración corrobora que la consulta municipal no era un mero ejercicio retórico dirigido a ganar adhesiones o popularidad sino la constatación que había que crear canales para la expresión ciudadana. Es decir, pese a que había una salida nacional a la crisis, construida por el congreso y el gobierno, los municipios asociados insistieron en mantener la consulta municipal como una forma de validar la expresión vecinal y ciudadana. Y no solo ello, sino que insistía que el problema no era solo político sino profundamente social, como señala la siguiente declaración.

“Llamamos al Gobierno y al Congreso Nacional a impulsar con urgencia y mayor fuerza la Agenda Corta Social, que está en la génesis de las movilizaciones del pueblo de Chile. Como Asociación Chilena de Municipalidades proponemos enfrentar las grandes deudas que nuestra sociedad mantiene con los sectores más vulnerables y clase media endeudada.

Hacemos un fuerte llamado a terminar la violencia que el país está viviendo, como asimismo a investigar y sancionar cualquier violación de los derechos humanos y establecer una comisión de reparación y justicia en caso de que se constaten hechos de esta naturaleza por los organismos competentes.”

En medio de ello y, conscientes del rol que comenzaban a jugar en la crisis, los alcaldes y alcaldesas reiteraban sus peticiones permanentes en el sentido de: *“Tramitar con urgencia una reforma municipal para crear verdaderos gobiernos locales, con las atribuciones y los recursos necesarios, para terminar históricas inequidades territoriales, junto con modernizar la gestión y la transparencia.”* Corroborando con ello, la importancia de iniciar acciones descentralizadoras reales. Es decir, la descentralización no era mera retórica sino que emergía en medio de la conflictividad y disputa por el poder que estaba teniendo lugar en la sociedad chilena.

#### Características de la consulta.

**Temas de la consulta.** Si analizamos la propuesta inicial de los alcaldes y alcaldesas para consultar a la ciudadanía, contenida en el cuadro siguiente, queda más claro la intención de estar jugando un rol efectivo en la crisis, con liderazgo y estrategia.

**Cuadro 1** Propuesta inicial de temas para construir las preguntas de la consulta municipal en cada comuna

Número de pregunta	Temas a considerar
Pregunta 1	Necesidad (o no) de una nueva Constitución para Chile.
Pregunta 2	Priorizar las demandas sociales más sentidas por la ciudadanía (pensiones, salud, equidad, sueldos, servicios básicos, transporte, seguridad, medioambiente, pueblos originarios, agua, corrupción y abusos, entre otros)
Pregunta 3 y ss.	Cada región o comuna podría incorporar temas de interés propio y local.

**Marco legal.** La Ley Orgánica de Municipalidades permite a los municipios realizar consultas no vinculantes sobre temas que tengan relación con los problemas del territorio de su jurisdicción. Los municipios son autónomos para realizarlas. Esto permitió que cada municipio hiciera su consulta, pero hubiese —por vía del asociacionismo— un proceso y un resultado agrupado nacionalmente. Todo ello, que parece fácil comprender, no estuvo exento de obstáculos administrativos y burocráticos excesivos o derechamente falta de criterio necesario para llevar la consulta a buen puerto por parte de diversos organismos del estado que no vieron de buena gana esta irrupción municipal. Este puede ser un buen indicador de como algunas instituciones operan solo reactivamente ante la demanda ciudadana. Es probable que de no ser por el contexto de crisis, la consulta no habría sido posible de llevar a cabo.

**Modalidades de participación.** Ante las dificultades y obstáculos hubo consenso que hubiese más de una modalidad de sufragio en las comunas, con el objetivo de facilitar la participación.

**Cuadro 2** Modalidades de participación en la consulta nacional

Modalidad	Descripción
Convencional	Los votantes asistieron presencialmente al local de votación que les fue asignado, depositando su voto con la papeleta.
Mixto	Los votantes tuvieron la posibilidad tanto de emitir su sufragio digitalmente, mediante un sitio web, como a través de tótems digitales presentes en distintos lugares de la comuna respectiva.
Digital	Los electores emitieron su voto de forma digital, vía internet.

**Transparencia.** Dada que alguna de las modalidades sufragios levantaron críticas y lobby de parte de algunas ONGs de derechos digitales, se puso especial énfasis en la transparencia del proceso. En sucesivas reuniones con las empresas a cargo en las comunas que optaron por esta vía de votación y bajo la supervisión de un

sistema de cómputos diseñado, ejecutado y supervisado por la Universidad de Santiago de Chile.

**Diálogos interinstitucionales.** La consulta nacional municipal debió convocar y realizar múltiples diálogos con actores de la sociedad civil, gremios, universidades, sindicatos, organizaciones sociales y distintos poderes del estado. Destacando, entre otros, la Universidad de Chile, la Mesa Social y la coordinadora de ONGs. Así, como académicos de distinta vocación y sensibilidad. Quienes también acompañaron al directorio de la ACHM en la entrega de resultados.

**Resultados finales.** Como resultado final, hicieron efectivo su voto cerca de dos millones y medio de personas. Lo que fue ampliamente valorado por actores de todo el espectro político y social del país y, lo que es más relevante, por la opinión pública. Una intuición local, generada a partir de escuchar la voz de los vecinos y vecinas había resultado en un gran logro empujando el acuerdo que dio lugar al proceso constituyente actual. A continuación una serie de cuadros que resumen los resultados más importantes de la Consulta Municipal.

#### PARTICIPACIÓN ELECTORAL

Total de participantes en la consulta nacional municipal 2019	Mayores de 18 años	Menores de 18 años
2.437.663	2.291.403	146.260

#### Comunas con mayor votación

##### LAS 20 COMUNAS MAS VOTADAS (Más de 30 mil votos)

Puente Alto	Niñoa	Quilpué
Maipu	Antofagasta	El Bosque
Viña Del Mar	Peñalolen	Cerro Navia
Valparaiso	Providencia	La Pintana
Las Condes	Quilicura	Talca
La Florida	Temuco	Macul
Santiago	Recoleta	

**Preguntas relacionadas con la nueva constitución.** Estas registraron resultados muy similares a los que luego evidenció el plebiscito del 25 de octubre de 2020.

Pregunta	Resultado	Resultado	Resultado
Acuerdo o desacuerdo con que Chile tenga una nueva constitución	Acuerdo 92,2	Desacuerdo 6,7	Blancos y nulos 1,1
Órgano a cargo de elaborar una nueva constitución	Convención constitucional 71,0	Convención mixta 26,0	Blancos y nulos 3,0

#### Las cinco demandas sociales más votadas

1. Mejorar las pensiones y dignificar la calidad de vida de los adultos mayores
2. Mejorar la calidad de la salud pública y sus financiamiento
3. Acceso y calidad de la educación pública
4. Deuda universitaria (CAE y otros)
5. Reducir la desigualdad de ingresos

#### 4.2. Los municipios en la pandemia: estar junto a la gente y sus necesidades.

La Asociación Chilena de Municipalidades se propuso realizar un proceso de evaluación de la consulta nacional municipal. Sin embargo, este quedó trunco puesto que emergió la crisis sanitaria.

Las primeras respuestas sociales en llegar a la ciudadanía siempre son locales, de ahí que el sistema municipal, en la nueva crisis se recargó inmediateamente. La alta demanda de recursos para atender necesidades ciudadanas inmediatas, especialmente en aquellos sectores de la población que aún no logran los beneficios de una modernidad esquiua.

Los municipios, como todo el país, han atravesado un período muy complejo que ha afectado gravemente las finanzas municipales, sin excepciones. El recorte

presupuestario y la abrupta caída en los ingresos, que la Asociación Chilena de Municipalidades ha estimado en casi el 18 %, tiene a las comunas en una pérdida financiera que produce, a su vez, un déficit en los programas sociales, afectando seriamente a muchas comunidades.

En efecto, la crisis sanitaria ha derivado en crisis económica y social, en Chile y el mundo. La paralización de diversas actividades productivas y las decisiones de la autoridad de postergación en diversos pagos de beneficio municipal, se traducen —al mes de agosto de 2020— en un grave déficit financiero municipal. De mantenerse esta situación y no ser provistos los recursos deficitarios, la principal institución de servicios y presencia del estado en el territorio nacional, puede ver afectado seriamente su funcionamiento y, profundizar con ello, la crisis que se vive en la actualidad.

El financiamiento de los municipios de Chile depende básicamente de lo que recauda el propio sistema municipal chileno. En efecto, un 83,3 % del financiamiento municipal depende de los propios municipios, al margen de que estos recursos se recauden en el municipio o lleguen por la vía del Fondo Común Municipal (FCM). Finalmente son recursos del sistema municipal chileno. Estos Ingresos, conocidos como Ingresos Propios Permanentes (IPP) e Ingresos del Fondo Común Municipal, se han visto reducidos producto de la evidente menor actividad económica del país, pero, sobre todo, por un conjunto de decisiones que no han sido originadas por el sector municipal tales como la prórroga en el pago de permisos de circulación, postergación de la cuota en Abril del Impuesto Territorial, prórroga de la vigencia de las licencias de conducir por un año, disminución de los permisos de construcción, entre otros.

Ello ha tenido como resultado beneficios a los contribuyentes que eran urgentes y necesarios. Sin embargo, con estos recursos las municipalidades desarrollan sus proyectos y programas sociales o de infraestructura que van en directo apoyo a los vecinos de cada comuna. Los gastos que han realizado los municipios por la pandemia del COVID-19 son considerables y crecientes: sanitización de calles, reparto y compra de cajas de mercaderías, compra de insumos de salud, reforzamiento de

personal de salud son algunas de las sobrecargas al presupuesto municipal producto la crisis.

Al poco tiempo de comenzada la pandemia, el estado de excepción y los confinamientos ya la ACHM —en el mes de abril de 2020— proyectaba las necesidades sanitarias y sociales que debían atender los municipios y mostraban la sobrecarga a la que se expusieron las instituciones locales:

Los municipios asumieron el apoyo básico requerido por las personas en el inicio de la pandemia, como la distribución de mascarillas, operaciones de sanitización o desinfección de espacios de alta concurrencia de personas, campañas de vacunación contra la influenza, entrega de alimentos a domicilio o la habilitación de nuevas dependencias para evitar el contagio en los centros de salud.

En las comunas con sectores de la población vulnerable, las familias han enfrentado problemas de desempleo y de fuerte caída en los ingresos familiares. En estos sectores vulnerables, la tasa de desocupación el 2018 (INE, 2018) llegaba a 24,7%, mientras que en el país la cifra era de 7,9%. De la misma manera, mientras que los Trabajadores por cuenta propia eran un 21,6% en los no pobres, en los sectores pobres esta condición estaba presente en el 39,1% de la población (Informe de Desarrollo Social del Ministerio de Desarrollo Social 2018).

Todas estas cifras de vulnerabilidad se incrementaron rápidamente, los trabajos en la construcción, en talleres, en el comercio formal e informal, en servicios cotidianos a la población se paralizaron parcialmente, aumentando la demanda de ayuda municipal.

Del mismo modo, la ACHM llevó a cabo acciones para enfrentar, desde los territorios los desafíos sanitarios de la pandemia, entre otros, protección a trabajadores de la salud, garantía de acceso a insumos básicos, participación en la mesa nacional COVID-19 y conformación de Mesas Regionales COVID-19, cuarentenas y Cordones sanitarios, ayuda social urgente, otros tipos de ayudas y apoyo a personas, comercio y pymes (acompañamiento y ayuda emocional; atención a víctimas de VIF; apoyo en alimentación a domicilio; habilitar lugares que reúnan las condiciones básicas para recibir enfermos; implementar medidas de apoyo económico

directo al pequeño comercio, talleres o pymes (Carta del presidente de la ACHM, alcalde Fernando Paredes Mansilla a diversas autoridades de gobierno, abril 2020)

Muchas de esas medidas se han ido implementado con el correr de los meses, por ello la presión presupuestaria en los municipios se ha manifestado en la conformación de diversas mesas técnicas con el gobierno y el congreso para enfrentar esta situación. Los resultados son aún inciertos. Sin embargo, los municipios asociados lograron anticipar preocupaciones que hubiesen agravado la pandemia todavía más. La temprana petición de suspender las clases, levantar cordones sanitarios y cuarentenas, o cerrar aeropuertos por parte del directorio de la ACHM, ayudó a evitar una mayor cantidad de contagios. Por otra parte, y ante la grave crisis social y económica derivada de la crisis sanitaria, los municipios se pusieron al frente solicitando un ingreso familiar de emergencia, repartiendo alimentos en los territorios o apoyando comedores comunitarios y generando solidaridad entre los vecinos y vecinas afectados por las condiciones de salud y encierro que han vivido los chilenos durante meses.

No por casualidad, entonces, la apreciación favorable a la administración local se ha incrementado notablemente. Los sondeos de opinión, ubican sistemáticamente a los alcaldes y alcaldesas en los primeros lugares de evaluación. Junto al personal de salud, los hospitales públicos y el colegio médico. Dentro de las instituciones políticas aparecen como los mejor evaluados.

Pero las necesidades tareas y obligaciones que ha implicado la pandemia tienen también una dimensión de gran importancia, cual es la de la reactivación de las economías locales y la absorción de empleo. Por ello, las municipalidades han estado solicitando ante la comisión gubernamental interministerial para la reactivación económica, ocupar un papel destacado en las políticas públicas que en ese campo se diseñen. En efecto la ACHM señaló (carta del presidente ACHM al Subsecretario de Desarrollo Regional, agosto 2020) estar “especialmente ocupada en el impacto social y económico que está generando la grave crisis sanitaria que hoy nos azota al país. Por lo mismo hemos levantado una *Encuesta Nacional de Reactivación Económica y Proempleo* en donde se expresan y jerarquizan los principales problemas que visualizan —en este contexto— los municipios del país. A la vez, en ese sondeo recopilamos varios cientos de proyectos, en calidad de ejecutables a la

brevedad, que están preparados por las municipalidades asociadas, y que, sin duda, pueden colaborar con los planes de reactivación económica en los que está empeñado el gobierno. También expresamos nuestra inquietud ante la exclusión del mundo municipal en los análisis, debates y discusiones convocadas por el mundo político, el Ejecutivo y el Parlamento, respecto de las medidas, programas y planes de reactivación económica y del fomento al empleo. En este sentido, en la propuesta interministerial solo se consideran proyectos sectoriales o Ministeriales, sin consideración de las Municipalidades y Gobiernos Regionales (...) nuestros municipios tienen la mejor cobertura nacional y territorial, por lo que las soluciones pueden ser más rápidas y focalizadas directamente en las personas y las familias afectadas. No olvidemos también que la historia ha dado cuenta que las municipalidades tienen vasta experiencia en la implementación de proyectos de estímulo al empleo en tiempos de crisis.”

Los municipios han sido un actor clave en la crisis sanitaria, tanto desde el punto de vista logístico, distribución de ayuda social, refuerzo de la atención primaria de salud, así como en la trazabilidad y detección de casos. Con la encuesta de empleo citada anteriormente la Asociación está produciendo información clave para los efectos sociales de la pandemia. Desde el punto de vista político, como se ha mostrado, ha habido una labor constante de intercambio y propuesta tanto al ejecutivo como al congreso.

Enfrentado el asociacionismo municipal al proceso constituyente ha señalado que estará en un estado de cabildo permanente para recibir propuestas de la academia, la sociedad civil, las organizaciones sociales y los propios municipios. Las dos experiencias vividas se pondrán a prueba entonces en esta nueva fase en que se requiere, sobre todo, que se reconozca —atribuciones reales mediante— que los municipios son gobiernos locales y no meras administraciones.

## CONCLUSIONES

### La importancia del asociacionismo municipal.

Como nunca, estos procesos han evidenciado la necesidad de que los gobiernos locales actúen asociativamente. En el país existen muchas asociaciones de carácter temático o funcional y también de carácter territorial. Esta alianza entre municipios, que promueven el asociacionismo, tiene como objeto relevar el poder local y la posibilidad de este de generar mayor y mejor comunicación de las políticas públicas, mejora en la calidad de vida de los habitantes de las intercomunas, dar cuenta de problemáticas comunes y democratizar el ejercicio del poder. Respecto a la **Asociación Chilena de Municipalidades**, su constitución política transversal la hace única en Latinoamérica, ya que en ella coexisten todas las visiones políticas de la sociedad chilena. Esta transversalidad, le ha permitido ser un referente político a la hora de trabajar temas de interés local y nacional. Sus comisiones técnicas, compuestas por alcaldes y concejales le permiten abordar y profundizar temáticas específicas, como, finanzas, vivienda, salud, educación, medio ambiente, seguridad ciudadana, entre otras. En la actualidad, existen más de 60 asociaciones municipales en Chile, de las cuales cuyas temáticas abarcan desde la seguridad pública hasta las farmacias populares, desde el turismo local hasta la problemática mapuche. Y, desde la asociación de Municipios rurales de la región Arica-Parinacota a la Asociación Regional de municipalidades de Magallanes y la Antártica Chilena. Es decir, todo el territorio nacional.

**Innovar en crisis no solo es importante sino necesario.** El modo de abordar las crisis social y sanitaria por medio de soluciones innovadoras puede ser percibida como riesgosa. Sin embargo, ante la magnitud y lo impredecible de la crisis social primero y sanitaria después, ensayar respuestas distintas fue necesario para imaginar salidas. Para ello se requería un diagnóstico certero, que fue posible por las características propias de la institución municipal, el contexto en que ocurrieron los hechos, el estar asociados y la capacidad de tomar decisiones con liderazgo. Pero no solo fue necesario un buen diagnóstico sino la posibilidad de articular actores diversos como la academia, las organizaciones sociales y el propio congreso para formular una propuesta que contara con aceptación pero también con

participación de los mismos. El entrenamiento logístico igualmente posibilitó colaborar con el gobierno en la entrega de ayuda social durante la pandemia para llegar a los sectores más vulnerados socialmente.

**Mecanismos participativos.** El ejercicio democrático de la consulta así como la articulación con actores diversos en ambas crisis hacen pensar en la importancia de los mecanismos de consulta directa a la ciudadanía. Plebiscitos y consultas ya probados en varias municipalidades deberían estar considerados en la institucionalidad del país de un modo más definitivo y vinculante. Esto podría permitir encarar las crisis con más y mejores herramientas consideradas en las legislaciones de países como Uruguay o Suiza, entre otros. El debate constitucional que se viene por delante es una buena oportunidad para verter los aprendizajes del asociacionismo municipal en la crisis.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bauman, Zygmunt, (2003). *Comunidad. En busca de seguridad en un mundo hostil*. Madrid. Siglo XXI editores. Libro impreso.
- Byung Chul Han. (2014). *En el enjambre*. Barcelona. Herder. Edición digital.
- Mair, Peter (2015). *Gobernando el vacío*. Madrid. Alianza Editorial. Libro impreso.
- Maffessoli, Michel, (2004). *El tiempo de las tribus*. México D.F. Siglo XXI editores. Libro impreso.
- Mazzucatto, Mariana, (2019). *El valor de las cosas*. Barcelona. Taurus. Edición digital.
- Mazzucatto, Mariana. (2014). *El estado emprendedor*. Barcelona. RBA libros. Edición digital.
- Naim, Moises (2013). *El fin del poder*. Buenos Aires. Debate. Libro impreso.
- Piergentili, Natalia (2020). Desigualdad territorial y descentralización. En: El pueblo en movimiento. Del malestar al estallido. Santiago de Chile. Editorial Catalonia. Libro Impreso
- Programa de Naciones Unidas para el desarrollo. (2019). *Diez años de auditoría a la democracia: antes del estallido*. En: [www.pnud.cl](http://www.pnud.cl). Santiago de Chile. PNUD. Edición digital.
- Jocelyn – Holt, Alfredo, (1997). “Estado, cultura y nación en el Chile decimonónico”. En: El peso de la noche. Editorial Ariel. Argentina. Pp. 21–63

### Publicaciones periódicas.

- González Meyer, R (2009) “Lo local en la teoría y la política” en Polis, revista de la Universidad Bolivariana, volumen 8, N° 22, p.p. 67–80.

Morales M (2008). “Evaluando la confianza institucional en Chile. Una mirada desde los resultados LAPOP”. En: Revista de Ciencia Política (Santiago). Volumen 28, N° 2, pp. 161–186.

Valenzuela E, Henríquez O, Cienfuegos, I (2019) Los tres tipos de distribución competencial que estructuran la descentralización en América del Sur, Revista de Administração Pública, vol. 53, núm. 3, 2019. Fundação Getulio Vargas.

#### **Documentos.**

Montecinos, E. (2013). “De la descentralización administrativa a la descentralización política. Propuestas de reformas y políticas públicas para un Chile descentralizado, democrático y participativo”. Documento de Trabajo N°10. Serie Estudios Territoriales. Programa Cohesión Territorial para el Desarrollo. Rimisp, Santiago, Chile.

#### **Artículos de opinión.**

Farias Mackey, Luis (2015). “Globalización”. En blog LFM opinión. En: <https://lfmopinion.com/920/Globallocalizaci%C3%B3n> 21 de septiembre de 2020.

Jofre, René & Becerra, María José (2019) “Historia de una consulta” la respuesta del municipalismo frente a la crisis de Chile. En diario electrónico El Mostrador. <https://www.elmostrador.cl/destacado/2019/12/16/historia-de-una-consulta-la-respuesta-de-los-municipios-a-la-tesis-de-chile/> 22 de septiembre de 2020.

#### **Encuestas:**

Centro de Estudios Públicos (2008). Estudio Nacional de Opinión Pública N°57.

Criteria. (2020). Agenda Criteria, agosto 2020. En: [https://www.criteria.cl/descargas/Agenda\\_Criteria\\_Agosto\\_2020\\_6y7fw.pdf](https://www.criteria.cl/descargas/Agenda_Criteria_Agosto_2020_6y7fw.pdf)

#### **Otros documentos:**

Informe de Desarrollo Social del Ministerio de Desarrollo Social 2018. Impreso.

Carta alcalde Eduardo Solano Illanes (1926) Archivo I. Municipalidad de Temuco.

#### **Web:**

Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades. En: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=251693> 22 de septiembre de 2020.

Documentos ACHM (disponibles en: <https://achm.cl/>)

- Carta del presidente de la Asociación Chilena de Municipalidades, alcalde Fernando Paredes Mansilla, a diversas autoridades del ejecutivo, abril 2020.
- Carta del presidente de la Asociación Chilena de Municipalidades, alcalde Fernando Paredes Mansilla, al Subsecretario de Desarrollo Regional, agosto 2020.
- Declaración pública del Comité Ejecutivo Nacional Ampliado de la Asociación Chilena de Municipalidades, noviembre de 2019.
- Encuesta Nacional de Reactivación Económica y Proempleo. ACHM. 2020.
- Propuestas para compensación de déficit en los ingresos municipales 2020, abril de 2020.

DIAGRAMACIÓN Y PRODUCCIÓN



G R Á F I C A  
M E T R O P O L I T A N A