

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 quórum. 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)¹ 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 existía 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.² La demostración más evidente del carácter democratizador de la Descentralización es que materializó un Acuerdo Político³ 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.

2.2 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 regionales⁴ (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 Fuentealba 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 quórums 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,⁵ un profesor histórico de derecho administrativo que miraba con natural desconfianza o a lo menos lejanía estos experimentos de la institucionalidad regional.⁶ 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 prorratar 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 quórum 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 FNDP, 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,⁷ 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.⁸

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.

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 FNDP, 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 expresó 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 (Borcowski, 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 “dadiva 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”⁹.

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-cisd.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 reelección¹⁰.

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 Descentralización¹¹.

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 trasferencia 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.¹²

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 esperarí 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.

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

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.

9. 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.¹⁴

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 secretaria 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.¹⁵

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.

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.¹⁶

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.

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.¹⁷ 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.

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.

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 debiera

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 descontinuado. 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.

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).

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.

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.

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.¹⁸

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.

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>

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.
- Borcowski, I. (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, N. (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
- CGLU (2016). “Carta-Agenda Mundial de los Derechos Humanos en la Ciudad”. Barcelona. Recuperado de: https://www.uclg-cisd.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
- 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/articulos-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.

