

DESARROLLO TERRITORIAL COLABORATIVO

Descentralizando
poder, competencias
y recursos

Heinrich von Baer v.L.
Nicolás Bravo R.
Editores

DESARROLLO TERRITORIAL COLABORATIVO

**Descentralizando
poder, competencias
y recursos**

**Heinrich von Baer v.L.
Nicolás Bravo R.
Editores**

ISBN: 978-956-236-373-0

Ediciones Universidad de La Frontera

Francisco Salazar 01145

Temuco, región de La Araucanía, Chile

Julio, 2019.

Registro de Propiedad Intelectual

N° A-305802

Universidad de La Frontera

Fundación Chile Descentralizado...Desarrollado

Francisco Salazar 01145 Temuco-Chile

Fono: 56-45-2325495

www.chiledescentralizado.cl

Comité editorial

Juan Andrés Varas, Universidad Austral

Jeanne Simon, Universidad de Concepción

Julieta Suárez-Cao, Pontificia Universidad Católica de Chile

Editores

Heinrich von Baer

Nicolás Bravo

Coordinación y producción editorial

Andrea Rubilar Urra

Corrección de Estilo

Constanza Cariola Cerda

Diseño y diagramación

Pedro Díaz Muñoz

www.cielosurediciones.cl

Impreso en Chile/*Printed in Chile*

Índice de contenidos

PRESENTACIÓN.	13
----------------------------	----

Parte I.

CONSTRUCCIÓN DE LA NUEVA INSTITUCIONALIDAD REGIONAL

- **El Estado unitario-descentralizado:
el nuevo modelo, y su necesario perfeccionamiento.**
Humberto Nogueira..... 31
- **Modernización del Estado, Probidad y Transparencia:
condiciones esenciales para una descentralización exitosa.**
Gonzalo Blumel..... 57
- **Impulsando la descentralización en Chile.**
Felipe Salaberry 71
- **La elección de los gobernadores regionales:
¿Dónde estamos? ¿Cuánto nos falta?**
Julieta Suárez Cao, Cristóbal Sandoval..... 93
- **Gobernadores regionales y delegados presidenciales:
zonas de conflicto y espacios de colaboración.**
Esteban Szmulewicz, Egon Montecinos 109
- **Horizontes claros: condición básica para una regionalización
a la altura de las expectativas.**
Alejandro Ferreiro 141
- **Aportes desde el ordenamiento territorial a la
descentralización política y administrativa del país.**
Federico Arenas, Arturo Orellana 153

- **La co-construcción de la descentralización y el desarrollo territorial: requisito indispensable para el buen avance del proceso.**
Diego Portales 161

Parte II.

DESCENTRALIZACIÓN FISCAL RESPONSABLE

La reforma pendiente y urgente

Marco Político: construyendo una política de Estado

- **Descentralización y deudas territoriales.**
Andrea Repetto 183
- **No dejar ningún territorio atrás: articulación de instituciones y actores para la cohesión territorial en Chile.**
María Ignacia Fernández 189
- **Equidad Territorial y Desarrollo: el caso de Chile.**
Leonardo Letelier 203
- **Desarrollo con diálogo territorial: la necesidad de construir confianzas.**
Alvaro García, Danae Mlynarz 225
- **Descentralización Fiscal Responsable: objetivos políticos, colaborativos y prioridades.**
Heinrich von Baer, Ismael Toloza 247

Estado del Arte para construir agenda: compromisos y avances de las propuestas

- **El Compromiso del Gobierno: una ley de financiamiento y responsabilidad fiscal regional, fundamentos y proyecciones.**
Francisco Moreno 253

• Mayor financiamiento para mejores servicios municipales. <i>Felipe Delpin, Nemesio Arancibia</i>	275
• Reconocimiento legal de la inversión local: una medida necesaria para avanzar hacia el desarrollo sostenible de los territorios. <i>Jaime Espínola</i>	303
• El pago de patentes comerciales en comunas donde producen las empresas: equidad entre grandes empresas y emprendedores locales. <i>Ismael Toloza</i>	317
• Fortalecimiento del FNDR: una tributación del 0,25 % de todas las ventas, servicios e importaciones del país. <i>José García Ruminot</i>	327
• ¿Cómo avanzar hacia una mayor transparencia presupuestaria en los gobiernos regionales? <i>Jaime Lindh</i>	335
• El Fondo de Convergencia para la equidad interterritorial. <i>Ismael Toloza</i>	361
• Administración de empresas públicas regionales y destino de sus utilidades. <i>Luz Ebensperger</i>	371
• Endeudamiento controlado: un incremento responsable en la capacidad de inversión de las comunas y regiones en su desarrollo. <i>Leonardo Letelier</i>	381
• Descentralización de las compras públicas en Chile. <i>Ismael Toloza, Miguel Caniuqueo</i>	399
• Construyendo la descentralización de la responsabilidad fiscal. <i>Hernán Frigolett</i>	411
• Evidencias para un Estado eficiente: desde la ejecución centralizada del gasto a la inversión estratégica regional. <i>Patricio Vergara</i>	427

PARTE III: CONOCIMIENTO ESTRATÉGICO TERRITORIAL

- **Sistemas Regionales de Gestión de Conocimiento Estratégico: *think tanks* de inteligencia territorial colaborativo basada en evidencias.**
Patricio Vergara, Heinrich von Baer 445
- **Integración a sistemas regionales de instrumentos relevantes dispersos.**
Heinrich von Baer, Ismael Toloza..... 473
- **Desigualdad regional en Chile: la necesidad de datos subnacionales y subregionales.**
Marcela Ríos, Matías Cociña, Maya Zilveti..... 477
- **Umbral social para un Chile integrado y justo.**
Leonardo Moreno 505
- **Información para la integración y articulación de políticas públicas a nivel comunal e intracomunal.**
Fernando Medina..... 517
- **Índice de Desarrollo Regional, IDERE: análisis de trayectorias y asimetrías entre las regiones de Chile.**
Camilo Vial, Alejandra Parrao 531
- **Requerimientos de indicadores y estándares urbanos para una descentralización regional efectiva.**
Arturo Orellana, Magdalena Vicuña..... 557
- **Indicador de Bienestar Territorial: las ciudades intermedias en el desafío de superar las brechas.**
Luis Valenzuela, Pia Palacios..... 571
- **La Geografía de la Educación: un sistema de inteligencia territorial para la toma de decisiones y el desarrollo de políticas públicas en educación.**
Patricio Rodríguez, Luis Valenzuela..... 593

- **Laboratorio de Investigación en Ciencias Sociales Aplicadas:
un termómetro de la dinámica del desarrollo regional.**
Sonia Salvo, Patricio Ramírez 617
- **Red de Observatorios Laborales en Chile: un aporte
prospectivo a la construcción de información subnacional
para la toma de decisiones.**
Ismael Toloza 633
- **Medición de la confianza empresarial: un enfoque regional
desde La Araucanía.**
Humberto Salas 645
- **Transparencia y rendición de cuentas del gasto subnacional:
un aporte a su eficacia y eficiencia.**
Jeannette von Wolfersdorff, Jorge Rodríguez 667
- **Barómetro Regional 2019. Un proyecto de investigación
para la descentralización y el desarrollo humano regional.**
Pedro Guell, Gonzalo de la Maza 677
- **Índice de Desarrollo Comunal (IDC).**
Jorge González, Carolina Godoy 687

PARTE IV: MEDIDAS POTENCIADORAS DEL PROCESO DESCENTRALIZADOR

- **Sistema de Gestión de Capital Humano Calificado para el
Desarrollo Territorial Colaborativo.**
Heinrich von Baer 693
- **Potenciamos la participación para dar sentido a la
descentralización: una tarea prioritaria.**
Rodrigo Márquez 725

Índice de contenidos

- **Voto Programático: la condición previa a las elecciones territoriales de 2020.**
Nicolás Bravo 741
- **Infraestructura para el Desarrollo Territorial Descentralizado: un desafío de gestión colaborativa.**
Cámara Chilena de la Construcción 765
- **Agenda de Energía: Una experiencia de gestión descentralizadora y democrática.**
Máximo Pacheco, Nicola Borregaard..... 783
- **Gestión Descentralizada del Cambio climático: Una propuesta de justicia ambiental.**
Claudio Castro, Gonzalo Durán 799
- **Hacia un Desarrollo Territorial Colaborativo: hitos, aprendizajes y nuevos desafíos.**
Diego Portales, Heinrich von Baer..... 815

Presentación

Nuestro aporte al desarrollo social y territorial equilibrado de Chile

Los importantes esfuerzos de muchos chilenos a lo largo de los últimos 30 años han permitido que el país haya abierto la puerta a un proceso de descentralización cuyo histórico punto de partida será la próxima elección de gobernadores regionales en octubre de 2020. Por primera vez en la historia republicana de Chile, la máxima autoridad regional será elegida por los ciudadanos, lo que significará un antes y un después, del impulso a todas las energías y capacidades latentes y subutilizadas a lo largo de nuestro territorio nacional. Dada su complejidad, no será una tarea fácil, pero si nos preparamos desde ya y con actitud colaborativa entre todos los niveles del Estado y todos los actores relevantes del desarrollo, podemos hacerlo bien.

Seguimos siendo el país más centralizado de la OCDE y de Sudamérica, condición que limita severamente nuestra capacidad de desplegar todo el potencial humano y productivo de nuestros territorios para alcanzar la condición de país desarrollado, tarea que, por ser estructural, requiere de un constante liderazgo decidido y orientador. Junto a los objetivos propios y beneficios directos de un proceso de descentralización y de desarrollo territorial bien realizados, en el caso de Chile es además necesario entender que el buen avance de cada uno de los “objetivos de prioridad nacional” priorizados por el gobierno¹ deben ser acompañados

¹ Superación de la pobreza multidimensional; Protección de la infancia; Seguridad ciudadana; Modernización del Estado; Paz y desarrollo en La Araucanía. Lo mismo es válido para sectores ta-

de un sostenido esfuerzo de descentralización y de fortalecimiento de las capacidades locales y regionales.

El presente libro es el tercero de la serie con la que la Fundación Chile Descentralizado... Desarrollado² y la Universidad de La Frontera nuevamente buscamos contribuir al conocimiento, debate político y académico plural, progreso legislativo y final éxito de un proceso gradual y responsable de descentralización y de desarrollo territorial iniciado en el país.

En el primer libro, *El Arranque de la Descentralización: desatando las amarras del centralismo chileno* (2016) ofrecimos un análisis crítico y constructivo del efectivo inicio del esfuerzo descentralizador realizado en los años 2014, 2015 y 2016, a partir del trabajo e informe final entregado al país en octubre 2014 por la excomisión asesora presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional. Como se recordará, este proceso culminó con la aprobación por amplia mayoría de ambas cámaras del Congreso Nacional de la reforma constitucional que instituyó la elección democrática de los gobernadores regionales, en reemplazo de la figura de los intendentes designados, inaugurando con ello el tránsito del modelo de Estado unitario-centralizado vigente al modelo de Estado unitario-descentralizado.

A partir de ese hito histórico, a cuyo logro contribuyó muy activamente nuestra Fundación, el segundo libro de la serie, *Descentralización 2.0: La gobernanza que Chile necesita. Un desafío país* (2017), asumimos como prioridad contribuir a una convergencia programática con las principales candidaturas presidenciales a través de “diálogos programáticos”

les como educación y salud de calidad e inclusiva; Energía (generación, transmisión, eficiencia); Capital humano; Conocimiento e innovación; Infraestructura; Transporte; Conectividad; Manejo de catástrofes y emergencias; Cultura, arte, patrimonio, interculturalidad.

² Organización plural de la sociedad civil y academia de regiones, con presencia en cada una de las regiones de Chile a través de sus 16 capítulos regionales.

y seminarios nacionales y regionales respaldados por las principales propuestas contenidas en ese libro.

Propósito, estilo y proyecciones del presente libro

En este tercer libro, *Desarrollo Territorial Colaborativo: descentralizando poder, competencias y recursos*, asumimos como piso para seguir construyendo el proceso al nuevo escenario político-legislativo y consiguiente nuevo modelo de organización territorial del Estado (unitario-descentralizado) inaugurado con las trascendentes reformas aprobadas en los años 2016 y 2017³. Con esa finalidad convocamos a escribir propuestas a un conjunto muy plural y variado de calificados expertos, seleccionados en mérito de su conocimiento, trayectoria y compromiso con un proceso gradual y responsable de efectiva descentralización y desarrollo territorial.

Además de necesario, sabemos que el proceso iniciado es complejo, precisamente porque implica poner en marcha un nuevo modelo de organización territorial de nuestro Estado: transitar del Estado unitario-centralizado (de políticas e instrumentos predominantemente uniformes, homogéneos y sectorializados, disfuncional y desfasado para las dinámicas de desarrollo del siglo XXI), a un Estado unitario-descentralizado, de lógica más sistémica, territorial y articulada en los espacios locales y regionales del desarrollo. Es decir, significa inaugurar un “nuevo trato Estado-territorios”, lo que requiere aprender a construir, colaborativamente, una nueva forma de relación entre los gobiernos subnacionales (local y regional), el gobierno central y todos los ministerios y servicios dependientes de éste.

³ - Reforma constitucional que instituye la elección democrática de gobernadores regionales.
- Ley Orgánico Constitucional de Transferencia de Competencias (Nº 21.074) y Ley Orgánica que regula la elección de gobernadores regionales.
- Ley de flexibilización de las plantas municipales.

Nuestro trabajo y aprendizajes de muchos años nos han llevado a la convicción que es una actitud constructiva y colaborativa, aquella dispuesta a compartir tanto las responsabilidades como los beneficios del desarrollo, la que debe irse transformando en cultura entre todos los actores (públicos, privados, académicos, sociales) y entre todos los niveles (local, regional, nacional) del proceso. Es por ello que, a partir de su título, el eje transversal e hilo conductor que cruza e inspira la estructura, secuencia de títulos y contenidos de este libro, es el “desarrollo colaborativo”, paradigma que postulamos como estilo necesario para lograr un efectivo avance y final éxito del esfuerzo de descentralización y de desarrollo territorial del país.

Estructura del libro

Es así como la PARTE I: CONSTRUCCIÓN DE LA NUEVA INSTITUCIONALIDAD REGIONAL, tiene por finalidad aportar elementos para entender la relevancia y asumir como oportunidad y responsabilidad este nuevo escenario político-institucional.

Se inicia con una análisis actualizado de las características esenciales del nuevo modelo de Estado unitario-descentralizado inaugurado en el país y la necesidad de su continuo perfeccionamiento, aportado por HUMBERTO NOGUEIRA, profesor de derecho constitucional de la Universidad de Talca, seguido por GONZALO BLUMEL, ministro secretario General de la Presidencia, quien fundamenta que una efectiva modernización del Estado junto a buenas prácticas de probidad y transparencia en los procesos públicos, constituyen condiciones esenciales para el buen éxito del proceso descentralizador.

Como responsable directo del avance del proceso descentralizador por parte del gobierno central, el Subsecretario de Desarrollo Regional y Administrativo, FELIPE SALABERRY, desarrolla los diferentes planos en los que se viene desplegando la agenda descentralizadora del Ejecutivo, en

tanto que JULIETA SUÁREZ-CAO y CRISTÓBAL SANDOVAL, científicos políticos de la Pontificia Universidad Católica, precisa dónde estamos en este proceso y cuánto nos falta para perfeccionarlo.

En un artículo compartido, ESTEBAN SZMULEWICZ, profesor de derecho constitucional y administrativo de la Universidad Católica del Norte, sede Coquimbo, y EGON MONTECINOS, director del Centro de Estudios Regionales, CER, de la Universidad Austral de Chile y exintendente de la región de Los Ríos, aceptaron identificar, cada uno a partir de su respectiva experiencia, las posibles zonas de conflicto entre las dos nuevas autoridades instaladas a partir de marzo de 2021 en el territorio de una región⁴ y proponen, con sentido anticipativo, un perfeccionamiento de los respectivos roles, así como ideas para perfeccionar deseables espacios de colaboración entre ambas autoridades.

Por su parte ALEJANDRO FERREIRO, exministro de Economía y actual investigador de Espacio Público⁵, fundamente la necesidad de tener horizontes y metas claras como condición básica para una regionalización bien realizada y a las alturas de las expectativas cifradas en los resultados del proceso; al tiempo que FEDERICO ARENAS, del Instituto de Geografía y ARTURO ORELLANA⁶, del Instituto de Estudios Urbanos, ambos de la Pontificia Universidad Católica, elaboran sobre los principales aportes que un ordenamiento territorial bien realizado está llamado a contribuir a un avance efectivo y ordenado del proceso de descentralización política y administrativa del país.

Cierra esta parte I un artículo de DIEGO PORTALES, director ejecutivo de nuestra Fundación Chile Descentralizado... Desarrollado, fundamen-

⁴ Consecuencia de la adopción del modelo de Estado unitario-descentralizado (gobernador regional electo, responsable del gobierno y desarrollo regional; y delegado presidencial designado, a cargo de las funciones propias del gobierno interior),

⁵ También presidente de la Junta Directiva de la Universidad de Talca e integrante de la Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional (2014).

⁶ Ambos además miembros de la Comisión Ordenamiento Territorial y Traspaso de Competencias asesora de las bancadas de senadores y diputados regionalistas.

tando que el buen avance del proceso descentralizador y de desarrollo territorial requiere ser asumido como una co-construcción colaborativa y compartida por todos los actores del desarrollo, de nivel local, regional y nacional, condición esencial elegida como eje transversal y título del presente libro “Desarrollo Territorial Colaborativo”.

La PARTE II: DESCENTRALIZACIÓN FISCAL RESPONSABLE, se focaliza en esta principal reforma pendiente del proceso descentralizador, cuyo diseño, envío a trámite legislativo e inicio es urgente alcanzar durante el actual cuatrienio de gobierno. Así, las nuevas autoridades de los gobiernos regionales y locales que los chilenos elijamos en octubre de 2020, además de legitimación ciudadana y competencias, dispondrán de los recursos de decisión autónoma necesarios para impulsar el desarrollo de sus respectivas comunas y regiones.

Con el fin de aportar a ese complejo y tan necesario debate, hemos segmentado esta parte II en dos secciones:

- Marco Político: construyendo una política de Estado;
- Estado del Arte para construir agenda: compromisos y avances de las propuestas

La primera, MARCO POLÍTICO: CONSTRUYENDO UNA POLÍTICA DE ESTADO, pone de relieve un hecho que durante ya varios períodos de gobierno y los procesos electorales que les precedieron⁷ se ha hecho evidente: en los programas y las campañas presidenciales se comprometen importantes medidas para mejorar el financiamiento del desarrollo de las comunas y regiones, especialmente aquellas más vulnerables. Pero luego de asumido el respectivo nuevo gobierno, recurriendo a razones de variada índole⁸, ya sea por falta de convicción y voluntad política reales para des-

⁷ Desde el año 1999 (elección Lagos-Lavín) en adelante.

⁸ Nuestra economía va bien: no necesitamos descentralizar; la economía está en problemas, no es el momento para descentralizar; ocurrencia de alguna de las periódicas catástrofes naturales: hay otras prioridades.

centralizar, o por razones de la coyuntura política o económica, una y otra vez el cumplimiento y la puesta en práctica de dichas medidas vuelven a ser postergadas, hasta ser comprometidas y actualizadas nuevamente en los siguientes programas y campañas presidenciales⁹. En definitiva, esta permanente actitud cortoplacista y electoralista le hace daño al país y a su perspectiva de lograr un avance gradual pero efectivo y coherente de su esfuerzo descentralizador, dotando a todas las comunas y regiones del poder de decisión, las competencias y los recursos que requieren para el adecuado desarrollo de sus respectivas comunidades y territorios.

En consecuencia, para romper ese ya tradicional círculo entre promesas electorales y olvidos gubernamentales, creemos que ha llegado el momento de dar inicio, como esfuerzo y legado del actual gobierno, a una política de Estado en Descentralización Fiscal Responsable, propósito para el cual esta sección constituye un aporte al debate político y académico necesario para superar esa inconducente inercia que hasta la fecha ha afectado al citado proceso.

En ese marco, la sección se inicia con un artículo sobre descentralización y deudas territoriales, aportado por la economista ANDREA REPETTO, presidenta de la Fundación Superación de la Pobreza¹⁰. Con análoga intención de “no dejar ningún territorio atrás” aporta luego MARÍA IGNACIA FERNÁNDEZ, directora ejecutiva del Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, RIMISP, enfatiza la necesidad de una mejor articulación de las instituciones y actores para alcanzar la cohesión social y territorial en Chile (enfoque que refuerza la propuesta de “Desarrollo Territorial Colaborativo” que inspira al presente libro).

Por su parte LEONARDO LETELIER, economista del Instituto Nacional de Políticas Públicas, INAP, de la Universidad de Chile, desarrolla la importante relación entre equidad territorial y desarrollo, al tiempo que el

⁹ Es como en la obra “Esperando a Godot”, de Becket, donde Godot nunca llega (volviendo a fojas cero al inicio del siguiente período presidencial).

¹⁰ Reconocida por sus pares como “Economista del año 2018”.

exministro de Economía ÁLVARO GARCÍA y DANAE MLYNARZ, ambos del Proyecto Institucionalidad de Diálogo Territorial-Valor Minero, destacan la necesidad de construir confianzas recíprocas mediante un diálogo territorial oportuno y transparente entre las partes.

Cierra esta sección una propuesta conjunta de HEINRICH VON BAER (académico IDER-UFRO, Fundación Chile Descentralizado), e ISMAEL TOLOZA, igualmente académico de la Universidad de La Frontera, quienes reiteran y actualizan los objetivos políticos colaborativos y las prioridades de ejecución que debieran caracterizar a la puesta en marcha, durante el actual período de gobierno, de un proceso de Descentralización Fiscal Responsable¹¹.

La SEGUNDA SECCIÓN: ESTADO DEL ARTE PARA CONSTRUIR AGENDA: COMPROMISOS Y AVANCES DE LAS PROPUESTAS, es encabezada por un artículo de FRANCISCO MORENO, subsecretario de Hacienda, sobre los fundamentos y proyecciones del compromiso contraído por el gobierno del presidente Piñera para impulsar una ley de financiamiento y responsabilidad fiscal regional, proyecto anunciado para fines de octubre del presente año, el que esperamos logre una pronta aprobación.

Como aportes a este estado del arte de las propuestas se presenta luego un conjunto de medidas específicas, que en su mayoría fueron visibilizadas con ocasión de un seminario nacional sobre Descentralización Fiscal Responsable¹² organizados por nuestra Fundación Chile Descentralizado en alianza con la Universidad de La Frontera y el apoyo la Fundación Konrad Adenauer:

1. El alcalde FELIPE DELPÍN y NEMESIO ARANCIBIA, presidente y asesor respectivamente, de la Asociación Chilena de Municipalidades, con

¹¹ Propuesta de la Fundación Chile Descentralizado e IDER-UFRO a las bancadas de senadores y diputados regionalistas, y por intermedio de los presidentes de éstas (senador Alejandro Guillier, diputado Rodrigo González) al ministro de Hacienda Felipe Larraín (24.08.2018).

¹² Congreso Nacional, Santiago, 02.08.2018

una propuesta de mayor financiamiento para mejores servicios municipales.

2. JAIME ESPÍNOLA, de la Asociación de Generadoras Eléctricas, quien propone un fondo de desarrollo local con enfoque social y territorial, susceptible de ser puesto en práctica en breve plazo.
3. ISMAEL TOLOZA, Universidad de La Frontera, reitera los argumentos para que el pago de las patentes comerciales se realice en las comunas donde producen las empresas, para así lograr equidad entre las grandes empresas y los emprendedores locales.
4. El senador JOSÉ GARCÍA RUMINOT, propone una tributación del 0,25% de todas las ventas servicios e importaciones del país como fortalecimiento del FNDR y de fondos locales de desarrollo.
5. JAIME LINDH, investigador de Ideapaís, aporta medidas para una mayor transparencia presupuestaria en los gobiernos regionales.
6. ISMAEL TOLOZA (UFRO) presenta una versión actualizada del Fondo de Convergencia para la Equidad Interterritorial¹³.
7. La senadora LUZ EBENSBERGER, aboga por un cambio en la administración de las empresas públicas regionales y del destino de sus utilidades.
8. LEONARDO LETELIER (INAP-Universidad de Chile) elabora sobre la actual realidad y avances posibles que podría experimentar el endeudamiento subnacional de municipalidades y gobiernos regionales.
9. ISMAEL TOLOZA (UFRO) y MIGUEL CANIUQUEO (Asociación Nacional de Proveedores y Oferentes del Estado), proponen medidas de descentralización del sistema vigente de compras públicas.

¹³ Propuesta originalmente en el Informe de la Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional (2014).

10. HERNÁN FRIGOLETT¹⁴, economista de la Universidad de Los Lagos, propone una hoja de ruta para alcanzar una descentralización fiscal responsable.
11. Cierra esta sección el sociólogo PATRICIO VERGARA, vicepresidente nacional de la Fundación Chile Descentralizado e investigador visitante del IPECE-Brasil¹⁵, fundamentando la necesidad de transitar desde una ejecución centralizada del gasto público a una inversión estratégica regional, en base a evidencias, para alcanzar la condición de Estado eficiente.

Muy relacionado al enfoque y propuestas de ese último artículo, proponemos entonces la PARTE III: CONOCIMIENTO ESTRATÉGICO TERRITORIAL, iniciativa que ya habíamos presentado en los libros anteriores de nuestra fundación en alianza con la Universidad de La Frontera, pero que a partir de importantes aprendizajes y gestiones avanzadas desde entonces, ahora desarrollamos en forma más integral y con una promisorio gradual convergencia colaborativa entre importantes grupos e instituciones de regiones y de la capital.

Los fundamentos centrales de esa iniciativa se encuentran en un artículo de PATRICIO VERGARA y HEINRICH VON BAER, que propone crear “Sistemas Regionales de Gestión de Conocimiento Estratégico” en un proceso gradual desde y para el desarrollo de cada región de Chile. La finalidad de esos “Sistemas Regionales” es la de generar inteligencia territorial colaborativa, en base a aportes calificados y beneficios compartidos por las instituciones públicas y académicas generadoras de información relevante para el desarrollo regional, con la participación de los otros actores pú-

¹⁴ Exesorero General de la República y asesor en finanzas públicas de la Bancada de Senadores Regionalistas.

¹⁵ *Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará*, Brasil, principal centro de generación de conocimiento estratégico regional de Brasil (que en 2018 suscribió un convenio de colaboración con la Fundación Chile Descentralizado... Desarrollado).

blicos, privados y sociales de la región. Como “principios estructurantes” el artículo propone un conjunto de diez pilares esenciales para el buen inicio y desarrollo de la iniciativa, basados en la experiencia nacional e internacional de éxito y fracaso de estos *think tanks* de políticas públicas regionales.

En ese marco se presenta luego un conjunto de instrumentos, generados por diferentes grupos e instituciones, los que no obstante su diferente nivel de desarrollo, son todos relevantes como aporte para las tomas de decisión del desarrollo local y regional, pero que en la actualidad todavía están todos dispersos y sin la necesaria articulación, diálogo y convergencia entre sí. Por lo mismo, la convocatoria del presente libro a sus respectivos autores, es un primer paso de acercamiento, al parecer muy promisorio, dada la excelente acogida que tuvo la invitación a escribir sus correspondientes artículos. Este es el caso de:

1. Desigualdad Regional en Chile, en el que MARCELA RÍOS, MATÍAS CORIÑA y MAYA ZILVETI, del PNUD Chile, aporta una síntesis del recientemente publicado libro, fundamentando la necesidad de disponer de más datos subnacionales y subregionales.
2. Umbrales Sociales para un Chile más integrado y justo, artículo de LEONARDO MORENO, que resume y actualiza la experiencia de la Fundación Superación de la Pobreza.
3. Informaciones relevantes (Atlas Social y otras) que el Ministerio de Desarrollo Social está desarrollando para la integración y articulación de políticas públicas a nivel comunal e intracomunal, artículo aportado por FERNANDO MEDINA.
4. El Índice de Desarrollo Regional, IDERE, que analiza trayectorias y asimetrías entre las regiones del país, presentado por CAMILO VIAL y ALEJANDRA PARRAO, del Instituto Chileno de Estudios Municipales, ICHEM, de la Universidad Autónoma de Chile.
5. Los requerimientos de indicadores y estándares urbanos necesarios para una descentralización regional efectiva, propuestos por ARTURO

ORELLANA y MAGDALENA VICUÑA, del Instituto de Estudios Urbanos de la Pontificia Universidad Católica.

6. Un indicador de bienestar territorial, propuesto para las ciudades intermedias como desafío para superar las brechas, por LUIS VALENZUELA y PÍA PALACIOS, del Centro de Inteligencia Territorial de la Universidad Adolfo Ibáñez.
7. La Geografía de la Educación, propuesta por PATRICIO RODRÍGUEZ, del Centro de Investigación Avanzada en Educación de la Universidad de Chile, y LUIS VALENZUELA, del Centro de Inteligencia Territorial de la Universidad Adolfo Ibáñez, como sistema de inteligencia territorial para la toma de decisiones y el desarrollo de políticas públicas en educación.
8. El trabajo del Laboratorio de Investigación de Ciencias Sociales Aplicadas, planteado como “termómetro” de la dinámica del desarrollo regional por SONIA SALVO y PATRICIO RAMÍREZ, de la Universidad de La Frontera.
9. La experiencia generada por la Red de 11 Observatorios Laborales en Chile como aporte prospectivo a la construcción de información subnacional, elaborada por ISMAEL TOLOZA, de la Universidad de La Frontera.
10. La medición regional de la confianza empresarial, desarrollada a partir una experiencia en La Araucanía, avance aportado por HUMBERTO SALAS de la Universidad Autónoma de Chile.
11. La experiencia del Observatorio Fiscal, como aporte a la transparencia, rendición de cuentas, eficacia y eficiencia del gasto subnacional, aportada por JEANNETTE VON WOLFERSDORFF y JORGE RODRÍGUEZ.
12. El Barómetro Regional (2019), proyecto de investigación para la descentralización y el desarrollo humano regional, en proceso de avance colaborativo entre PEDRO GUELL, del CER Universidad Austral, y GONZALO DE LA MAZA, del CEDER, Universidad de Los Lagos.
13. Finalmente, un proyecto de Índice de Desarrollo Comunal, aún en fase inicial de desarrollo, aportado por JORGE GONZÁLEZ y CAROLINA GODOY, de la Universidad Autónoma de Chile.

Sin duda éstos no son los únicos instrumentos y grupos que, si bien todavía en forma dispersa, están generando datos cada vez más necesarios para la definición de políticas de desarrollo y la toma de decisiones de nuestras comunidades y territorios, pero son una demostración muy elocuente que existe una gran capacidad y voluntad de aporte, a la espera de abrir nuevos espacios de visibilización, diálogo y convergencia como los que busca aportar el presente libro.

Por último la PARTE IV: MEDIDAS POTENCIADORAS DEL PROCESO DESCENTRALIZADOR contribuye con importantes propuestas que, si bien no corresponden al marco constitucional, político, administrativo y fiscal-económico del proceso, son igualmente muy importantes para el buen avance y final éxito del mismo, representa una selección y actualización de varias de las medidas propuestas como “esenciales” el año 2014 por la excomisión asesora presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional, y reiteradas en los siguientes dos libros de nuestra Fundación en alianza con la UFRO, pero que no obstante su importancia, hasta la fecha de edición del presente libro aún no han sido puestas en práctica.

Es con tal finalidad que reiteramos la necesidad de crear un SISTEMA REGIONAL DE GESTIÓN DE CAPITAL HUMANO CALIFICADO para el desarrollo de las comunas y regiones de Chile, propuesta que ahora ha sido significativamente enriquecida y actualizada por la MESA CAPITAL HUMANO CONFORMADA POR SUBDERE Y LAS BANCADAS DE SENADORES Y DIPUTADOS REGIONALISTAS, por lo que esperamos que finalmente logre instalarse en la agenda prioritaria del gobierno central y de los gobiernos regionales.

La tarea prioritaria de potenciar a la participación de las organizaciones de la sociedad civil como condición para dar sentido y contenido ciudadano a la descentralización es planteada por RODRIGO MÁRQUEZ, de la Escuela de Sociología de la Universidad de Valparaíso e investigador de FLACSO-Chile¹⁶.

¹⁶ Integrante de la Comisión Participación de la Bancada de Senadores Regionalistas; fundador y excoordinador del Informe de Desarrollo Humano en Chile.

Por su parte NICOLÁS BRAVO, cientista político y coordinador de contenidos de nuestra Fundación Chile Descentralizado, actualiza nuestra propuesta del voto programático, como condición previa a la inscripción de las candidaturas a las próximas elecciones territoriales de octubre de 2020 (alcaldes, gobernadores regionales), para el caso de los gobernadores ahora instituida como requisito formal en el artículo 84 de la ley 21.073 que “regula la elección de gobernadores regionales y realiza adecuaciones a diversos cuerpos legales”¹⁷.

A su turno hemos seleccionado una propuesta de Infraestructura para el Desarrollo Territorial Descentralizado, planteada como desafío de gestión colaborativa, por la CÁMARA CHILENA DE LA CONSTRUCCIÓN.

El imperativo de imprimirle una gestión territorial y descentralizada y democrática a una variable tan estratégica para el desarrollo actual y futuro de Chile como es la energía es desarrollado por el ex Ministro de Energía MÁXIMO PACHECO y NICOLA BORREGAARD, al tiempo que los argumentos para asumir el cambio climático como un nuevo desafío para la gestión descentralizada de nuestro desarrollo son aportados como propuesta de justicia ambiental por los alcaldes CLAUDIO CASTRO y GONZALO DURÁN, alcaldes de Renca y de Independencia respectivamente, en su condición de dirigentes de la Red de Municipios comprometidos frente al cambio climático.

A modo de cierre e integración final del libro, y a partir de las experiencias de luces y sombras durante los últimos 20 años, junto a DIEGO PORTALES, director ejecutivo de nuestra Fundación Chile Descentralizado, ponemos de relieve lo que en nuestra opinión han sido los principales

¹⁷ “En el caso de las candidaturas a gobernador regional, sea que se trate de elecciones primarias o definitivas, según corresponda, junto con la declaración (de inscripción) de ellas, los candidatos deberán presentar un programa en el cual se indicarán las principales acciones, iniciativas y proyectos que pretenden desarrollar durante su gestión. De no hacerlo, el Servicio Electoral establecerá un plazo para que se acompañe, bajo apercibimiento de tener por no declarada la candidatura”.

hitos y aprendizajes de este complejo esfuerzo de descentralizar Chile. Sobre esa base, invitamos a todos los actores del desarrollo (públicos, privados, académicos, sociales) en los tres niveles (local, regional, nacional) a asumir los nuevos desafíos del proceso en forma coordinada y colaborativa.

**Heinrich von Baer v. L.
Nicolás Bravo R.
Editores**

Parte I
CONSTRUCCIÓN DE LA NUEVA
INSTITUCIONALIDAD REGIONAL

El Estado unitario-descentralizado: el nuevo modelo, y su necesario perfeccionamiento

Humberto Nogueira A.

Profesor Titular de Derecho Constitucional, Universidad de Talca.
Correo: nogueira@utalca.cl

I. Introducción conceptual básica: regionalismo, regionalización y estados regionales

El regionalismo constituye la toma de conciencia de intereses comunes que une a las personas que viven en un territorio homogéneo y que aspiran a participar en la gestión de dichos intereses.

La regionalización, por su parte, es un proceso de reordenamiento espacial que busca la articulación económico-social, geopolítica, ecológica y administrativa en ámbitos regionales. Todo ello con la finalidad de alcanzar el desarrollo auto sostenido y auto sustentable de las regiones en el ámbito económico, social y cultural. Requiere de un sistema de órganos, normas y procedimientos que integren a la población en el desarrollo armónico y sistemático del ámbito espacial regional. Y, desde una perspectiva de política institucional, puede ser analizada en una doble vertiente, la cual representa etapas distintas en el tiempo de un mismo proceso. En la primera vertiente, la regionalización se compone del conjunto de medidas e instrumentos de desconcentración y descentralización del Estado en el ámbito espacial de las regiones, con el fin de inducir su desarrollo económico con una administración más cercana a

la colectividad afectada. Este es el proceso que se ha llevado a cabo en Chile desde 1992 a 2020, a través de los gobiernos regionales.

En la segunda vertiente, la regionalización implica la descentralización política territorial o espacial y se orienta como un proceso más complejo e integral que el de la descentralización administrativa. de la creación de personas jurídicas de derecho público con competencias de decisión en el ámbito económico, cultural y social, las autoridades del gobierno regional son expresión fidedigna del cuerpo político de la colectividad regional. Esto ocurrirá en Chile una vez que se concrete la elección de los gobernadores regionales en el año 2020, de acuerdo con la reforma constitucional de 2017 y la Ley 21.073 que regula la elección de tales gobernadores regionales. Así ocurre a manera ejemplar en las regiones francesas, en las regiones bolivianas, en los departamentos colombianos y en las regiones peruanas.

En esta segunda perspectiva, la regionalización es una forma de descentralización territorial con alcance político, en tanto se realiza de manera plena y en forma permanente, en ámbitos institucionales homogéneos e integrados cultural, social, física y económicamente. En estos, las autoridades regionales son expresión del sufragio universal directo de la ciudadanía regional y no autoridades designadas por el gobierno central. Son autoridades a las que se reconocen competencias y funciones normativas administrativas acompañadas de los respectivos recursos financieros y de un patrimonio que posibiliten un desarrollo en un ámbito regional con carácter de permanencia en el tiempo.

En los estados en los que se desarrolla un auténtico proceso de regionalización política y un desarrollo de gobiernos regionales como expresión de la ciudadanía regional, el gobierno central se reserva la regulación legislativa de las materias. Queda a cargo del gobierno regional una parte de la normativa administrativa de desarrollo y de ejecución de esta. Todo lo anterior se lleva a cabo considerando las competencias

exclusivas o compartidas que el ordenamiento jurídico nacional reserve a los gobiernos regionales.

El primer rasgo de la regionalización como descentralización política es que solo puede tener una base territorial (necesita de ella para ser tal), aunque esto no la diferencia de la descentralización administrativa tradicional, que puede ser de base territorial, pero que carece de autoridades electas por la comunidad regional. Un segundo rasgo es que implica una distribución del poder público entre la colectividad (gobierno central) y las colectividades particulares (o gobiernos regionales), ya que las autoridades políticas electas por la ciudadanía regional se encuentran empoderadas y legitimadas democráticamente. Así, la región pasa a ser sujeto de su propio desarrollo y no objeto de desarrollo determinado por autoridades nombradas por el gobierno central.

Para que los gobiernos regionales se mantengan dentro del marco del Estado unitario, se requiere de controles de tutela de la colectividad general hacia las colectividades particulares, las que se desarrollan en un sentido único. Las regiones podrán solicitar la anulación en el plano contencioso de la adecuada fundamentación de las medidas de tutela que afectan sus actos, pero ellas no pueden poner nunca en causa las decisiones políticas y los preceptos legales de la colectividad general. Este control solo puede ser puesto en obra por la intervención de las autoridades políticas de la colectividad general, ya que únicamente ellas pueden asegurar la coherencia del funcionamiento global del Estado.

Los gobiernos regionales deben desarrollar tareas de interés general, pero es la ley determinada por el gobierno central la que configura y desarrolla los contenidos de las competencias o atribuciones regionales.

Concordamos con Biscaretti de Ruffia 1973 en que el Estado unitario se caracteriza por tener un único ordenamiento jurídico originario e independiente. Los entes territoriales, aunque estén dotados de un amplio grado de autarquía o de autonomía administrativa, no son más que sujetos auxiliares del Estado, constituidos por este para la buena adminis-

tración. Sus ordenamientos jurídicos son derivados del ordenamiento estatal, dependen de este y actúan dentro de la unidad política del Estado. Los gobiernos regionales no disponen de una voluntad incondicionada o primaria, ya que son objeto de una delegación del poder estatal único y de la única idea de derecho vigente en el Estado, como señala Burdeau (1949).

Las asociaciones de colectividades particulares o regiones están limitadas al dominio restringido que es de competencia de los gobiernos regionales. Las colectividades regionales no pueden decidir acerca del bien común o del interés general del Estado, ya que ellas no participan en el gobierno central, en el poder constituyente derivado del Estado, ni en el órgano legislativo. Su misión está restringida a asegurar el desarrollo y la ejecución de tareas de desarrollo económico, social y cultural regional, en el marco del bien común definido por las autoridades del gobierno central a través de la ley.

La regionalización con descentralización político territorial se diferencia de los estados regionales o autonómicos (como España o Italia, entre otros) por el hecho de que en estos últimos los gobiernos regionales adquieren auténtica autonomía, tienen competencias legislativas, de las cuales carecen los gobiernos regionales en estados unitarios.

En los estados regionales, las regiones o gobiernos regionales tienen, como señala Zanobi (1931), “la facultad (...) de crearse un derecho propio que es reconocido por el Estado, quien lo incorpora a su ordenamiento jurídico y lo declara obligatorio”. La legislación regional se ejerce limitadamente en el ámbito de reserva de competencia determinada por la Constitución. Es necesario precisar que, en los estados regionales, como establece De Vergottini (1983), los entes regionales tienen un poder menor en la formación de la voluntad estatal. Esto, pues no participan de la función legislativa nacional, ni tienen intervención en la revisión constitucional, lo que diferencia, a su vez, a los estados regionales de los estados federales.

La existencia del Estado regional constituye así una figura intermedia entre el Estado unitario y el Estado federal, posición en que encontramos a autores como Lucatello, Ambrosini, Ferrari (italianos) y Ferrando Badía (español). Este último conceptualiza la región, desde la perspectiva española, como una entidad autónoma pública territorial y no constitucional, dotada de personalidad jurídica no originaria ni soberana o suprema. *No originaria*, porque deriva del reconocimiento por parte del Estado; *no soberana o suprema*, porque no está dotada de la potestad de gobierno o de imperio (propio del Estado), sino solamente de una potestad legislativa y de administración limitada y condicionada por la primera y a ella subordinada. A su vez, la entidad autónoma se diferencia del ente autárquico –propio del Estado unitario descentralizado– en que este goza de una potestad administrativa.

A diferencia de los estados regionales, la descentralización política territorial en los Estados unitarios solo otorga a las regiones o gobiernos regionales la capacidad de auto administrarse dentro del ámbito de sus competencias determinadas por la Constitución y el legislador nacional.

Al constituirse el gobierno regional en una instancia de descentralización político- administrativa territorial, esta se diferencia claramente de los estados regionales o autonómicos y sus estatutos constitucionales regionales, como ocurre en España e Italia. Estos constituyen modelos de estados regionales y dan lugar al principio de autonomía en su correcta acepción. Es decir, otorgan a los entes regionales no solo capacidad de autoadministración, sino un ámbito de normatividad legislativa propia, producto de la distribución de competencias que se produce entre el Estado o gobierno central y los gobiernos regionales.

Los gobiernos regionales en Chile carecen de dicha autonomía, ya que solo disponen de potestad administrativa en el ámbito de sus competencias y carecen de competencias legislativas. Debido a esto, siempre actúan conforme a la Constitución y las leyes, lo que los enmarca en el ámbito de un Estado unitario con descentralización político-administrativa regional.

II. Evolución del proceso de descentralización administrativa-territorial en Chile

En Chile, desde el siglo XIX las unidades territoriales locales (las comunas) fueron desarrollando instancias de administración descentralizada (las municipalidades), a las cuales se les reconoció autonomía. Esto significaba no eran objeto de control ni de fiscalización del gobierno central. Bajo el imperio de la actual Carta Fundamental se consolidó el acrecentamiento de sus competencias en materia educacional y de salud, que bajo la Constitución de 1925 se encontraban centralizadas. En los últimos años se inició un proceso de reversión de la competencia educacional de los municipios, entregándose dicha competencia a los recientemente creados Servicios Locales de Educación Pública. Estos son desarrollados para la administración de la educación básica y media que estaba en manos de los municipios en forma gradual desde 2018. Las municipalidades, al volver la democracia en marzo de 1990 recuperaron su institucionalidad democrática perdida con el golpe de Estado del 11 de septiembre de 1973.

Por otro lado, la descentralización administrativa de los territorios de carácter intermedio no corrió la misma suerte bajo la Carta de 1925. Esta, en artículo 94 estableció las asambleas provinciales, las cuales operarían junto al intendente provincial de aquel entonces, designado centralmente por el presidente de la República, en la administración de la correspondiente provincia. Sin embargo, las asambleas provinciales nunca fueron implementadas por el legislador y, por tanto, nunca operaron bajo la Constitución de 1925. Las provincias fueron objeto de gobierno y administración del intendente, autoridad nombrada directamente por el presidente de la República y de su exclusiva confianza.

A partir de la década de los sesenta del siglo pasado empezaron a desarrollarse perspectivas y aproximaciones de desarrollo regional de carácter económico-social que llevaron a realizar estudios para concretar una nueva división político-administrativa del territorio, en la Oficina de

Planificación Nacional. No obstante, solo después de la instalación del régimen autoritario militar se concretó la división político-administrativa del país en doce regiones, además de la región Metropolitana. Esto quedó consolidado en la Constitución de 1980, en un esquema de desconcentración administrativa en que las autoridades regionales eran nombradas por el gobierno central y contaban con la colaboración de Consejos de Desarrollo Regional (CODERES) conformado en base a criterios corporativos y conformados también por personeros de las Fuerzas Armadas¹.

La reforma constitucional de 1991, durante el primer gobierno democrático mantuvo en el artículo 3 de la Constitución en su primera frase, la forma jurídica de Estado unitario. Esto constituye una línea de continuidad histórica desde la independencia hasta el presente, con la sola excepción de las leyes federales de 1826, que solo estuvieron vigentes dos años, hasta la aprobación de la Constitución de 1928. En la segunda oración del artículo 3 se estableció que el territorio del Estado se divide en regiones, sin mencionarse provincias ni comunas, que sí estaban incluidas en el mensaje del Ejecutivo. Esto, con motivo de reafirmar el principio jurídico y político de las regiones como base de la estructura político-administrativa del Estado. En efecto, este enunciado del artículo 3 buscaba que los diversos órganos estatales se comprometieran en una acción positiva destinada a fortalecer la regionalización del país, potenciando la entrega de recursos, funciones y atribuciones a los gobiernos regionales.

En la reforma constitucional de 2005, así como en la reforma posterior de 2009, se concretaron avances y retrocesos del proceso de regionalización, los que no solamente modificaron el artículo 3 de la Constitución, sino también el Capítulo de Gobierno y Administración Interior del Estado. A su vez, luego de la reforma constitucional de 1991, en 1992

¹ Ley Orgánica Constitucional número 18.605 de los Consejos Regionales de Desarrollo, de 6 de abril de 1987.

los órganos colegisladores aprobaron la Ley Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional Ley 19.175). Esta ha sido objeto de diversas reformas y de un texto refundido coordinado y sistematizado por el Decreto con Fuerza de Ley 1 publicado el 8 de noviembre de 2005, el que complementa y desarrolla las materias de gobierno y administración regional y provincial.

En la reforma constitucional de 2005 sobre regionalización y en el debate previo desarrollado sobre la materia –en la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado–, triunfó la posición de entender la región y la regionalización como un proceso administrativo, sin precisión de un punto o modelo final al que se buscaba llegar, con un énfasis esencialmente social y económico. Se derrotó la concepción de región y regionalización como un proceso político institucional, además de económico y social, en el que las regiones asumían su autogobierno y administración, determinando sus propias autoridades del gobierno regional a través de elecciones democráticas (como ocurría en Francia, Portugal, Perú, Bolivia y Colombia), sin que ello implicase ninguna desnaturalización ni debilitamiento del Estado unitario. Así pues, puede sostenerse que en esta reforma no hubo voluntad política de dotar a las regiones de autogobierno ni separar las funciones de gobierno interior de las de administración superior de las regiones.

La reforma constitucional de 2005 eliminó la segunda oración del inciso primero del artículo 3 de la Carta Fundamental y sustrajo de las bases de la institucionalidad el claro principio de que el “Estado se divide en regiones”, en la Carta Fundamental de la reforma de 1991. El tema de las regiones quedó relegado en su tratamiento al nuevo capítulo XIV de la Constitución sobre “Gobierno y Administración Interior del Estado”, en el cual se desarrolla en una nueva perspectiva institucional el Gobierno y la Administración Interior del Estado.

De acuerdo con este nuevo tratamiento, en la medida en que la región no es base de la institucionalidad (como determina la Carta Fun-

damental hasta la reforma de 2005), pierde la rigidez que establecía su estatuto constitucional. Esto implica una alta mayoría de dos tercios de los diputados y senadores en ejercicio para la supresión de regiones o para el establecimiento de nuevas regiones, de acuerdo con el artículo 110 inciso 2° de la Carta Fundamental a la época. Así, después de la reforma de 2005 las regiones pueden crearse y suprimirse por medio de una ley orgánica constitucional, vale decir, con un quórum de solo 4/7 de los diputados y senadores en ejercicio. Ello aumenta el riesgo de la creación de nuevas regiones que son solo provincias de una región, y la pérdida del concepto de región como un macro espacio de desarrollo auto sustentable. Con esto se hace previsible y posible la tendencia de las presiones destinada a “provincializar” las regiones, como ya está ocurriendo en el norte y sur del país, con la división de la primera y de la décima región originarias, y con la octava región de la cual se desprendió la nueva región de Ñuble.

Por otra parte, la reforma de 2005 incorpora al artículo 3 de la Constitución, la idea de equidad y solidaridad entre las diversas unidades político-administrativas dentro del territorio nacional. Estas se determinan como bases de la institucionalidad, ya que antes se encontraban en el artículo 104, inciso primero de la Constitución, anterior a la reforma de 2005. Así, la reforma de 2005 introduce un inciso 3° del artículo 3 de la Constitución, el que determina que “los órganos del Estado promoverán el fortalecimiento de la regionalización del país y el desarrollo equitativo y solidario entre las regiones, provincias y comunas del territorio nacional”.

III. El desarrollo del Estado unitario con descentralización política regional

Es la ley de reforma constitucional número 20.390 del 28 de octubre de 2009, al artículo 113 de la Constitución, la que posibilita la elección

directa de los consejos regionales. Esto marcó un primer avance hacia un gobierno regional con un carácter democrático representativo de la ciudadanía regional, que con la ley de reforma constitucional número 29.990 del 5 de enero de 2017. Esta posibilita la elección democrática directa del ejecutivo del gobierno regional con la nueva denominación de gobernador regional.

A su vez, las leyes 21.073 y 21.074 de febrero de 2018 –que regulan la elección de gobernadores regionales y fortalecen las competencias de los gobiernos regionales respectivamente– constituyen pasos decisivos para conformar un gobierno regional legitimado democráticamente y empoderado para ejercer legítimamente la conducción del desarrollo de las regiones. Debemos dejar constancia, en todo caso, que aún falta un paso importante para tener auténticos gobiernos regionales. Este es la ley de rentas regionales, que posibilita los recursos financieros para hacerlos eficaces y operativos en el ejercicio de sus competencias, las que deberán aumentar en virtud del procedimiento de transferencia de competencias considerado en la ley de fortalecimiento de competencias de los gobiernos regionales.

Las bases constitucionales de la ley de rentas regionales se encuentran en el artículo 115 de la Constitución, incisos 2° al 4°. El primero señala que –sin perjuicio de los recursos que para su funcionamiento se asignen a los gobiernos regionales en la Ley de Presupuestos de la Nación y de aquellos que provengan de lo dispuesto en el número 20 del artículo 19– dicha ley contemplará una proporción del total de los gastos de inversión pública que determine con la denominación de fondo nacional de desarrollo regional.

El inciso 3° determina que la Ley de Presupuestos de la Nación contemplará gastos correspondientes a inversiones sectoriales de asignación regional cuya distribución entre regiones responderá a criterios de equidad y eficiencia, tomando en consideración los programas nacionales de

inversión correspondientes. La asignación de tales gastos al interior de cada región corresponderá al gobierno regional.

El inciso 4° establece que, a iniciativa de los gobiernos regionales o de uno o más ministerios, podrán celebrarse convenios anuales o plurianuales de programación de inversión pública entre gobiernos regionales, entre estos y uno o más ministerios o entre gobiernos regionales y municipalidades, cuyo cumplimiento será obligatorio. La ley orgánica constitucional respectiva establecerá las normas generales que regularán la suscripción, ejecución y exigibilidad de los referidos convenios.

1. Las bases constitucionales y legales de los gobiernos regionales

El artículo 111 –modificado por reforma constitucional de 2017– determina que “la administración superior de cada región reside en un gobierno regional, que tendrá por objeto el desarrollo social, cultural y económico de la región”.

El inciso 2° del artículo 111 precisa que “el gobierno regional estará constituido por un gobernador regional y el consejo regional. Para el ejercicio de sus funciones, el gobierno regional gozará de personalidad jurídica de derecho público y tendrá patrimonio propio”. Este inciso innova en el ordenamiento jurídico al cambiar el *nomen iuris* del ejecutivo del gobierno regional. Hasta que asuman los gobernadores regionales elegidos en 2021, se mantiene el actual intendente, quien es órgano de gobierno interior en la región y ejecutivo del gobierno regional simultáneamente, en funciones.

Así, el cambio de denominación para el ejecutivo del gobierno regional introducido por la reforma constitucional de 2017 no es solo un ámbito formal de denominación, sino que implica un cambio sustantivo de la mayor relevancia histórica en la descentralización regional chilena.

na. Determina la elección por sufragio universal de la ciudadanía de la región del gobernador regional –lo que posibilita que los gobiernos regionales que han sido objetos de administración por el Estado central a través del intendente, una autoridad dependiente y de confianza del residente de la República–, pasen a ser sujetos de sus propias decisiones en el ámbito del desarrollo regional en materia económico, social y cultural de conformidad con la Constitución y las leyes.

2. Etapa de transición (2017- 2021): de los intendentes a los gobernadores regionales

Debe esperarse hasta 2021 para que asuman los gobernadores regionales elegidos la dirección de los gobiernos regionales. Hasta entonces conforme a lo establecido en el artículo séptimo transitorio de la ley 21.074, las normas legales que hagan referencia a dichas autoridades se entenderán referidas al intendente, en su calidad de órgano ejecutivo de los gobiernos regionales; y las que hacen referencia al delegado presidencial regional, al intendente como representante del residente de la República y órgano de gobierno interior de la región.

Tal transición es similar a la que operó en Francia después de dictarse la ley del 5 de julio de 1972, en que prefecto era el agente del gobierno central y ejecutivo del establecimiento público región, hasta que se aprobó una nueva institucionalidad regional, mediante la ley del 2 de marzo de 1982. Esta última transformó a las regiones francesas en colectividades territoriales, administradas por un Consejo Regional elegido por sufragio universal directo, el cual elige al residente de la región. El prefecto fue reemplazado por un comisario de la República que tiene, entre otras atribuciones, el requerimiento al tribunal contencioso administrativo contra los actos del presidente o del Consejo Regional que considere ilegales, dentro de un plazo de dos meses desde su dictación.

3. Elección y funciones del gobernador regional

Conforme con lo establecido en el artículo 98 bis de la LOCGAR, para las elecciones de gobernador regional el Tribunal Calificador de Elecciones proclamará elegido al candidato que obtenga la mayoría de los sufragios válidamente emitidos y siempre que dicha mayoría sea equivalente al menos al 40% de los votos válidamente emitidos, como lo dispone el inciso cuarto del artículo 111 de la Constitución Política de la República. Los votos en blanco y nulos se considerarán como no emitidos.

Si ninguno de los candidatos a gobernador regional hubiere obtenido la mayoría señalada en el inciso anterior, se procederá a una segunda votación que se circunscribirá a los candidatos que hayan obtenido las dos más altas mayorías relativas. En ella resultará electo el candidato que obtenga el mayor número de sufragios, lo que se verificará el cuarto domingo después de efectuada la primera.

El proceso de calificación de la elección de gobernador regional deberá quedar concluido dentro de los quince días siguientes, tratándose de la primera votación, o dentro de los treinta días siguientes, tratándose de la segunda.

Para efectos de lo dispuesto en el inciso quinto del artículo 111 de la Constitución Política de la República, el Tribunal Calificador de Elecciones hará la correspondiente declaración, indicando los candidatos que hayan obtenido las dos más altas mayorías relativas y ordenará su publicación en el Diario Oficial, lo que deberá efectuarse el día siguiente hábil al vencimiento del plazo establecido en el inciso precedente.

Se introduce así en el derecho chileno un nuevo método electoral mayoritario uninominal de mayoría relativa calificada con segunda votación en caso de que ningún candidato obtenga más del 40% de los votos válidamente emitidos.

El artículo primero transitorio de la Ley 21.073, determina que la primera elección por sufragio universal en votación directa de los gobernadores regionales se verificará en conformidad con lo dispuesto en el artículo 83 de la Ley 19.175. Esto, una vez promulgada la ley que establezca un nuevo procedimiento de transferencia de las competencias a las que se refiere el artículo 114 de la Constitución Política de la República, lo que ya se concretó por la Ley 21.074 de febrero de 2018.

El artículo primero transitorio de la Ley 21.073 en su inciso final establece que, una vez que asuman los gobernadores regionales electos, los presidentes de los consejos regionales cesarán de pleno derecho en sus funciones, que serán asumidas por el respectivo gobernador regional.

El nuevo inciso tercero del artículo 111 de la Constitución modificada en 2017, precisa que:

El gobernador regional será el órgano ejecutivo del gobierno regional, correspondiéndole presidir el consejo y ejercer las funciones y atribuciones que la ley orgánica constitucional determine, en coordinación con los demás órganos y servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa. Asimismo, le corresponderá la coordinación, supervigilancia o fiscalización de los servicios públicos que dependan o se relacionen con el gobierno regional.

Según este inciso además de ser el órgano ejecutivo regional, el gobernador regional retoma la presidencia del Consejo Regional, como asimismo las funciones y atribuciones que determine la LOCGAR en forma coordinada con los otros órganos y servicios públicos que cumplan funciones administrativas en el ámbito regional respectivo. Finalmente, la Constitución determina su competencia para coordinar y supervigilar o fiscalizar, en su caso, a los servicios públicos que dependan del gobierno regional o se vinculen con el mismo.

4. Las funciones del Consejo Regional, la integración y la elección directa por la ciudadanía de los consejeros regionales

En el artículo 113 de la Constitución se precisan las funciones del consejo regional como órgano de carácter normativo, resolutivo y fiscalizador, dentro del ámbito propio de competencia del gobierno regional, encargado de hacer efectiva la participación de la ciudadanía regional y ejercer las atribuciones que la ley orgánica constitucional respectiva le encomiende.

El inciso 2° de dicho artículo señala que el Consejo Regional está integrado por consejeros elegidos por sufragio universal en votación directa, de conformidad con la Ley Orgánica Constitucional respectiva. Los consejeros regionales duran cuatro años en sus cargos y pueden ser reelegidos. La LOCGAR establece la organización del Consejo Regional y determina el número de consejeros que lo integrarán.

La reforma constitucional del 28 de octubre de 2009 modificó el artículo 113 de la Constitución y determinó que el Consejo Regional estaba integrado por consejeros elegidos por sufragio universal en votación directa, lo que implicó la cesación del intendente como miembro de dicho consejo.

Los consejos regionales tienen una integración variable que depende del número de habitantes de cada región. Están integrados por catorce consejeros en las regiones de hasta cuatrocientos mil habitantes; por dieciséis en las regiones de más de cuatrocientos mil habitantes; por veinte en las regiones de más de ochocientos mil habitantes; por veintiocho en las regiones de más de un millón quinientos mil habitantes; y por treinta y cuatro en las regiones de más de cuatro millones de habitantes, conforme lo dispone el mismo artículo 29 de la LOCGAR.

Dentro de cada región los consejeros se elegirán por circunscripciones provinciales que se determinarán solo para efectos de la elección. Cada

provincia de la región constituirá al menos una circunscripción provincial. Las provincias de mayor número de habitantes se dividirán en más de una circunscripción provincial, según lo que se establece en el artículo 29 bis.

El número de consejeros que corresponda elegir a cada circunscripción provincial se determinará en consideración a las siguientes normas:

- 1) La mitad de los consejeros que integrará el consejo de cada región se dividirá por el total de circunscripciones provinciales que integran la región. El resultado de esta operación indicará el número mínimo de consejeros regionales que elegirá cada circunscripción provincial, independientemente del número de habitantes que exista en ella. Si este resultado no fuere un número entero, la fracción que resulte se aproximará al entero superior si fuere mayor a un medio, y si fuere igual o inferior a esta cantidad se despreciará.
- 2) La cantidad restante de los consejeros que correspondan a cada región, no considerada en el punto anterior se distribuirá proporcionalmente entre las circunscripciones provinciales a prorrata de sus habitantes, aplicándose el método de cifra repartidora, que se trata en el artículo 96, incisos tres, cuatro y cinco de la presente ley.
- 3) Si la suma de consejeros que le corresponda a una circunscripción provincial (considerando lo señalado en los puntos 1 y 2) fuere inferior a dos, se le asignará a ella dos consejeros. Se repetirá el proceso de determinación de consejeros a prorrata de los habitantes (señalado en el punto anterior), considerando solo al resto de las circunscripciones provinciales y los cargos de consejeros que queden por asignar.

Conforme al artículo 30 de la LOCGAR, los consejeros regionales son elegidos según las normas contenidas en el Capítulo VI, permanecen cuatro años en sus cargos y pueden ser reelegidos.

La reforma constitucional de diciembre de 2012 –en el segundo inciso de la disposición vigesimosexta transitoria de la Constitución– dispuso

que “la primera elección por sufragio universal en votación directa de los consejeros regionales a que se refiere el inciso segundo del artículo 113 se realizará en conjunto con las elecciones de presidente de la República y parlamentarios el día 17 de noviembre del año 2013”.

Finalmente, el constituyente derivado de 2012 estableció un mandato categórico al legislador y determinó en el inciso tercero de la disposición vigesimosexta transitoria de la Constitución, que “para este efecto, las adecuaciones a la ley orgánica constitucional respectiva deberán entrar en vigencia antes del 20 de julio del año 2013”. Esto se complementa con la reforma constitucional de 2017, que concreta la elección democrática directa de los gobernadores regionales (la cual se efectuará el año 2020) y que se modificó a través de dos leyes publicadas en febrero de 2018: la Ley 21.073 de elección de gobernadores regionales que realiza adecuaciones a diversos cuerpos legales, entre ellos la Ley Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional– y la Ley 21.074 de fortalecimiento de la regionalización del país. En el primer artículo transitorio, incisos 2° y 3°, se dispone que conforme a lo dispuesto en el inciso segundo de la disposición vigésima octava transitoria de la Constitución Política de la República, los consejeros regionales que sean electos el año 2017 asumirán conforme a las reglas vigentes al 19 de noviembre de 2017, y terminarán su mandato el 11 de marzo del año 2022.

La siguiente elección de consejeros regionales se celebrará, por única vez, conjuntamente a las elecciones parlamentarias del año 2021. Los consejeros regionales que resultaren electos en ella asumirán el 11 de marzo del año 2022, y terminarán su mandato el 6 de enero del año 2025.

Por otro lado, el artículo 82 de la LOCGAR precisa que las elecciones de consejeros regionales se rigen por la Ley Orgánica Constitucional de Votaciones Populares y Escrutinios, la Ley Orgánica Constitucional de los Partidos Políticos, y la Ley Orgánica Constitucional sobre Sistema de Inscripciones Electorales y Servicio Electoral, en todo lo que no sea contrario a la LOCGAR.

Las elecciones de consejeros regionales se realizarán cada cuatro años, en forma conjunta con las elecciones municipales, como determina el artículo 83 de la misma ley, cuando ya se opere en régimen, a partir de enero de 2025.

Las declaraciones de candidaturas de consejeros regionales deben ser presentadas por los partidos políticos o pactos electorales en un solo acto respecto de cada circunscripción provincial. Junto con esto, podrán ser declaradas (conforme al artículo 85 de la LOCGAR) por un partido político, por un pacto de partidos, por un pacto entre un partido político e independientes, por un pacto de partidos e independientes, y por independientes.

El pacto electoral registrará en todas las regiones del país en que uno o más de los partidos políticos integrantes del mismo se encuentren legalmente constituidos. Las declaraciones de candidaturas a consejero regional que presenten un pacto electoral y los subpactos comprendidos en él, solo podrán incluir candidatos de los partidos políticos que se encuentren legalmente constituidos en la respectiva región.

Las candidaturas a consejero regional declaradas solo por independientes se sujetarán a los porcentajes y formalidades establecidos en los artículos 89 y 90 de la presente ley.

En las elecciones de consejeros regionales un partido político podrá pactar con uno o varios partidos políticos, con independientes o con ambos, según precisa el artículo 86.

Los partidos políticos que participen en un pacto electoral podrán subpactar entre ellos o con independientes, de acuerdo a las normas que, sobre acumulación de votos de los candidatos, se establecen en el artículo 97 de la presente ley. Se podrá, excepcionalmente, excluir en forma expresa al momento de formalizarlo, la o las circunscripciones provinciales en que no registrará dicho subpacto. Los subpactos estarán siempre integrados por los mismos partidos.

Los candidatos independientes que participen en un pacto electoral podrán subpactar entre ellos, con un subpacto de partidos integrantes del

mismo o con un partido del pacto que no sea miembro de un subpacto de partidos.

A la formalización de un subpacto electoral le serán aplicables, en lo pertinente, las normas de los incisos cuarto y sexto del artículo 3° bis de la Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios.

Los partidos políticos e independientes que así lo prefieran podrán subscribir un pacto electoral para la elección de gobernadores y otro pacto electoral para la elección de consejeros regionales.

El método electoral para la elección de los consejeros regionales es el método de representación proporcional con método D'Hondt o de cifra repartidora, mismo método que se utiliza en Chile para los demás órganos colegiados políticos como son el Senado, la Cámara de Diputados y el Consejo en el ámbito municipal.

5. La participación de senadores y diputados en las sesiones del Consejo Regional

El artículo 113 de la Constitución, en su inciso final, precisa que “los senadores y diputados que representen a las circunscripciones y distritos de la región podrán, cuando lo estimen conveniente, asistir a las sesiones del consejo regional y tomar parte en sus debates, sin derecho a voto”. Dicha participación de los respectivos parlamentarios de la región posibilita el intercambio de información como también el eventual impulso para el desarrollo y apoyo a proyectos de ley o incluso reformas constitucionales que sean de interés regional.

6. Funcionamiento del Consejo Regional y *quórum* para sesionar y adoptar acuerdos

El artículo 37 de la LOCGAR determina que el Consejo Regional funcionará en sesiones ordinarias y extraordinarias. En las sesiones ordi-

narias podrá abordarse cualquier asunto de la competencia del Consejo, y en las sesiones extraordinarias solo podrán tratarse las cuestiones incluidas en la convocatoria.

Las sesiones ordinarias y extraordinarias serán públicas. Su convocatoria se efectuará conforme lo determine el reglamento, que también establecerá los casos y oportunidades en que el Consejo se constituya en sesión secreta.

El Consejo Regional determinará en un reglamento interno las demás normas necesarias para su funcionamiento, regulándose en él las comisiones de trabajo que el Consejo podrá constituir para desarrollar sus funciones. Estas, en todo caso, serán siempre presididas por un consejero regional, sin perjuicio de la asistencia de terceros cuya opinión se considere relevante a juicio de la propia comisión.

El *quórum* para sesionar –en conformidad con el artículo 38– es en primera citación, de los tres quintos de los consejeros en ejercicio y, en segunda citación, de la mayoría absoluta de aquellos. Salvo que la ley exija un *quórum* distinto, los acuerdos del Consejo se adoptarán por la mayoría absoluta de los consejeros asistentes a la sesión respectiva.

7. El procedimiento de transferencia de nuevas competencias y recursos del gobierno nacional a los gobiernos regionales

La Constitución, en su artículo 114, dispone que *la ley orgánica constitucional respectiva determinará la forma y el modo en que el presidente de la República transferirá a uno o más gobiernos regionales, en carácter temporal o definitivo, una o más competencias de los ministerios y servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa, en materias de ordenamiento territorial, fomento de las actividades productivas y desarrollo social y cultural.*

Todo ello, sin perjuicio de que el legislador podrá transferir mediante la ley, las competencias que estime conveniente.

Esta normativa constitucional es desarrollada por la Ley 21.074 del 15 de febrero de 2018, que modifica la LOCGAR. El presidente de la República transferirá a uno o más gobiernos regionales (en forma temporal o definitiva) una o más competencias de los ministerios y de los servicios públicos a que se refiere el artículo 28 de la Ley 18.575, orgánica constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado. Su texto refundido, coordinado y sistematizado, fue fijado mediante el decreto con fuerza de Ley 1/19.653, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, promulgado el año 2000 y publicado el año 2001. Trata materias de ordenamiento territorial, fomento de las actividades productivas y desarrollo social y cultural, y ordena las adecuaciones necesarias en los órganos cuyas competencias se transfieran. Tales transferencias pueden realizarse de oficio por el residente de la República o a solicitud de un gobierno regional.

El nuevo artículo 21 quáter de la LOCGAR determina que se privilegiará la transferencia de competencias que tengan clara aplicación regional, cuyo ejercicio en dicho nivel signifique una mejor calidad y oportunidad en la toma de decisiones y una mejor adecuación de la política nacional en el territorio; cuya transferencia no pueda ocasionar perjuicios a otras regiones, y que potencialmente puedan ser ejercidas por la mayoría de estas, exceptuados los casos en que por su naturaleza sea solo aplicable a un determinado territorio.

Una transferencia de competencias podrá incluir la adaptación, priorización y focalización de instrumentos nacionales a las políticas regionales, así como la ejecución directa de los instrumentos y sus recursos. Prescribe el artículo 21 quinquies de la LOCGAR, toda transferencia de competencias deberá:

- 1) Considerar la disponibilidad de recursos económicos y de personal necesario, según corresponda a la competencia que se transfiere y al

presupuesto disponible que tenga para ella el ministerio o servicio que transfiera. Para esto, las comisiones de servicio que se realicen para efectos de lo dispuesto en el presente párrafo estarán exceptuadas del plazo máximo fijado en los incisos primero y segundo del artículo 76 de la Ley 18.834 sobre Estatuto Administrativo, cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado fue fijado por el decreto con fuerza de Ley 29, del Ministerio de Hacienda, promulgado el año 2004 y publicado el año 2005. Asimismo, los recursos que correspondan se transferirán mediante convenios de transferencia, que serán suscritos entre los gobiernos regionales y el respectivo organismo que tiene asignado dicho presupuesto, o serán asignados en las respectivas leyes de presupuestos del sector público.

- 2) Evitar la duplicidad o interferencia de funciones con otros órganos de la Administración del Estado.
- 3) Establecer, para el caso de las transferencias temporales, el período para el cual se transfiere, el que no podrá ser inferior al plazo de un año.

Intervienen en el procedimiento de transferencia de competencias, las siguientes autoridades u organismos: el presidente de la República, un Comité Interministerial de Descentralización y una Comisión de Estudios por materias o competencias a transferir. Estas comisiones solo actuarán en procedimientos iniciados a solicitud de un gobierno regional, como señala el artículo 21 series de la LOCGAR.

Corresponderá al presidente de la República iniciar el procedimiento de oficio para transferir una competencia y resolver mediante decreto supremo fundado, la transferencia de competencias a los gobiernos regionales en aquellos casos en que el informe del Comité Interministerial sea positivo.

El decreto de transferencia establecerá la o las competencias y recursos que se transfieren, la indicación de ser temporal o definitiva, la gradualidad con que aquella se transfiere, y las condiciones con que el Gobierno Regional deberá ejercerlas. Esto, asimismo, mencionando si dicho

ejercicio será exclusivo o compartido con el nivel central (delimitando en este último caso las acciones que a cada uno de los actores competa), la forma en que se hará el seguimiento al ejercicio de la transferencia efectuada y, en general, todas las demás especificaciones necesarias para asegurar un adecuado ejercicio de las competencias transferidas.

Conforme determina el artículo 4 transitorio de la ley 21.074, desde la publicación de la presente ley y hasta el 10 de marzo del año 2022, el procedimiento de transferencia de competencias –regulado en el párrafo dos del segundo capítulo del título segundo de la Ley 19.175– tendrá las siguientes reglas especiales:

- 1) Solo podrán transferirse competencias de oficio por parte del presidente de la República.
- 2) La secretaría ejecutiva identificará las competencias a transferir trabajando coordinadamente con el gobierno regional y el ministerio sectorial y/o servicio nacional respectivo.
- 3) Para cada competencia que se planifique transferir, se deberá realizar una experiencia previa de ejercicio de mínimo un año y máximo dos, con la tutela técnica del ministerio o servicio público central. Para ello, la Secretaría Ejecutiva propondrá al Comité de Ministros su implementación.
- 4) Al término del plazo fijado para esta primera experiencia, la secretaría ejecutiva hará una evaluación y emitirá un informe sobre la transferencia de competencias de que se trata. En caso de que el informe sea negativo, la secretaría ejecutiva deberá convocar al sector y a la región para plantearle las correcciones y rectificaciones necesarias para lograr el objetivo de la transferencia. Asimismo, podrá pedir informes a terceros.

Finalmente, el artículo 6 transitorio de la ley 21.074 precisa que, una vez terminado el régimen de que trata el artículo 4 transitorio señalado en el párrafo anterior, se podrán crear por ley servicios públicos regionales,

según las necesidades y particularidades de cada territorio, conforme a la evaluación de la Comisión de Transferencia de Competencias.

IV. Consideraciones finales

Las reformas constitucionales de 2009 y 2017 posibilitan –junto con las leyes 21.073 de elección de los gobernadores regionales y 21.074 de fortalecimiento de la regionalización– que, a partir de 2021, en Chile tengamos por primera vez gobiernos regionales con descentralización administrativa, y no con una descentralización puramente semántica como la existente hasta 2021, en que el ejecutivo del gobierno regional es una autoridad designada por el presidente de la República. Esto transforma al gobierno en un proceso puramente de desconcentración administrativa por las potestades asumidas por el intendente, lo que hasta el presente ha significado que la región haya sido objeto de desarrollo desde el gobierno central.

Solo a partir de 2021 los gobiernos regionales serán sujetos de una verdadera descentralización político-administrativa, en la que el ejecutivo regional (gobernadores regionales) y el Consejo Regional (órgano normativo, resolutivo y fiscalizador del gobernador y administración regional) serán representantes directos de la ciudadanía de la región. Esto la convierte en sujeto de su propio desarrollo en materias de competencia regional, con la única excepción de la pendiente aprobación por parte del Gobierno Central de la ley de rentas regionales, indispensable para poder concretar las competencias atribuidas y las que se le transfieran progresivamente en el tiempo desde el Estado.

Por otra parte, la entrada en funciones de gobiernos regionales empoderados y legitimados por la ciudadanía regional, implica un cambio en las relaciones de poder al interior del Estado. Los gobernadores regionales serán un actor político de primer nivel y podrán negociar con el gobierno central en condiciones inéditas a las que actualmente conocemos.

Asimismo, para evitar conflictos tanto políticos como jurídicos con el gobernador regional, deben regularse adecuadamente las relaciones entre los nuevos secretarios regionales presidenciales que reemplazarán a los intendentes en 2021, en su función de órgano de gobierno interior de la región que tiene bajo su control los servicios públicos nacionales y desconcentrados existentes en la región.

Por último, deben precisarse normativamente las competencias compartidas que ejercerán el gobierno regional y el gobierno central, con el objeto de evitar conflictos de competencias o atribuciones entre el gobernador regional y el delegado regional presidencial que reemplazará al intendente como órgano de gobierno interior de la región.

Es necesario hacer presente que el éxito de los nuevos gobiernos regionales dependerá de la adecuada transferencia de competencias en el período de transición por parte del gobierno central y del trabajo responsable, probo y eficiente de los nuevos gobernadores regionales y los respectivos Consejos Regionales.

Referencias

- Andrade, C. (1971). *Elementos de derecho constitucional chileno*. Segunda edición. Santiago: Editorial Jurídica de Chile.
- Biscaretti Di Ruffia, P. (1973). *Derecho Constitucional*. Madrid: Tecnos.
- Burdeau, G. (1949). *Traité de Science Politique*. Tomo II. París: LGDJ.
- Celis, G. (2018). *Manual de Derecho Constitucional*. Tomo II. Santiago: Ediciones jurídicas El Jurista.
- Contraloría General de la República. (2014). *Estudio del proceso de descentralización en el Perú*. Lima: Contraloría General de la República.
- De Vergottini, Giuseppe. (1983). *Derecho constitucional comparado*. Madrid, Ed. Espasa Calpe, S.A.
- Fernández, J. (2003). *Perú: ¿república descentralista?* Lima: C. Gil editor.

- Ferrando, J. (1978). *El Estado unitario, el federal y el Estado Regional*. Madrid: Tecnos.
- Friz, J. (2001). "Procesos de descentralización y recentralización estatales: una aproximación al caso peruano (1821 - 2000)". *Revista de estudios histórico-jurídicos* (23) pp. 567-581.
- Laubadere, A. (1963). *Traité élémentaire de droit administratif*. Tomo I. París: L.G.D.J.
- Lucatello, G. (1955). "Lo Stato Regionale quale nuova forma de stato". En *Atti del primo convegno di studi regionali*. Padova:
- Ferrari, P. (1972). *Les régions italiennes*. París: P.U.F. Dossiers Thémis.
- Nogueira, H. (2013) *Derecho Constitucional chileno*. Tomo II. Santiago: Ed. Legal Publishing – Thomson Reuters.
- Silva, A. (2004). *Tratado de derecho constitucional*. Tomo X. Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 2004.
- Urenda, J. (2014). "La reforma constitucional de las competencias autonómicas. La reconstrucción del proceso autonómico." En *Realidad, y perspectivas del constitucionalismo boliviano*. Cochabamba: Kipus.
- Zanobi, G. (1931). "Caratteri particolari della autonomia". En *Studi in onore di O. Ranelletti*. Tomo II. Padua. CEDAM.

Modernización del Estado, Probidad y Transparencia: condiciones esenciales para una descentralización exitosa

Gonzalo Blumel M.

Ministro Secretario General de la Presidencia.
Correo: gblumel@minseppres.gob.cl.

I. Chile posee una historia de descentralización política y administrativa de larga data

La preocupación por la administración del territorio y la preocupación respecto a las competencias que ejercen las autoridades respecto de este ha sido una preocupación permanente en nuestro país. En efecto, desde la época en que Chile se encontraba incorporado a la Corona castellana se aprecia un tratamiento especial respecto al gobierno y administración del territorio respecto del centro de gobierno.

El Imperio español, durante el siglo XVIII, impuso un modelo de administración del territorio, cuyo sustrato principal era la centralización administrativa, reforzando la idea de administración territorial instaurada en la época en que España era gobernada por la Casa de Los Austria.

En efecto, la Casa de Borbón instauró “la centralización administrativa en la estructura institucional chilena, estableciéndose un complejo de oficinas dependientes de un núcleo central constituido por secretarías de despacho o ministerios” (Vergara, 1991:413), convirtiéndose aquellas estructuras administrativas en los espacios de mayor jerarquía dentro de su competencia material.

Como contrapartida de lo anterior, en 1786 se decidió matizar el centralismo adoptado, para lo que se crearon las intendencias, medida que tuvo por objeto descentralizar la participación y la toma de decisiones, apareciendo, por primera vez e incluso antes que las regiones, la división política administrativa de las provincias.

Aquello implicó la elaboración de mecanismos de transferencia de recursos y de competencias, así como también una modernización administrativa general, siendo éste, probablemente, el hito que da origen, formalmente, al fenómeno de la descentralización en nuestro país, entendida como “un concepto amplio que se refiere al traspaso de funciones y responsabilidades desde el gobierno central a otros niveles subordinados” (Irrarrázaval, 2018: 4).

Posteriormente, y una vez producida la Independencia de Chile y, estando constituida la República, es posible apreciar que los mecanismos de descentralización se van paulatinamente acentuando. En ese contexto, en 1822, José Antonio Rodríguez Aldea, redactor de la Constitución Política del Estado de Chile de ese año, daba cuenta en el texto de dicha constitución de la extensión del territorio nacional, señalando, en el artículo 3° que *“El territorio de Chile conoce por límites naturales: al sur, el Cabo de Hornos; al norte, el despoblado de Atacama; al oriente, los Andes; al occidente, el mar Pacífico. Le pertenecen las islas del Archipiélago de Chiloé, las de la Mocha, las de Juan Fernández, la de Santa María y demás adyacentes.”*

Aquella vocación descentralizadora se reforzó al poco tiempo, particularmente con el fallido intento de establecimiento de un sistema federal (1826); la constitución de una Asamblea Provincial (Constitución de 1828); la creación de la Ley de Comuna Autónoma (1891); la instauración de asambleas provinciales (Constitución de 1925)¹; la creación de nuevas regiones (1945; 1969; 1974; 2007 y; 2018); la formación de la

¹ Es preciso tener presente que dichas asambleas nunca se constituyeron.

Oficina de Planificación Nacional (1969) y la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa (1974), entre otros. Todos estos hitos son muestra de un esfuerzo permanente por descentralizar el ejercicio del poder político y administrativo.

Dada esa rica historia, no es de sorprender que en la actualidad la descentralización sea un tema gravitante no solo de la agenda del gobierno central, sino como preocupación de la ciudadanía en general.

En consecuencia, es preciso revisar qué se entiende por descentralización, cuáles son sus condiciones basales que permitan asegurar un proceso de descentralización eficaz y cómo el gobierno del presidente Sebastián Piñera está abordando el mencionado fenómeno.

II. La descentralización y los presupuestos basales para alcanzar un proceso eficaz

La descentralización se ha conceptualizado de diversas maneras a lo largo del tiempo. En efecto, se ha señalado que “[l]a descentralización administrativa tiene lugar cuando el ordenamiento jurídico confiere atribuciones o competencias en forma regular y permanente a entidades dotadas de personalidad jurídica y patrimonios propios, diversos a los del Estado. Por ejemplo, las municipalidades, gobiernos regionales, empresas públicas creadas por ley, Universidad de Chile, Servicio de Impuestos Internos, entre muchos otros” (Ponce de León 2015: 71).

En términos muy similares, se ha sostenido que la descentralización es “aquel sistema en que el servicio se presta por una persona jurídica pública, creada por el Estado, pero distinta de él, con un patrimonio propio y cierta autonomía respecto del poder central” (Aylwin, 1996: 161). Por su parte, el profesor Alejandro Vergara sostiene que la descentralización administrativa “implica no solo otorgar la personalidad jurídica a los órganos regionales sino la atribución de competencias propias, permaneciendo la supervigilancia del presidente de la República” (Vergara, 2018: 281).

Habida consideración de los puntos comunes que es posible encontrar en las diversas conceptualizaciones que han desarrollado los autores especializados en la materia, se estima que la descentralización administrativa tiene lugar cuando la toma de decisiones se aproximan a las personas, en tanto habitantes de una zona determinada del territorio nacional (descentralización territorial), produciéndose una disgregación supervigilada del Poder Ejecutivo, que se materializa en instituciones o servicios con personalidad jurídica y patrimonio propio (descentralización funcional) y una redistribución de la inversión en las distintas regiones o localidades.

Ahora bien, tanto la descentralización territorial como la funcional requieren de la existencia de presupuestos básicos que permitan asegurar una adecuada eficacia de estas. Dichos presupuestos pueden ser abordados desde una dimensión objetiva y una subjetiva².

La dimensión objetiva dice relación con “la existencia de una necesidad de descentralizar”, entendida como las condiciones territoriales y de distribución de población que hacen necesaria la descentralización. Por su parte, la dimensión subjetiva puede ser abordada, por un lado, como la consciencia ciudadana de que se requiere efectivamente descentralizar la toma de decisiones para alcanzar una mayor satisfacción de las necesidades públicas (faz subjetiva); y, por otra parte, como “una fuerte voluntad o convicción política de llevar a cabo la política pública descentralizadora”.

Al revisar la historia de Chile es posible apreciar estos dos elementos. Sin embargo, se hace patente la pregunta respecto del por qué Chile no ha logrado completar en forma exitosa la tarea descentralizadora.

Sobre el particular, se estima que a lo largo de la historia de Chile no se han llevado adecuadamente a la práctica los presupuestos contin-

² Esta distinción fue tomada de Cabrillac, 2009: 76 – 101.

gentes que permiten asegurar una debida descentralización. En efecto, los mencionados presupuestos no son otra cosa que aquellos que dicta el momento histórico respectivo en que se elabora la política pública descentralizadora, los cuales, a su vez, están condicionados por las legítimas necesidades sociales y ciudadanas, las que son cada vez más exigentes.

En dicho sentido, se tiene que “[l]as sociedades modernas exigen cada vez más y mejores servicios, forzando al Estado a desplegar con eficacia un conjunto de tareas que crece en número y complejidad. La brecha entre las expectativas sociales y la capacidad estatal de satisfacerlas puede crecer a niveles peligrosos para sostener la gobernabilidad y la confianza social en las instituciones de la democracia representativa. Mejorar la capacidad del Estado para responder a las necesidades y expectativas de los ciudadanos es, quizás, el mayor desafío de las políticas públicas modernas” (Centro de Estudios Públicos 2017: 13).

Desde la perspectiva anotada, se tiene presente que, dadas las condiciones contingentes que actualmente atraviesa Chile, las políticas públicas que profundicen la descentralización deben, en primer lugar, elaborarse como parte de un proceso de modernización del Estado; segundo, estar dotadas de estándares de integridad pública y probidad suficientes que permitan combatir de forma efectiva los actos de corrupción; y, tercero, poseer altos estándares de transparencia.

III. La modernización del Estado al servicio de la descentralización política y administrativa

El Estado juega un rol central en la vida de las personas. Aquel rol tiene manifestaciones concretas, tales como, el favorecimiento de la convivencia democrática y la existencia de instituciones que, día a día, permiten el bienestar de las personas que habitan el territorio nacional.

En ese contexto, su primera y más esencial vocación es servir a las personas, para lo cual debe poseer un actuar dinámico y eficiente, que le

obligue a adecuar su comportamiento a las nuevas necesidades sociales, modernizando constantemente su estructura institucional, administrativa y financiera.

Al hablar de modernización del Estado, se hace referencia a un proceso que tiene por objetivo elevar los estándares de eficacia y eficiencia de las instituciones, acercando el Estado a las personas y aumentando, por tanto, los niveles de satisfacción de la ciudadanía respecto de los servicios públicos. Así, un Estado que avanza en modernización, también es un Estado que contribuye a aumentar las oportunidades y seguridades de los ciudadanos.

Esto implica, en un mundo cada vez más moderno, globalizado e interconectado, que las instituciones avancen en la entrega de un servicio cada vez más rápido, digital, eficiente y de alta calidad.

IV. La probidad en el ejercicio de la función pública como piedra angular de la descentralización

La probidad se ha cristalizado en el ordenamiento jurídico como un principio de derecho público que debe informar las distintas actuaciones de los órganos del Estado, así como también las políticas que se adoptan desde el gobierno central. De esta manera, no es posible concebir una política de descentralización sin un adecuado marco de probidad e integridad que permita evitar la producción de actos que atenten contra este principio.

En directa relación con lo mencionado, se debe tener presente que la promoción de la probidad está directamente relacionada con la lucha contra la corrupción, la cual es una de las mayores preocupaciones de la ciudadanía. En efecto, el 20% de la ciudadanía indicó en noviembre de 2018 que la corrupción es uno de los tres problemas a los que el gobierno debería prioritariamente combatir (Centro de Estudios Públicos, 2018).

Por ello, el principio de probidad debe ser un factor clave en la construcción de políticas públicas descentralizadoras, las cuales deben cumplir con los estándares que hoy demanda la ciudadanía.

Por lo pronto, no basta con que la Ley de Fortalecimiento de la Regionalización del país entregue el marco jurídico que habilita para efectuar la transferencia de recursos y competencias a los gobiernos regionales, sino que también es necesario que existan mecanismos que permitan evitar eficazmente la ocurrencia de actos de arbitrariedad respecto de la transferencia de recursos hacia los gobiernos regionales, así como evitar la opacidad y falta de probidad al momento de realizar la toma de decisiones.

En el sentido mencionado, se estima necesaria la generación de mecanismos que tiendan a que las personas adquieran mayor confianza en los gobiernos locales y regionales, pues es preocupante que exista una idea extendida respecto que las municipalidades constituirían focos de corrupción en lo relacionado con compras públicas, en atención a la dificultad de comprobar sus estándares de cumplimiento y transparencia y a la diversidad de circunstancias y realidades que rodean a las mismas.

La situación retratada debe ser abordada desde la integridad pública, la que debiendo permear todos los aspectos relacionados con la administración municipal y regional del Estado, permita que el ejercicio de las funciones públicas y la transferencia de recursos y competencias posean un efecto positivo y gocen de la necesaria eficiencia y eficacia que deben presidir el mencionado proceso.

V. La transparencia como un factor de recuperación de la confianza pública y de acercamiento a las personas

La consagración del principio de transparencia dentro de los ordenamientos legales tiene por objetivo recuperar la confianza de la ciuda-

danía en las instituciones públicas, disminuyendo las brechas entre las personas y los servicios públicos.

En efecto, “[e]l Estado y la administración pública en el siglo XXI tienen el gran reto de profundizar la democracia, pues el progreso social en estos tiempos está determinado por la forma en que se vinculan las instituciones públicas con los ciudadanos. Debe reconocerse la nueva posición que estos ocupan en esa relación, que es condicionante a su vez de la consolidación del Estado en sus otras dimensiones: social, de derecho y de justicia. Ahora bien, no es posible hablar de democratización del sector público si no se logra acercar las instituciones a la gente y hacer que la acción del gobierno se traduzca en bienestar para las personas” (Montero, 2017: 54 – 55).

En ese entendido, los gobiernos deben desplegar su acción hacia la consecución de políticas públicas tendientes a la generación de un Estado más transparente, haciendo nuestras estas palabras, actualmente las políticas que estamos desarrollando desde la administración central dicen relación con la generación de un gobierno y un Estado más transparentes, cuestión que reviste capital importancia en los gobiernos locales y regionales, pues es en ellos donde la ciudadanía tiene un primer contacto no solo con los servicios públicos, sino con la integridad pública, la probidad y la transparencia.

De esa manera, la acción de los municipios y gobiernos regionales, así como su respectivo ejercicio competencial deben estar acompañadas de una adecuada difusión, entrega y acceso a la información, de manera tal que los distintos procedimientos que se desarrollan por parte de ellos estén completamente validados, jurídica y socialmente, entregando no solo un servicio de alta calidad a las personas, sino que también una profunda percepción de transparencia y acceso a la información.

VI. La agenda de descentralización del Estado del gobierno del presidente Sebastián Piñera: la modernización, la probidad y transparencia como condiciones esenciales de la misma

La descentralización del ejercicio del poder es un proceso que debe estar debidamente acompañado de factores que permitan asegurar su éxito. En ese orden de ideas, es preciso afirmar que aquellos factores esenciales se relacionan con la modernización del aparato público y con la probidad y transparencia en el ejercicio de las funciones públicas.

Lo señalado precedentemente es un tópico que el gobierno del presidente Sebastián Piñera ha abordado desde el inicio de este segundo mandato y que, sin lugar a dudas, será uno de los pilares estructurantes del proceso descentralizador.

En efecto, la agenda de descentralización ha procurado generar y presentar una agenda modernizadora con proyectos específicos relacionados con la profundización de la integridad pública y la consolidación de los principios de probidad y transparencia como valores rectores del ejercicio de la función pública.

Prueba de lo anterior fue lo realizado durante 2018. Efectivamente, el compromiso del gobierno del presidente Piñera se manifestó con la continuación de la tramitación del proyecto de ley que modificó el Código Penal elevando las sanciones para el delito de cohecho y soborno, el cual, en noviembre de dicho año se convirtió en la Ley N° 21.121, creando un nuevo Estatuto Anticorrupción.

A ello se sumaron la presentación del proyecto de ley que fortalece la integridad pública (boletín N° 11.883-06) y del proyecto de ley de transparencia 2.0 (boletín 12.100-07), destinado a modificar la Ley de Transparencia, fortaleciendo el sistema, igualando las obligaciones de transparencia de los distintos órganos del Estado y creando un Portal Úni-

co de Transparencia del Estado, como mecanismo efectivo de contacto de las personas con los servicios públicos en la anotada materia.

Sin embargo, el proceso descentralizador iniciado por Chile mediante la promulgación de las leyes N° 21.073 y 21.074 revisten desafíos que es preciso abordar desde una integralidad, estableciendo mecanismos de probidad y transparencia eficaces que acompañen dicho proceso con la debida rendición de cuentas y control ciudadano.

En efecto, dado el profundo cambio histórico e institucional que supone la elección de los gobernadores regionales (Ley N° 21.073), es preciso promover diversas medidas legislativas y administrativas que permitan preparar adecuadamente el proceso en cuestión, así como fortalecer la relación que posee la ciudadanía con los municipios, con el objeto de promover una descentralización política, administrativa y fiscal sólida.

Desde el punto de vista específico de las políticas descentralizadoras, actualmente se está preparando un proyecto de ley que fortalecerá la integridad pública en gobiernos municipales y regionales, para lo cual se crea una asignación especial de función crítica para cargos prioritarios de las municipalidades y fortalece los cargos prioritarios en los gobiernos regionales, debido a que es preciso atraer a los mejores y más calificados funcionarios a dichos servicios públicos, permitiendo captar más y mejores talentos para esas instancias.

A lo señalado, se une que el proyecto en cuestión tiene por objeto que los municipios cuenten con personal idóneo para el ejercicio de sus funciones, proponiéndose que ciertos cargos prioritarios dentro de los municipios sean seleccionados a través del mecanismo de Alta Dirección Pública, en orden a propender a la profesionalización del sector municipal.

Ambas medidas en general buscan que existan profesionales altamente calificados y expertos al interior de los gobiernos regionales y municipios, con sólidos conocimientos técnicos y humanos, para enfrentar

los desafíos de la nueva institucionalidad descentralizadora que propone el proyecto de ley en análisis.

Lo anterior no es sino manifestación de una necesidad concreta, específica y primordial de la descentralización, cual es que esta política pública permee no solo el aspecto patrimonial o fiscal, sino que también el capital humano. En efecto, es necesario que el talento humano, técnico y profesional, pueda encontrar una cúpula de desarrollo tanto en las comunas, como en las provincias y en las regiones en general. El fomento de esto es prioridad para este gobierno, por lo que se está preparando el terreno en orden a aprovechar la plataforma idónea que establece el marco normativo configurado por la Ley N° 21.105, que crea el Ministerio de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación.

En efecto, parte del objetivo declarado de este nuevo órgano es, de conformidad al artículo 3° de la aludida norma, “contribuir al desarrollo, incrementando el patrimonio cultural, educativo, social y económico del país y sus regiones, y propendiendo al bien común, al fortalecimiento de la identidad nacional y regional y a la sustentabilidad del medio ambiente”. Por tanto, se espera que con el Ministerio de Ciencia se pueda fomentar la investigación, el desarrollo tecnológico, la innovación y, en definitiva, modernizar, generar y fortalecer, no solo la infraestructura y el patrimonio local, sino también al funcionario que ejerce una función pública en regiones.

Asimismo, y en aras de dotar a los municipios de mayor transparencia, teniendo en especial consideración las deficiencias en los procedimientos relacionados con compras públicas, se incrementan las medidas de fiscalización de las licitaciones municipales y regionales.

Uno de los puntos innovadores del proyecto de ley aludido consiste en la regulación respecto de la procedencia y oportunidad de las capacitaciones que realizan los concejales y consejeros regionales, especialmente respecto de aquellas que se realizan fuera del territorio nacional, situación que ha provocado que durante los últimos años aquellas sean

cuestionadas dado que no se relacionan con el rol que dichas autoridades cumplen, ni con el cumplimiento de sus funciones.

Por otra parte, se estima pertinente que el proyecto de ley analizado replique las normas de remoción por incumplimiento de los deberes referentes a la sujeción al principio de probidad contemplados en la Ley Orgánica Constitucional de Administración Interior del Estado que actualmente rige para los consejeros regionales, haciéndolas extensivas a los gobernadores, estableciendo, de esa forma, un mayor estándar de desempeño para las nuevas autoridades.

En la misma línea, con el objeto de profundizar una regulación de tal naturaleza, sería adecuado incorporar, mediante reforma constitucional, a los gobernadores como sujetos susceptibles de ser acusados constitucionalmente de conformidad a lo dispuesto en el artículo 52 de la Constitución Política de la República. Ello permitiría robustecer no solo los estándares de probidad que rodean a estas autoridades políticas, sino también los necesarios mecanismos de control cruzado, que tanto bien le hacen a nuestro sistema político democrático y republicano.

Las medidas señaladas deben ser complementadas con una mejora de la regulación de la gestión de los recursos públicos que actualmente realizan los municipios y gobiernos regionales. En efecto, se hace imperioso fortalecer los procesos de rendición de cuentas de las diversas unidades municipales y regionales encargadas de gestionar el prepuesto, para lo cual se pondrá a disposición del público, en forma unificada, una serie antecedentes relevantes que permitan conocer la situación financiera real de dichos servicios públicos.

Finalmente, un análisis somero de la Ley N° 21.074 arroja que la implementación y correcta aplicación de dicha norma requiere no solo la generación de reglas claras de responsabilidad en gasto público, sino que también una mejora sustantiva en los estándares de eficiencia, oportunidad y rigurosidad de dicho gasto. En efecto, lo dicho anteriormente

implica la creación de un marco regulatorio que promueva un creciente proceso descentralizador de las rentas regionales, el cual posea normas de flexibilidad presupuestaria y posea mecanismos orientados a la concreción de una responsabilidad fiscal efectiva, lo cual debe ir acompañado, como ya se ha dicho, de mecanismos de rendición de cuentas y transparencia que hagan valer no solo la responsabilidad de las autoridades, sino que permitan medir la probidad e integridad con que dichas funciones son ejercidas.

En definitiva, el gobierno del presidente Piñera tiene como objetivo claro posicionar la integridad pública y transparencia como ejes estructurantes del actuar del Estado, razón por la cual las medidas legislativas antes enunciadas no son un hecho aislado, sino que son parte de una agenda más amplia que contiene iniciativas relativas a la modernización de la Contraloría General de la República, la creación de un sistema de protección a los denunciantes, actualizar el sistema de compras públicas, entre otros proyectos.

El desarrollo de un país debe ser entendido en su sentido literal e íntegro. No podemos afirmar que hay desarrollo si las cifras de crecimiento económico, científico, tecnológico y social arrojan solo números positivos en Santiago. El gobierno del presidente Piñera está convencido que el desarrollo de las identidades regionales y locales son una pieza clave para poder alcanzar el progreso de Chile. Debemos contar con autoridades que representen íntegramente los intereses de los ciudadanos de la región o comuna, con el objeto de que las demandas de participación que día a día están forjando con más fuerza sean realmente escuchadas. Asimismo, debemos establecer un sistema integral de transparencia y probidad que alcance a las autoridades regionales y locales, para que los ciudadanos recobren la confianza en las autoridades y, en consecuencia, en las instituciones públicas en general.

Referencias

- Aylwin, Patricio. *Derecho Administrativo*. Santiago. Editorial Universidad Nacional Andrés Bello. 1996. 384 pp.
- Cabrillac, Rémy. *Las Codificaciones*. Santiago. Editorial Flandes Italiano. 2009. 349 pp.
- Centro de Estudios Públicos. *Un Estado para la Ciudadanía Informe de la Comisión de Modernización del Estado*. Santiago. Centro de Estudios Públicos. 2017. 151 pp.
- Irrázaval, Ignacio; Rodríguez, Jorge. *Descentralización: ¿hacia dónde vamos?* Santiago. Centro de Políticas Públicas UC. 2018. 20 pp.
- Montero, Gregorio. *Del Gobierno Abierto al Estado Abierto: La Mirada del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo*. NASSER, Alejandra, Ramírez, Álvaro y Rosales, Daniela. *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe*. Santiago. CEPAL. 2017. pp. 53-81.
- Ponce de León, Sandra. Bases de la Organización Administrativa en Chile. BOCKSANG, Gabriel y LARA, Jose Luis. *Administración Territorial de Chile. Estudios sobre Descentralización y Desconcentración Administrativas*. Santiago. Thomson Reuters La Ley. 2015. pp. 39-85.
- Vergara, Alejandro. *Derecho Administrativo: Identidad y Transformaciones*. Santiago. Ediciones UC. 2018. 476 pp.
- Vergara, Alejandro. Marco Jurídico de la Descentralización Administrativa. *Revista Chilena de Derecho*. 1991. 18. pp. 411-449.

Impulsando la descentralización en Chile

“Tenemos que acercar el gobierno a la gente. Fortalecer a nuestras regiones y a nuestras comunas. Y por eso me comprometo a transferir a los gobiernos regionales y comunales, más atribuciones, más responsabilidades y más recursos. Pero también quiero que sepan que les vamos a exigir una mejor gestión, una mayor transparencia y una participación más activa de los ciudadanos y vecinos de nuestras regiones y de nuestras comunas”
(presidente Sebastián Piñera Echenique, 11 de marzo de 2018)

Felipe Salaberry S.

Subsecretario de Desarrollo Regional y Administrativo
Correo: felipe.salaberry@subdere.gov.cl

1. Introducción

Tengo el honor de encabezar el proceso de descentralización más profundo de nuestra historia republicana. Implica la implementación de una nueva estructura del gobierno regional y la elección democrática y directa del gobernador regional. En este último aspecto, el presidente Piñera tiene la experiencia previa de haber implementado exitosamente la primera elección directa de los consejeros regionales, que se llevó a cabo el año 2013, en conjunto con las elecciones presidenciales y parlamentarias.

Además, es necesario que los actores locales y la ciudadanía conozcan esta nueva institucionalidad y, por ello, como subsecretaría nos hemos desplegado en terreno, cumpliendo el mandato presidencial, dando a conocer con nuestros equipos técnicos esta nueva institucionalidad. Sumado a lo anterior, nos ha correspondido apoyar a los municipios en la implementación de la Ley 20.922, denominada sobre plantas municipales, lo que les va a permitir actualizar sus estructuras de personal a las necesidades del Chile de hoy. Finalmente, también hemos abierto una instancia de diálogo con las bancadas regionalistas del Congreso, actores de las regiones y las comunas, y representantes de la Sociedad Civil, con miras a analizar perfeccionamientos a nuestros gobiernos subnacionales.

2. Reforma Constitucional: la elección de gobernadores regionales

El proceso de descentralización comenzó con los Decretos Leyes 573 y 575 del año 1974. En esa época, se formó la Comisión Nacional de Reforma Administrativa (CONARA) y la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución, más conocida como “Comisión Ortuzar”, la que forma una Subcomisión sobre Descentralización Administrativa y Regional.

La Constitución de 1980 ha sido modificada en varias oportunidades en diversas materias. La Ley 20.990 de 2017 cambió una serie de artículos de la Constitución Política: incorporó a las nuevas figuras de gobernadores regionales, delegados presidenciales regionales y provinciales, y eliminó las figuras del intendente y gobernadores (“provinciales”). En este sentido, se modificó la facultad presidencial del artículo 32 N°7 de la Carta Fundamental, de nombrar intendentes y gobernadores, pasando a nombrar ahora a delegados presidenciales regionales y provinciales.

También se modificaron los artículos 52 y 53 de la Constitución, para que los gobernadores regionales y los delegados presidenciales re-

gionales y provinciales puedan ser acusados y condenados en un juicio político. En esta materia, hubo una omisión del constituyente que fue advertida por el Tribunal Constitucional¹. Si bien el constituyente estableció que para aprobar la acusación constitucional en contra del gobernador regional se requiere de la mayoría absoluta de los diputados en ejercicio, y para ser condenado, de los dos tercios de los senadores en ejercicio, se omitió señalar cuáles son los ilícitos constitucionales en virtud de los cuales se puede acusar constitucionalmente a un gobernador regional.

Porque, tal como afirma S.E. el presidente Sebastián Piñera, junto con entregar más atribuciones, más responsabilidad y más recursos, debemos pedir de nuestra primera autoridad regional mayores niveles de probidad, transparencia y rendición de cuentas. Un mecanismo relevante de control político-jurídico de nuestras autoridades es el juicio político, cuyos primeros antecedentes los podemos encontrar en la Constitución de Estados Unidos de 1787. Creemos importante haber establecido un quórum de dos tercios para condenar en una acusación constitucional a una autoridad electa tan relevante como el gobernador regional. Como dice Alexander Hamilton: “Como la concurrencia de dos tercios del Senado será un requisito para una condena, la seguridad de la inocencia, a partir de esta circunstancia adicional, será tan completa como se pueda desear” (Hamilton, 1788, págs. 366-367).

De la historia de la Ley 20.990² se logra apreciar que la voluntad del legislador era vincular el mecanismo de acusación constitucional de la

¹ “Que la Constitución no omite que los ‘gobernadores regionales’ sean sujetos posibles de acusación constitucional (...) para acusar a un gobernador regional se exige el voto de la mayoría de los diputados en ejercicio y para declararlo culpable deben concurrir con su voto los dos tercios de los senadores en ejercicio (...) cabe preguntarse, ¿culpable de qué? ¿Qué causal es la que corresponde imputarles en una acusación a los gobernadores regionales?” (Sentencia del Tribunal Constitucional ROL 4214-17, Considerandos 31° y 32°)

² “En materia de acusación constitucional las causales consistirían en la infracción de la Constitución, delitos de traición, sedición, malversación de fondos públicos y concusión, que son elementos tan graves que justifican que una autoridad nacional, como es el Parlamento, como

figura del gobernador regional con los ilícitos constitucionales contenidos en la letra e) del numeral 2° del artículo 52 de la Constitución, que le son aplicables a los delegados presidenciales regionales, delegados presidenciales provinciales y de la autoridad que ejerza el Gobierno en los territorios especiales.

Asimismo, la reforma constitucional incorporó en el artículo 57 de la Carta Fundamental a gobernadores regionales y a los delegados presidenciales regionales y provinciales dentro de los sujetos con inhabilidad para presentarse al cargo de parlamentario. Como contrapartida, los parlamentarios no pueden ser candidatos a gobernador regional, en conformidad a lo dispuesto en el artículo 23 ter del DFL N°1, de 2005, que fija texto refundido de la Ley 19.175, Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional.

Finalmente, se realizaron una serie de modificaciones en el capítulo XIV sobre Gobierno y Administración Interior del Estado. Relevante para esta publicación es el nuevo artículo 111, inciso 4° de la Constitución, que establece:

El gobernador regional será elegido por sufragio universal en votación directa. Será electo el candidato a gobernador regional que obtuviere la mayoría de los sufragios válidamente emitidos y siempre que dicha mayoría sea equivalente, al menos, al cuarenta por ciento de los votos válidamente emitidos, en conformidad a lo que disponga la ley orgánica constitucional respectiva. Durará en el ejercicio de sus funciones por el término de cuatro años, pudiendo ser reelegido consecutivamente sólo para el período siguiente.

Esta norma fue producto de un acuerdo político entre Chile Vamos y la Nueva Mayoría. Mientras los primeros eran partidarios de un sistema de mayoría simple, en la Nueva Mayoría eran partidarios de un sistema de

lo hace con el presidente de la República, también pueda acusar a un Gobernador Regional.” (Historia de la Ley N° 20.990, Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. 2018, pág. 575).

mayoría absoluta, con una segunda vuelta. Esta fórmula –que podemos denominar de mayoría simple calificada– permite que sea elegido como gobernador regional aquella persona que obtiene el mayor número de votos, siempre y cuando equivalga al cuarenta por ciento de los votos válidamente emitidos. En caso contrario, se procede a una segunda vuelta en la que compiten las dos primeras mayorías relativas.

La reforma constitucional del año 2017, para su adecuada puesta en marcha, requirió de la dictación de dos leyes: la Ley 21.073 sobre elección directa del gobernador regional y la Ley 21.074 sobre fortalecimiento de la regionalización del país.

3. Ley Orgánica Constitucional: fortalecimiento regional con traspaso de competencias

Es interesante tener como referencia para el actual proceso de traspaso de competencias una norma programática que contenía la Constitución de 1925, que nunca llegó a concretarse. Al respecto nos relata el profesor Silva Bascuñán:

“La Constitución de 1925 (...) contenía una importante norma, que pretendía mediante su aplicación llegar a transferir atribuciones y facultades del nivel central al local para convertir la descentralización administrativa en un proceso dinámico y continuo:

“Las leyes confiarán paulatinamente a los organismos provinciales o comunales las atribuciones y facultades administrativas que ejerzan en la actualidad otras autoridades, con el fin de proceder a la descentralización del régimen administrativo interior”.

“Los servicios generales de la Nación se descentralizarán mediante la formación de las zonas que fijen las leyes”

“En todo caso la fiscalización de los servicios de una provincia corresponderá al Intendente, y la vigilancia superior de ellos, al pre-

sidente de la República” (art. 107)” (Silva Bascuñan, 2004, págs. 58-59)

A partir de la sola promulgación de la Ley 21.074 se incrementaron cuantitativa y cualitativamente las competencias de los gobiernos regionales, establecidas como funciones en materias generales de ordenamiento territorial, fomento de las actividades productivas y desarrollo social y cultural.

Para abordar estas tareas y hacer efectivas estas nuevas potestades, el gobierno del presidente Piñera ha subsanado una omisión en la anterior ley de presupuesto. Así, se contemplaron en la Ley de Presupuestos del Sector Público de 2019 los recursos necesarios para que los gobiernos regionales puedan iniciar la ampliación en su dotación y contar con una estructura organizativa ampliada. Esto, con la incorporación del Administrador Regional y con las tres nuevas divisiones: División de Fomento e Industria, División de Desarrollo Social y Humano, y División de Infraestructura y Transporte.

No obstante, como subsecretaría estamos conscientes de la complejidad de esta transición, por lo que acompañamos técnicamente este proceso, velando por su transparencia, pertinencia, eficacia y eficiencia. Estamos conscientes de que permitirá no solo la reingeniería organizativa de los GOREs, sino también la ampliación de las alternativas de ejecución de servicios y bienes públicos de financiamiento regional, que hoy dependen casi exclusivamente de la suscripción de convenios mandato con ejecutores externos. Esto, en la perspectiva de paulatina y gradualmente ir fortaleciendo en los GOREs capacidades propias, desarrollar sinergias, experticia y capital institucional para recibir las transferencias de competencias que se hagan efectivas en el futuro.

Las reglas de competencias de los gobiernos regionales se encuentran en dos normas constitucionales relevantes. Por una parte, el artículo 7 inciso 2° de la Carta Fundamental establece la llamada “regla de oro” del Derecho Público chileno, al indicar: “Ninguna magistratura, ninguna

persona ni grupo de personas pueden atribuirse, ni aun a pretexto de circunstancias extraordinarias, otra autoridad o derechos que los que expresamente se les hayan conferido en virtud de la Constitución o las leyes”. Esto implica que, por regla general, los órganos de la administración del Estado tienen sus competencias determinadas por ley.

A mayor abundamiento, el artículo 65 N°2 de la Constitución señala como materia de iniciativa exclusiva del presidente de la República: “Crear nuevos servicios públicos o empleos rentados, sean fiscales, semi-fiscales, autónomos o de las empresas del Estado; suprimirlos y determinar sus funciones o atribuciones”.

Por otra parte, en el caso de las competencias de los gobiernos regionales, está la norma especial del artículo 114 de la Constitución, que establece:

La ley orgánica constitucional respectiva determinará la forma y el modo en que el presidente de la República transferirá a uno o más gobiernos regionales, en carácter temporal o definitivo, una o más competencias de los ministerios y servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa, en materias de ordenamiento territorial, fomento de las actividades productivas y desarrollo social y cultural.

La Ley 21.074 –para cumplir el mandato constitucional precedentemente citado– contempla la instalación de una nueva institucionalidad, específicamente abocada a la transferencia de competencias. Podemos diferenciar varias etapas que contempló el legislador, con la finalidad de hacer un procedimiento gradual para la transferencia de competencias, desde la Administración Centralizada del Estado hacia los gobiernos regionales. Estas son:

- El artículo 5 transitorio de la Ley 21.074 establece una enumeración de ministerios y servicios cuyas potestades el presidente puede señalar que va a traspasar a los gobiernos regionales.

- El artículo 4 transitorio de la Ley 21.074 establece un régimen transitorio o de pilotaje, entre el 15 de febrero de 2018 al 10 de marzo de 2022. Durante este período solo se pueden transferir competencias de oficio por parte del presidente de la República por un plazo de uno a dos años.
- El régimen permanente de transferencia de competencias, regulado en los artículos 21 bis y siguientes del DFL N°1, 2005, que fija texto refundido de la Ley 19.175, Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional.

La Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo –en el ejercicio de la responsabilidad de Secretaría Ejecutiva del Comité Interministerial de Descentralización que nos asigna la ley– ya ha dado inicio a la coordinación del proceso de transferencia de competencias, tanto para el período entre 2018 y 2022 –establecido por el articulado transitorio de la Ley– como para su posterior proceso en régimen. En esta labor hemos establecido, de oficio, contrapartes con todos los ministerios e iniciado con varios de ellos el trabajo conjunto que permitirá, a partir de este año 2019, el proceso de transferencia de competencias de oficio por parte del presidente de la República, en coordinación con el gobierno regional y el ministerio sectorial y/o servicio nacional respectivo. Este año, también, mediante Decretos Supremos, saldrán a la luz los resultados de la intensa labor reglamentaria que hemos desarrollado en cumplimiento del mandato legal.

El Reglamento de Transferencia de Competencias³ permitirá establecer con detalle las condiciones, plazos y demás materias concernientes al procedimiento de transferencia. Lo anterior, velando porque, en virtud del principio de subsidiariedad, se privilegie la transferencia de competencias que tengan clara aplicación regional. Asimismo, cuyo ejercicio

³ Mandatado por el artículo 21 septies letra C numeral iii del DFL N°1, 2005, que fija texto refundido de la Ley 19.175, Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional.

signifique una mejor calidad y oportunidad en la toma de decisiones, y una mejor adecuación de la política nacional en el territorio. De igual manera, cuya transferencia no pueda ocasionar perjuicios a otras regiones, y potencialmente puedan ser ejercidas por la mayoría de aquellas, exceptuados los casos en que por su naturaleza sea solo aplicable a un determinado territorio.

Por otro lado, los gobiernos regionales podrán tener pautas claras para informar y fundamentar la transferencia de competencias que soliciten, explicitando los beneficios esperados a través de ella, incluyendo informes de impacto financiero, eficacia y eficiencia, y no deberán esperar más de seis meses para tener una resolución efectiva a los procesos de solicitud que inicien.

En materia de ordenamiento territorial, la Comisión Interministerial de Ciudad Vivienda y Territorio (COMICIVYT) –que integra doce ministerios– deberá proponer para su aprobación por el presidente de la República, tanto la Política Nacional de Ordenamiento Territorial como el reglamento de los procedimientos para la elaboración, evaluación y actualización de los Planes Regionales de Ordenamiento Territorial (PROT)⁴.

Podrán así los gobiernos regionales iniciar, bajo el nuevo marco legal y reglamentario, la actualización de estos instrumentos. Y encontrarán, entre otros aspectos, precisión sobre los tipos de condiciones que podrán establecer con carácter vinculante para la disposición de los distintos tipos de residuos y sus sistemas de tratamientos. Asimismo, también para la localización de las infraestructuras y actividades productivas en zonas no comprendidas en la planificación urbanística, junto con la identificación de las áreas para su localización preferente.

⁴ En conformidad al Artículo 17 letra a) inciso 5 del DFL N°1, 2005, que fija texto refundido de la Ley 19.175, Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional.

De acuerdo a esta norma legal y reglamentaria, los PROT serán de cumplimiento obligatorio para los ministerios y servicios públicos que operen en la región. No obstante, antes de su aprobación por los CORE y su promulgación por los gobernadores regionales, deberán ser sometidos a procesos de consulta pública, incluidas las municipalidades; ser sujeto de evaluación ambiental estratégica y contar con el informe favorable de los ministros que conforman el COMICIVYT. Este proceso, aunque complejo, permitirá efectivamente constituir este instrumento en la expresión del más amplio acuerdo institucional público-privado, nacional, regional y local, liderado en su formulación por el gobierno regional. Lo anterior, para orientar la utilización del territorio de la región y promover su desarrollo sustentable en coherencia con su Estrategia Regional de Desarrollo y la Política Nacional de Ordenamiento Territorial.

En el ámbito de la promoción del desarrollo –mediante un reglamento del Ministerio de Interior y Seguridad Pública, suscrito además por el Ministerio de Economía, Fomento y Turismo– se establecerán las normas relativas a la integración y las modalidades de funcionamiento de un Comité Regional de Ciencia, Tecnología e Innovación para el desarrollo en cada gobierno regional. Este convocará a representantes de los sectores públicos, privados y académicos para asesorar al gobierno regional en la identificación y formulación de las políticas y acciones que fortalezcan la ciencia, tecnología e innovación en la región.

En lo social, el reglamento para territorios en rezago⁵ permitirá definir los criterios e indicadores objetivos para la calificación de un territorio como zona rezagada y para que un territorio deje de tener esa calidad. Asimismo, permitirá definir la elaboración de los respectivos planes de

⁵ Dictado en conformidad a los artículos 17 letra i) del DFL N°1, 2005, que fija texto refundido de la Ley 19.175, y noveno transitorio de la Ley 21.074, que debe ser aprobado por decreto supremo dictado por el Ministerio del Interior y Seguridad Pública, y suscrito por el Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Desarrollo Social. Este reglamento fue publicado en el Diario Oficial el día 14 de febrero de 2019.

desarrollo por parte de los gobiernos regionales, en coherencia con la Política Nacional de Zonas Rezagadas.

En materia presupuestaria –en conjunto con nuestras contrapartes del Ministerio de Hacienda–, esperamos la pronta aprobación mediante Decreto Supremo, del reglamento que establece los procedimientos y requerimientos de información necesarios para asignar los recursos del o los programas de inversión del gobierno regional, de los programas de inversión sectorial de asignación regional y de aquellos que correspondan, en el futuro, a transferencias de competencias. Esto, de acuerdo a los marcos o ítems presupuestarios y las respectivas directrices, prioridades y condiciones aprobadas por los consejos regionales, en conformidad al artículo 78 del DFL N°1, 2005, que fija texto refundido de la Ley 19.175.

De acuerdo a la norma, los COREs seguirán priorizando en forma individual aquellas iniciativas de inversión cuyo monto de ejecución superen las 7 000 UTM, mediante las reformas que nos toca implementar y reglamentar. No obstante, confiamos en establecer pautas claras que faciliten la sinergia entre la potestad propositiva y ejecutiva del gobernador regional, con la resolutive del CORE, en materias presupuestarias en torno a las definiciones que estructuran el desarrollo de la región. De igual manera, esperamos contribuir a una mayor eficiencia y coherencia en los procesos de planificación, asignación de recursos y ejecución de estos por parte de las divisiones de planificación y desarrollo regional, de presupuesto e inversión, y las recién creadas en fomento productivo e industria, desarrollo social y humano, y de infraestructura y transportes que participan en estos procesos.

Por último –en este reconocimiento que no es exhaustivo de los desafíos asumidos por esta subsecretaría–, en cuanto al fortalecimiento regional mediante la instalación de nuevas capacidades y preparación del proceso de transferencia de competencias, cabe destacar la labor que estamos desarrollando en conjunto con diversos ministerios. Se trata de la preparación del reglamento que establece los estándares y requisitos

mínimos para la constitución de áreas metropolitanas⁶. Dicho reglamento especificará, entre otros aspectos, los requerimientos de los estudios que sustenten una solicitud de conformación de áreas metropolitanas, los estándares que se deben cumplir para proceder a la creación de un área metropolitana y algunos aspectos procedimentales.

4. Plantas municipales

Con anterioridad a la dictación de la Ley 19.526 –que reformó el entonces artículo 110 de la Constitución (actual 121)–, las plantas de personal se determinaban por ley, como todos los demás órganos del Estado. A partir del año 1997 la Constitución permitió a las municipalidades determinar por sí mismas –en la manera que lo señale una Ley Orgánica Constitucional– sus plantas de personal.

El último cambio de plantas del personal municipal de todas las municipalidades se produjo el año 1994, en virtud de la Ley 19.280, que facultó al Presidente de la República a dictar una serie de Decretos con Fuerza de Ley (D.F.L) para fijar las plantas de personal de todos los municipios del país.

Con la dictación de la Ley 20.922 –publicada el 25 de mayo de 2016– sobre plantas de personal municipal, se concretó el mandato constitucional y un viejo anhelo del mundo municipal de poder adecuar las plantas de personal a la nueva realidad del país. Desde 1994 a la fecha, los municipios han tenido que asumir variadas tareas, muchas veces sin tener la estructura organizacional ni los recursos suficientes para llevarlas a cabo. En palabras de Oscar Yáñez, presidente de la ASEMUCH, las funciones municipales:

⁶ Tal como señala el artículo 104 bis inciso 3 del DFL N°1, 2005, que fija texto refundido de la Ley 19.175.

Se relacionan a una amplia gama de materias como, por ejemplo, educación y cultura, salud pública y protección del medioambiente, asistencia social y jurídica, capacitación y promoción del empleo y del fomento productivo, turismo, deporte, recreación en general, urbanización y viabilidad urbana y rural, construcción de viviendas sociales e infraestructuras sanitarias y mucho más. (AMUCH, 2016, pág.8)

En síntesis, esta legislación aborda las siguientes materias:

- Se incorporan las asignaciones directivo-jefaturas y profesional para los funcionarios municipales.
- La planta debe estar adecuadamente financiada. Se requiere informe fundado del Administrador Municipal, el DAF y el SECPLAN. Se establece que hay negligencia inexcusable en caso de que el alcalde y los concejales que aprueben una planta desfinanciada.
- El encasillamiento de los funcionarios a contrata en la planta municipal.
- La modificación de la planta municipal se podrá hacer cada ocho años.
- Se aprueba que los municipios puedan gastar un 42% de sus ingresos propios en personal (que incluye la totalidad de la recaudación por concepto de permisos de circulación y patentes municipales).
- El gasto en cargos a contratar puede ser de hasta el cuarenta por ciento del gasto en personal de planta.
- La determinación del grado del alcalde se condiciona a un reglamento dictado por los Ministerios de Interior y Seguridad Pública, y Hacienda, que determinará categorías de municipios.
- Las plantas podrán considerar requisitos específicos para determinados cargos.
- Se establece que los municipios deben remitir a la SUBDERE ciertos antecedentes relativos al personal en los primeros cuatro meses del año.

- Se incorpora como obligación del director de administración y finanzas el informar trimestralmente en detalle sobre las contrataciones de personal.
- Se establece un comité bipartito (alcalde y asociaciones de funcionarios en igual número de representantes) que deberá presentar su opinión respecto del cambio de planta al Concejo Municipal.
- Se requiere aprobación de dos tercios del Concejo Municipal, el que deberá tener al menos quince días hábiles para estudiar la propuesta.
- El reglamento municipal que modifique o fije la nueva planta entrará en vigencia el 1 de enero del año siguiente a su publicación en el Diario Oficial.

Pero más allá de los temas legales y beneficios que contempla la Ley 20.922, ¿Por qué es tan importante el tema de las plantas municipales? En palabras de la psicóloga laboral Jeanette León:

“una política de recursos humanos puede contribuir al establecimiento de reglas claras, a la generación de mayores niveles de transparencia y coherencia en la toma de decisiones, también puede fomentar la profesionalización de la gestión de los recursos humanos, aumentar los niveles de participación y, en definitiva, aportar a una mejora de los servicios municipales en general. (AMUCH, 2016, pág.20)

El artículo 9 transitorio de la Ley 20.922 establece que el primer ejercicio de la facultad de dictar la planta municipal deberá ejercerse entre el 1 de enero de 2018 al 31 de diciembre de 2019. Como subsecretaría, en conjunto con la Asociación de Municipalidades de Chile (AMUCH), hemos realizado capacitaciones a alcaldes, concejales y funcionarios municipales, con la finalidad de llevar a cabo este proceso de la mejor manera posible.

Hemos detectado dificultades y demoras en el proceso, producto de lo inédito del mismo y las complejidades que tiene. Es por ello que el presidente Piñera logró la aprobación por parte del Congreso de la Ley 21.143, con la finalidad que las plantas municipales ingresadas a Contraloría durante el 2018 puedan entrar a regir, como fue planificado, durante el año 2019 y no tener que esperar hasta el año 2020, como señala la normativa permanente.

5. Mesas de construcción compartida: gobierno, bancadas de senadores y diputados regionalistas

A fines de septiembre de 2018 se formalizó un acuerdo de trabajo conjunto, entre el Gobierno del Presidente Piñera y las bancadas parlamentarias regionalistas, instancia en la cual los subsecretarios de Desarrollo Regional y Administrativo y de Hacienda –junto a los equipos técnicos de los parlamentarios de las bancadas regionalistas de senadores y diputados, además de actores regionales, municipales y de la Sociedad Civil– conformaron las siguientes cuatro comisiones de trabajo: Ordenamiento Territorial, Capital Humano, Participación de la Sociedad Civil y Responsabilidad Fiscal y Financiamiento Regional.

En la ocasión, el senador Guillier, coordinador de la Bancada Regionalista del Senado, expresó que:

Ha sido una reunión muy importante, principalmente porque el Gobierno ha mostrado una real apertura a lograr un acuerdo con las bancadas regionalistas del Senado y de la Cámara. (...) El hecho que estén participando los ministerios de Hacienda e Interior, al más alto nivel a través de los subsecretarios, y por nuestra parte una Bancada Regionalista de 21 senadores, es una señal relevante sobre la existencia de condiciones para lograr un acuerdo político transversal sobre la descentralización. (Noriega, M.E., 27 de septiembre de

2018. Bancada Regionalista Conformar Cuatro Mesas de Trabajo con el Gobierno. *Radio Agricultura*)

6. Resultados del trabajo por Comisión

Tal como se ha señalado, el acuerdo entre las bancadas parlamentarias regionalistas y el Gobierno –representado por los Ministerios del Interior y Seguridad Pública, y de Hacienda– permitió la constitución de cuatro comisiones de trabajo, las que sesionaron hasta en cinco oportunidades entre los meses de octubre y diciembre de 2018. En estas instancias se produjo un fecundo y sustantivo encuentro de ideas, debates y propuestas en cada una de las materias propias de cada comisión. Estas contaron con el apoyo y la coordinación de un presidente de mesa y un secretario técnico, ambos representantes del Ejecutivo.

Cabe destacar que, al poco andar de las comisiones, se incorporaron al trabajo de estas, representantes de asociaciones y federaciones, y actores relevantes del proceso, a saber: representantes de la Federación de Funcionarios de los Gobiernos Regionales (FENAFGORE), de la Asociación de Municipalidades de Chile (AMUCH), de la Asociación Chilena de Municipalidades (ACHM) y de la Asociación Nacional de Consejeros Regionales (ANCORE). A continuación, se presenta una breve descripción de los principales resultados de cada una de las comisiones.

6.1. Comisión Participación de la Sociedad Civil

Teniendo como diagnóstico, entre otros, los contenidos de las principales candidaturas presidenciales y sus respectivos programas de gobierno en la materia, esta comisión propone en lo sustantivo cuatro medidas concretas para facilitar la participación ciudadana en los gobiernos regionales (GORES) y en las municipalidades:

- Facilitar la realización de consultas y plebiscitos regionales y comunales, por la vía de modificar las leyes 18.695 y 20.500 en el caso municipal, y por la vía del diseño e implementación de políticas y reglamentos regionales en los GORES.
- Implementar una escuela de formación de dirigentes sociales bajo el alero de los GORES, por la vía de la suscripción de un convenio entre la División de Organizaciones Sociales, del Ministerio Secretaría General de Gobierno, la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, las universidades regionales y los GORES.
- Desarrollo de una plataforma electrónica para propuestas y rendición de cuentas a la ciudadanía, por la vía de incorporación de indicaciones al futuro Proyecto de Ley de Transparencia, Probidad e Integridad de los Gobiernos Subnacionales, que contempla una plataforma web única, en la que los ciudadanos tengan acceso a la información de GORES y municipalidades.
- Que la justicia vecinal resuelva los conflictos no electorales que se den en las organizaciones de la sociedad civil, por la vía de presentación de indicaciones en la reforma procesal civil que lidera el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

6.2. Comisión Capital Humano

La Comisión reconoce los sucesivos esfuerzos desarrollados por variadas administraciones gubernamentales, por la sociedad civil organizada y por entidades académicas, gremiales y no gubernamentales. Estas no solo han permitido contar con un sólido diagnóstico y antecedentes que fundamentan la existencia de una política pública sobre capital humano que trasciende distintas administraciones, sino también con el conjunto de propuestas que a continuación se presentan, agrupadas en tres materias.

La primera trata sobre el desarrollo de sistemas regionales de incentivos para la atracción, inserción y retención del capital humano calificado en regiones. Se releva aquí un contexto próximo de gobernadores regionales electos, escenario que cambiará la lógica histórica al hacer que estos respondan, en adelante, ante la ciudadanía, en cumplimiento a los programas sobre los cuales fueron electos y no ante el presidente de la República de turno, que anteriormente los designaba (exintendentes).

La segunda propuesta trata sobre el desarrollo y/o perfeccionamiento de iniciativas e incentivos para fortalecer, atraer, retener, formar, renovar y reconvertir capital humano calificado en regiones, desde programas centrales y sectoriales. Y la tercera, por su parte, se relaciona con el desarrollo de iniciativas transversales que acompañan y soportan el crecimiento de las iniciativas regionales y centrales. A saber: estrategia comunicacional, programa de buenas prácticas y capital humano, y no discriminación por sexo o raza.

Se propone que las iniciativas antes señaladas sean implementadas en períodos diferenciados (corto, mediano y largo plazo), según criterios predefinidos. Asimismo, deben ser articuladas sistémicamente a objeto de permitir, por un lado, abordar los muy importantes desafíos derivados de las recientes reformas legales en materia de descentralización política y administrativa. Y, por otro, desarrollar estrategias diferenciadas territorialmente para enfrentar decididamente la reiterada recomendación de organismos nacionales e internacionales sobre desconcentrar el capital humano calificado. Todo esto, a través de medidas tendientes al fortalecimiento, atracción, retención, reconversión y formación con pertinencia de dicho capital humano para el desarrollo y la cohesión territorial en nuestro país.

6.3. Comisión Ordenamiento Territorial

Teniendo como base el reciente marco normativo en materia de ordenamiento territorial⁷, la Comisión propone el desarrollo de iniciativas específicas en las dos siguientes materias. En materia de competencias e instrumentos de los gobiernos regionales en ordenamiento territorial, propone:

- Coordinación efectiva de los distintos niveles del estado en materia de ordenamiento territorial.
- Aprobación y elaboración de los planes reguladores intercomunales por parte de los GORES.
- Zonificación del borde costero, concordante con el desarrollo de las regiones.
- Mayor correlación de los instrumentos de planificación regional en materia medio ambiental.
- Protocolo de unificación cartográfica para el desarrollo de los Planes Regionales de Ordenamiento Territorial (PROT), como también de los tiempos de respuesta de los distintos servicios durante su proceso de elaboración.
- Macrozonificación para el desarrollo coordinado de los PROT.

Por otro lado, en materia de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial, propone:

- Que exista una gravitación de la estrategia regional de desarrollo con la formulación de los futuros PROT.
- Que sea potestad de cada gobierno regional definir la metodología adoptada para la generación de la zonificación para los PROT.

⁷ Contenido en la modificación del artículo 17, letra a) del DFL N°1, 2005, que fija texto refundido de la Ley 19.175, Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional.

6.4. Comisión Responsabilidad Fiscal y Financiamiento Regional

Esta Comisión estuvo encabezada desde el Ejecutivo por el Subsecretario de Hacienda y abordó la temática de la responsabilidad fiscal y el financiamiento regional. Esto es, el tema pendiente de nuestro Estado toda vez que en materia de descentralización política se cerrará la brecha de legitimidad democrática de las autoridades electas con la próxima elección del gobernador regional; y en el caso de descentralización administrativa se abordará en adelante un proceso gradual de transferencia de competencias desde el nivel central hacia los GORES.

6. Conclusiones

Todo lo expuesto en el presente artículo muestra inequívocamente la voluntad y el compromiso del Gobierno del presidente Sebastián Piñera en orden a implementar y avanzar hacia una efectiva y adecuada descentralización, teniendo como énfasis el desarrollo de los territorios y una mejora en la gestión, que implique necesariamente una cercanía de las personas a las políticas públicas. Asimismo, busca un modelo que permita, con responsabilidad y transparencia, apuntar a una mayor autonomía y decisión en los gobiernos regionales y en general en la administración desconcentrada del estado y sus políticas.

He tenido el honor de estar a cargo de la implementación de importantes reformas en el ámbito regional y comunal, lo que ha implicado un arduo trabajo para el personal de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo que, junto con sus tareas permanentes, han tenido que velar por la adecuada ejecución de estas nuevas leyes dictadas por el Congreso Nacional.

Esta nueva legislación ha sido fruto de un amplio consenso político. Estamos seguros de que los perfeccionamientos legislativos necesarios

para una mejor implementación del proceso de descentralización y todos los elementos complementarios que creemos necesarios en la correcta implementación de la ley, contarán con la voluntad y apoyo de los actores políticos y de la sociedad civil.

Nuestro objetivo en estos cuatro años –y por especial mandato del presidente Sebastián Piñera– es avanzar en descentralización de forma adecuada y gradual, y responder con responsabilidad a nuestras regiones, que por años han visto postergados los anhelos de mayores desarrollos. Así, hemos definidos los ejes y el curso de acción en base a este propósito, y al cumplimiento de nuestro programa de gobierno, que reconoce la necesidad y la mirada modernizadora de la Administración del Estado. De igual manera, ve en las recientes normas aprobadas –y en la agenda de descentralización propuesta por nuestra Subsecretaría– una oportunidad de mejorar los modelos de desarrollo local, así como la gobernanza, para permitir el desarrollo del país y de su territorio durante los próximos treinta años.

7. Referencias

Libros y Artículos

Hamilton, A. et.al. *The Federalist*. Barnes & Noble Classics. 2006.

Silva, A. (2004). *Tratado de Derecho Constitucional*, tomo X. Editorial Jurídica de Chile. Santiago de Chile.

Legislación citada

Constitución Política de la República de 1980.

Ley N° 19.175 Ley Orgánica Constitucional Sobre Gobierno y Administración Regional, cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado está contenido en el decreto con fuerza de ley N°1 del Ministerio del Interior y Seguridad Pública de 2005.

Ley N° 20.990 que dispone la elección popular del órgano ejecutivo del gobierno regional, 2017.

Ley N° 21.074 sobre Fortalecimiento de la Regionalización del País, 2018.

Jurisprudencia

Control de constitucionalidad del proyecto de ley que regula la elección de gobernadores regionales y realiza adecuaciones a diversos cuerpos legales, Tribunal Constitucional, 31 de enero de 2018, Rol N° 4214-17

Otros

ASOCIACIÓN DE MUNICIPALIDADES DE CHILE, *Miradas en torno a la nueva ley de Plantas Municipales*, 2016. Recuperado de <http://www.amuch.cl/wp-content/uploads/2016/03/miradaentorno.pdf>

Historia de la Ley N° 20.990, Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. (2018). Fuente: https://www.bcn.cl/historiadelaley/fileadmin/file_ley/6094/HLD_6094_37a6259cc0c1dae299a7866489dff0bd.pdf

Noriega, M.E. (27 de septiembre de 2018). Bancada Regionalista conforma cuatro mesas de trabajo con el Gobierno. *Radio Agricultura*. Recuperado de: <https://www.radioagricultura.cl/politica/2018/09/27/bancada-regionalista-conforma-cuatro-mesas-de-trabajo-con-el-gobierno.html>

La elección de los gobernadores regionales: ¿Dónde estamos? ¿Cuánto nos falta?

Julieta Suárez-Cao

Profesora asistente Instituto de Ciencia Política, Pontificia Universidad Católica de Chile.
Correo: julieta.suarez@uc.cl

Cristóbal Sandoval A.

Cientista Político, Pontificia Universidad Católica de Chile.
Correo: cristobal.sandoval@gmail.com

1. Introducción

La reciente publicación de la Ley 21.074 que implementa la elección popular del gobernador regional marca un hito en la historia de Chile. Después de veinte años del ingreso del primer proyecto de ley sobre la materia, la ciudadanía definirá de manera directa la autoridad ejecutiva subnacional. El dejar atrás este resabio autoritario presente desde los albores del país fue un proceso complejo. Las dificultades en la tramitación de la reforma constitucional y la ley que la hace operativa reflejaron el impacto que tendrá en las instituciones representativas y la estructura política administrativa del Estado. Así ocurre con la determinación de la fecha en que se implementará por primera vez, la cual hasta hoy en día parece estar en discusión, manteniendo incertidumbre en medio de un avance en materia de descentralización política que otorgará más poder a los territorios para definir su futuro.

En el presente capítulo se expone una breve revisión histórica sobre los mecanismos de nominación de las autoridades subnacionales, tras lo cual se analiza la reforma constitucional que dispuso la elección del órgano ejecutivo del Gobierno Regional, seguida de la ley que dispone su implementación. El análisis concluye con una serie de reflexiones acerca de sus limitaciones, implicancias y trascendencia.

2. Una historia de centralización

Desde los inicios de la República, el país contó con una estructura centralizada en que las autoridades ejecutivas subnacionales, denominadas intendentes, fueron designadas por parte del titular del gobierno nacional. La expresión soberana de los territorios estaba en manos de las asambleas provinciales, electas de manera directa y que contaban con facultades de carácter presupuestarias, legislativas y de supervigilancia (Cartés, 2016).

En el marco de las leyes federales, el 11 octubre de 1826 se sancionó la elección indirecta de los intendentes a través de un colegio de representantes de las municipalidades (Anguita y Quesney, 1902). La falta de claridad y delimitación en cuanto a las funciones de las Asambleas y el ejecutivo provincial, junto a los conflictos entre y al interior de los territorios, hicieron la norma inoperativa. Fue aplicada en solo tres de las ocho provincias, motivo por lo cual fue derogada en menos de un año (Quinzio, 2003). Tras ello, la Constitución “Liberal” de 1828 estableció que las Asambleas conformarían una terna de candidatos a intendente, de entre los cuales el presidente de la República nombraría a un representante de su confianza (Bocksang, 2016). Así, la única experiencia existente en cuanto a la participación por parte de la ciudadanía para definir indirectamente la autoridad máxima subnacional no alcanzó siquiera los tres años de vigencia.

La elección de los gobernadores regionales: ¿Dónde estamos? ¿Cuánto nos falta?

La Constitución de 1833, bajo su inspiración centralista, eliminó todo órgano representativo electo subnacional. Estos volvieron a ser consideradas en la de 1925 y se estableció la creación de Asambleas Provinciales, definidas como un ente asesor del intendente (Bocksang, 2016). Sin embargo, nunca fueron implementadas, por lo que solo por un período poco mayor a siete años la ciudadanía pudo contar con representantes electos directamente en un órgano legislativo territorial a lo largo de toda la historia republicana.

Tras el retorno a la democracia, los avances en materia de descentralización estuvieron dados en el nivel subnacional principalmente con la creación de los gobiernos regionales en 1992. Orgánicamente se integraron por el intendente, apuntado por el presidente de la República como ejecutivo, y el Consejo Regional (CORE) como cuerpo colegiado, electo de manera indirecta por los concejales del territorio.

Profundizando en esta ruta y con el objetivo de democratizar estas instituciones, el presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle en su Cuenta Pública del año 1998 planteó el envío de un proyecto de reforma constitucional mediante el cual se cambiaría este mecanismo de elección por uno directo. En paralelo, el anuncio llevó a un grupo transversal de diputados¹ a formular una moción en la cual se planteaba por primera vez la elección por sufragio universal del intendente (Boletín 2157-07), aunque se mantenía la representación del ejecutivo nacional a través de los gobernadores provinciales. La iniciativa no fructificó, así como tampoco lo hizo una similar por parte del senador Pedro Muñoz (Boletín 6696-07).

De todas estas iniciativas, la primera en aprobarse fue la reforma al mecanismo de elección del CORE, propuesta a través de un mensaje el 2003 (boletín 3436-07) y sancionada seis años después. Durante la tramitación, sus promotores la valoraron como un avance en materia de

¹ Diputados Aguiló (PS), Barrueto (PPD), Ceroni (PPD), Huenchumilla (DC), Longton (RN), Pérez (PR), Rojas (UDI), Tuma (PPD), S. Urrutia (PPD) y Vilches (UDI).

descentralización política, pero sus detractores señalaron que constituía un esfuerzo insuficiente, dado que no se formulaban cambios reales en materias de traspaso de competencias.

En el trámite legislativo, los senadores Núñez (PS) y Orpis (UDI) formularon una indicación mediante la cual se realizaba el primer cambio relevante en las atribuciones del intendente, al ser reemplazado en su función de presidente del CORE por un miembro del cuerpo colegiado electo de entre sus pares. Algunos manifestaron su reticencia a la propuesta, como el senador Ávila (PRSD), quien señaló que esto “estaría colocando una carga de dinamita en lo que es el concepto de Estado unitario que nos rige históricamente”, llevando al intendente a un rol secundario (*Historia de la Ley 20.390*, 453). A pesar de ello, la norma fue aprobada con apoyos transversales. Este mismo punto llevó a la mención durante la discusión de una futura elección directa del intendente, la cual no tuvo mucho eco.

Con posterioridad, al ser tramitada la Ley 20.678 que implementó la reforma constitucional, se planteó por parte de diputados y senadores de distintos partidos, la propuesta de elección del ejecutivo regional. Ya se avizoraba entonces la discusión acerca de los roles que cumpliría esta eventual figura electa y la forma en que se vincularía el poder ejecutivo nacional en el territorio.

3. Las reformas sucesivas

Materializando lo establecido en el Programa de Gobierno del segundo mandato de Michelle Bachelet (2014-2018), el ejecutivo envió a inicios de 2015 el proyecto de reforma constitucional. Este establecía la elección directa del intendente como órgano ejecutivo del Gobierno Regional (GORE), y la creación de la figura del gobernador/a regional, en quien reside el gobierno del territorio en un sentido amplio dado su rol de representante de la presidencia de la República. En un primer momento

La elección de los gobernadores regionales: ¿Dónde estamos? ¿Cuánto nos falta?

el proyecto fue valorado como un avance en materia de descentralización política, pero criticado en cuanto a la creación de un “monstruo con dos cabezas” que corría el riesgo de no contar con atribuciones claramente delimitadas, junto con la concentración de las facultades del actual intendente en la figura designada, quedando la electa en un plano menor (Suzuki, 2015).²

Poco después, las aprehensiones iniciales se materializaron en una moción de la senadora Pérez (IND) y los senadores Guillier (IND), Horvath (IND), Quinteros (PS) y Zaldívar (DC), que recogieron en gran medida las propuestas planteadas por la Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional (Bertín y Astudillo, 2015). En el proyecto se le otorgaban a la autoridad electa funciones como jefe de la administración y del gobierno en la región, mientras que la representación del ejecutivo nacional era tomada por los delegados presidenciales regionales y provinciales, quienes encabezaban labores de gobierno interior y coordinación de servicios desconcentrados; redacción que en detalle plantea una postura más avanzada que la del Gobierno. En paralelo fueron presentadas otras dos mociones que a grandes rasgos contenían lineamientos similares, salvo en los nombres recibidos por las nuevas autoridades y el umbral de votación. Todas las iniciativas fueron refundidas y con prontitud se acordó definir a la autoridad electa como gobernador regional. Este es quien ejerce las tareas de gobierno y administración en el territorio, mientras que la designada toma el nombre y las funciones propuestas en la moción señalada previamente.

Para que la elección pudiese ser realizada en 2017 y así cumplir con el compromiso de la presidenta Bachelet, el proyecto debía ser sancionado a más tardar en el mes de septiembre de 2016. Sin embargo, esto no fue posible dada la dificultad para concitar los apoyos necesarios, de-

² Sin embargo, la discusión del proyecto comenzó más tarde de lo esperado, al recibir casi nueve meses más tarde la calificación de urgencia simple por el ejecutivo.

bido a los intereses de los parlamentarios (Paúl, Ahumada y Valenzuela, 2015). Para el senador Guillier esto se debió a “un temor, y una natural resistencia de quien tiene cuotas de poder a no repartirla (...) aquí no solo el gobierno, sino que el Congreso pierde poder (...) con una capacidad de *lucimiento* mayor [el gobernador] será más poderoso que un senador” (Bertín, 2016a). Inclusive al interior de la misma coalición de gobierno surgieron discrepancias, en que se hicieron presentes los temores a sufrir “derrotas electorales y la proliferación de caudillismos locales” (Soto, 2015). Como resultado, se dilató la discusión para que la iniciativa fuese implementada recién en 2021.

En el mes de marzo, la idea de legislar el proyecto fue respaldada en el Senado por unanimidad. Tras ello, y al reingresar a Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización, uno de los puntos que más tomó tiempo y que reflejó una postura más cohesionada al interior de las coaliciones, fue la definición de la votación requerida para la elección de la nueva autoridad. Por un lado, la Nueva Mayoría y el ejecutivo sostuvieron que debía ser por mayoría absoluta para así “constituir mayorías sólidas con respaldo popular”. Por su parte, Chile Vamos propugnaba por una de carácter simple, dado que para el senador Espina (RN) esta “permitiría que grupos regionalistas emergentes puedan ascender” (Bertín, 2016b). Tras varias rondas de negociaciones primó la propuesta intermedia planteada por parlamentarios independientes, en cuanto a que quien resultase electo debiese alcanzar una votación mínima de un 40 por ciento más uno, o de lo contrario realizar una segunda votación entre las dos mayorías más altas (Suárez-Cao, 2016). Ella tendería, en palabras del senador Horvath, a “[reducir] el riesgo de caudillismo (...) en que la persona no cuente con la capacidad de generar consensos regionales”, pero a su vez asegurar un apoyo suficiente para su ejercicio (*Historia de la Ley 20.990*, 254).

Consensuado el umbral de elección, la discusión volvió a la definición de las atribuciones de cada una de las nuevas autoridades. Se manifestó transversalmente la necesidad de una clara delimitación que

La elección de los gobernadores regionales: ¿Dónde estamos? ¿Cuánto nos falta?

evitase potenciales conflictos de competencias, al igual que ampliar las funciones del gobernador. Frente a esto el ejecutivo planteó un protocolo de acuerdo que, junto con aumentar gradualmente el número de competencias a traspasar a los GORE (abordadas en el proyecto de ley de Fortalecimiento de la Regionalización), incluía nuevas indicaciones que fueron consideradas insuficientes por parte de la oposición y que pusieron en riesgo la aprobación de la iniciativa (Canales y Vega, 2016).

Ya en la votación particular en el Senado se apreciaron con claridad los argumentos esgrimidos por opositores y promotores al proyecto. En el caso de los primeros, su postura se centraba en dos puntos: las reducidas atribuciones del gobernador regional y no contar aún con la definición de las competencias que se le traspasaran a los GORE. En palabras de la senadora von Baer (UDI), el proyecto “no avanza en descentralización”, al contar el representante del presidente “con dos de las actuales tareas del Intendente que significan el mayor poder que hay en las regiones (...) [y el] gobernador regional solo se quedaría con el Ejecutivo del Gobierno Regional” (*Historia de la Ley 20.990*, 258).³ Sobre el segundo punto, la falta de un nuevo diseño institucional acorde a la naturaleza de la reforma (*Historia de la Ley 20.990*, 367) y la incertidumbre en cuanto a cuáles y cómo se materializará el traspaso de competencias al nivel regional, estarían configurando un esquema que de no ser arreglado “va a producir ingobernabilidad en el país” (*Historia de la Ley 20.990*, 258).

Por otro lado, sus promotores se centraron en que la iniciativa dispone de la elección del ejecutivo regional y el quórum para la misma, y alejaron de ella lo concerniente a las atribuciones con las que contará. Respondiendo a las críticas de sus detractores en cuanto a lo oportuno de la elección, el senador Guillier planteó que este es el momento para “desencadenar con fuerza el proceso de descentralización [que será] gradual,

³ Así, frente a las expectativas construidas, la aprobación del proyecto sería en palabras del Senador Espina (RN) “engañar a la ciudadanía” (*Historia de la Ley 20.990*, 262).

y [para] avanzar en la medida que las capacidades se vayan desarrollando”, porque de lo contrario “se caerá todo el sistema y en tres o cuatro años estaremos discutiendo la promesa de descentralización” (*Historia de la Ley 20.990*, 278). Separando el debate del proyecto con la discusión acerca de las facultades con que contará la nueva autoridad, el senador Quinteros (PS) señaló que el proyecto siempre tuvo como objetivo la elección del jefe del GORE, y no “ampliar las atribuciones de los gobiernos regionales [el cual] es el objetivo del proyecto de fortalecimiento de la regionalización y de iniciativa de rentas regionales (...) que tienen que debatirse próximamente. Allí habrá oportunidad [para hacerlo]” (*Historia de la Ley 20.990*, 292).

Al momento de la votación las preferencias no estuvieron marcadas por líneas partidarias. En Chile Vamos, los senadores/a optaron principalmente por la abstención, con la excepción de Chahuán (RN), García (RN) y Ossandón (IND), quienes apoyaron la propuesta. Los independientes, por su parte, entregaron su apoyo unánime, y en la Nueva Mayoría no se contó con los votos de los senadores Montes (PS) y Harboe (PPD). Sin embargo, el ejecutivo debió incluir una disposición transitoria mediante la cual se condicionaba la realización de la elección una vez que ya se encuentre publicada la ley de traspaso de competencias para asegurar su aprobación.⁴

El texto aprobado pasó a segundo trámite en la Cámara de Diputados en donde se definió, entre otros aspectos, denominar a los representantes del presidente como secretarios regionales/provinciales, y la concurrencia de las elecciones de gobernador y consejeros regionales. Así se pretende lograr cierta coherencia entre las preferencias de los electores al seleccionar candidaturas que se encuentren asociadas a una misma línea partidaria para alcanzar una mayor coordinación entre el ejecutivo y el

⁴ Esta modificación tuvo dos efectos. Por un lado, salvó la incertidumbre en cuanto a las atribuciones que cumpliría esta autoridad una vez asumida y, por otro, disminuyó la probabilidad de que la elección se realizara en 2017 (Bertín, 2016c).

La elección de los gobernadores regionales: ¿Dónde estamos? ¿Cuánto nos falta?

legislativo regional. De todas formas, se delegó en la ley orgánica constitucional que implementa la reforma, la facultad de modificar la duración el período en el cargo de las autoridades regionales recién mencionadas, flexibilizando aún más la definición de la primera elección.⁵

El ciclo electoral del momento pasó a ser una variable influyente: los resultados desfavorables obtenidos por la Nueva Mayoría harían esperar que el ejecutivo intentara acelerar la puesta en marcha de la norma y así obtener algunos gobiernos regionales en la elección de noviembre frente al posible triunfo de Sebastián Piñera (Von Baer, A. y Ahumada, M., 2016). Por otro lado, Chile Vamos contaba con mayores incentivos para retrasarla y así poder nominar autoridades regionales de confianza presidencial.

Tras volver en tercer trámite al Senado, y para acelerar el proceso, el ejecutivo logró concitar el apoyo de todas las bancadas para rechazar los cambios realizados en la Cámara, forzando a la constitución de una Comisión Mixta (Canales, 2016). En ella se retornó a la denominación de delegado presidencial para la autoridad designada, junto con mantener las condiciones planteadas en segundo trámite para concretar la primera elección.

Finalmente, la norma fue despachada al ejecutivo el 21 de diciembre. Su implementación quedó condicionada a la aprobación de la Ley de Fortalecimiento de la Regionalización y la ley orgánica constitucional que regula la elección en sí, condicionantes que en la práctica hicieron imposible el contar con gobernadores regionales electos en 2018.

Una vez que se acordó la reforma constitucional para la elección de gobernadores regionales por parte de la ciudadanía, era necesario establecer el mecanismo de elección. Los plazos para las elecciones inaugurales ya se habían retrasado y no podían realizarse en 2017 en con-

⁵ Al ser sometida a votación, la iniciativa concitó un apoyo mayor que contó con el voto favorable de integrantes de todas las bancadas, salvo la UDI que se pronunció mayoritariamente por la abstención o rechazo a la propuesta.

junto con las elecciones presidenciales, parlamentarias y de consejeros regionales. El horizonte era 2020 para tener lugar en simultáneo con las competencias municipales.

La votación del proyecto que terminó siendo la Ley 21.073 se encontró con un escollo muy importante. El retraso de la elección a 2020 implicaba un desfase con la elección de consejeros regionales que había tenido lugar en 2017. Si bien había un acuerdo sobre que los representantes regionales electos durarían solo hasta 2020 y luego se procedería con la elección unificada de los cargos ejecutivos y legislativos subnacionales, esta solución distaba de ser considerada como óptima entre los senadores/as y diputado/as de la República. Este acuerdo estaba reflejado en el mensaje del ejecutivo que llegó al Senado y que ocasionó inconvenientes con algunos senadores. La senadora von Baer fue clara al respecto:

Estamos planteando que la primera elección de gobernadores sea el año 2020 y que los siguientes comicios de consejeros regionales no se efectúen en ese año, sino en 2021, de manera de respetar el período de los recién electos consejeros regionales y que luego, el año 2021, se elijan los próximos consejeros regionales con las reglas del juego claras: sabiendo que van a estar en el cargo solo por 3 años. (*Historia de la Ley 21.073*, 442).

El senador Pizarro, por su parte, representaba la opinión contraria: La decisión política que está tomando el Congreso Nacional es la de elegir de una vez por todas en forma directa a los gobernadores regionales. Queríamos materializarla el 2017. No se pudo. ¿Por qué? Porque hubo bancadas que no deseaban hacerlo este año. Se trasladó para el 2020, en el entendido de que de una buena vez se iba a partir con un sistema bien hecho desde el inicio. Y eso significa elecciones de gobernadores y consejeros regionales juntas. (*Historia de la Ley 21.073*, 445).

Otros senadores intentaron proponer, sin mucho eco, la postergación de las elecciones para 2021 y salvar el problema de los mandatos de

La elección de los gobernadores regionales: ¿Dónde estamos? ¿Cuánto nos falta?

los COREs. Por ejemplo, el senador Espina sostenía que “la elección del gobernador terminará siendo una previa de la presidencial y no se mirará desde la perspectiva del interés regional, sino desde la perspectiva de la candidatura presidencial del año que viene” (*Historia de la Ley 21.073*, 285).

En este sentido, pueden distinguirse tres posturas diferentes: quienes estaban a favor de la elección de gobernadores regionales en 2020, en conjunto con las municipales y nuevas elecciones de COREs, acortando así el mandato de los actuales (el proyecto del gobierno); quienes concordaban con la elección ejecutiva regional en 2020, pero escalonada con la elección de COREs en 2021, volviéndose recién a acoplar en 2024; y quienes optaban por postergar las elecciones de gobernadores regionales para 2021 en simultáneo con las presidenciales y las de COREs, como el senador Lagos (PPD). Esta división de opiniones ocasionó que no se consiguiera aprobar la recomendación de mantener el mandato de los COREs, puesto que no se consiguió el quórum especial establecido por la Constitución.⁶ Pero esto cambiaría en la Cámara de Diputados.

En la Cámara Baja se intentó otra vez poner en duda los beneficios de dejar la elección de gobernadores regionales en simultáneo con las municipales. En palabras del diputado Auth (PRSD): “si resolvemos establecer la elección de gobernadores regionales en el curso del período de ejercicio de un gobierno, inevitablemente vamos a convertir dicha elección en un plebiscito respecto del gobierno de turno, con la peligrosa consecuencia del debilitamiento de ese gobierno en lo que queda de su

⁶ Es interesante resaltar que la votación no se dio a través de líneas partidarias. A pesar de no alcanzarse el quórum, votaron a favor de no alterar los mandatos de los COREs las senadoras Muñoz y Von Baer y los senadores Allamand, Chahuán, Coloma, Espina, García, Girardi, Harboe, Lagos, Hernán Larraín, Ossandón, Pérez Varela, Prokurica, Quintana y Tuma. Se opusieron las senadoras Goic y Lily Pérez y los senadores Araya, Bianchi, Matta, Montes, Navarro, Pizarro, Quinteros e Ignacio Walker.

mandato" (*Historia de la Ley 21.073*, 495). Desde otra posición ideológica, el diputado Macaya (UDI) también acordaba:

No olvidemos que se busca descentralizar, es decir, transferir competencias desde Santiago a las regiones y a los gobernadores regionales, y será la gente la que tendrá la oportunidad de elegir un proyecto para su región, pero con la armonía de funciones que se transferirán desde el gobierno central [...] Por ello, lo más concordante es que la elección de gobernador regional se lleve a cabo en conjunto con la Presidencial y las parlamentarias. (*Historia de la Ley 21.073*, 495-6).⁷

Por su parte, que otros parlamentarios de la coalición de centroderecha –de momento en la oposición, pero sabiendo que serán gobierno en 2020– sinceraban sus preocupaciones:

Creo que el gobernador regional [...] tendrá, sobre todo en regiones grandes [...] más poder incluso que los senadores. Ese gobernador regional, al ser elegido un año antes que el presidente de la República, va a politizar la elección, la va a presidencializar y se va a transformar, sobre todo si es de oposición al gobierno, prácticamente en el jefe de campaña del candidato de oposición a la Presidencia de la República en cada oportunidad. Eso no es bueno para las regiones. Me parece mejor elegir al gobernador regional en conjunto con los parlamentarios. (*Historia de la Ley 21.073*, 509).

A pesar de las expresiones en contra de la simultaneidad con las elecciones locales, la votación de la norma en general fue aprobada por unanimidad. No obstante, la reducción del período de COREs generó aún más rechazo que en el Senado. Utilizando figuras retóricas que aludían desde nociones de justicia hasta de “engaño a la ciudadanía”, la medida que dejaba a los COREs recién electos con menos cuatro años de mandato fue rechazada también por unanimidad. Por este motivo, se dejó en

⁷ Tampoco hay acuerdo por partido ni por coalición. Desde el mismo espacio político, el diputado Bellolio expresaba su acuerdo con la simultaneidad con las competencias municipales remarcando que “lo local debe ser lo más importante” (*Historia de la Ley 21.073*, 506).

La elección de los gobernadores regionales: ¿Dónde estamos? ¿Cuánto nos falta?

manos de una Comisión Mixta la decisión de qué hacer con el desfasaje de los calendarios electorales de las autoridades regionales. El acuerdo incluyó que los COREs elegidos en 2017 completarían su período completo, y quienes sean electos en 2021 tendrán un mandato más corto para empalmar definitivamente en 2024 todas las elecciones subnacionales. Ambas cámaras aprobaron la decisión de manera unánime.

A principios de noviembre de 2018, sin embargo, los diputados de la UDI, Renzo Trisotti y Osvaldo Urrutia, buscaron presentar un proyecto para retrasar las elecciones de gobernadores regionales para 2021, haciéndolas coincidir con las presidenciales y parlamentarias, tema que, como se discutió anteriormente, estuvo presente en los debates de la ley. El jefe de bancada de Evópoli, Luciano Cruz-Coke, también acordó con la medida y señaló que la elección de gobernador sin el traspaso de competencias equivaldría a elegir una figura “castrada”. Dentro de Chile Vamos, la diputada Paulina Nuñez (RN) no estuvo de acuerdo y recalcó que aún hay tiempo y que, si el problema era la transferencia de competencias, se podía hacer perfectamente. De la misma opinión eran Francisco Huenchumilla (PDC) y Rabindranath Quinteros (PS), a pesar de que el líder del PS, Álvaro Elizalde, manifestó reparos a una elección regional en 2020 calificando de “imprescindible” al traspaso de competencias y recursos (Etchegaray y Monrroy, 2018). Hacia fines de noviembre, sin embargo, subsecretario de Desarrollo Regional, Felipe Salaberry, salió a desmentir el atraso de las elecciones. El diputado Eguiguren (RN) también aseguró que la fecha no estaba en discusión, pero que había que asegurar que el gobernador regional asuma con atribuciones claras y una “chequera sólida” (Álvarez 2018).⁸

⁸ En el momento que se escribe este capítulo, los diarios siguen reportando intentos de aplazamiento de la fecha de elecciones. Las avanzadas para demorar las competencias hasta 2021 provienen de senadores de gobierno y de oposición quienes argumentan una vez más el *timing* del traspaso de competencias como razón principal para el cambio (Soto et al. 2018).

4. Conclusiones en el camino a las primeras elecciones de gobernadores regionales

En suma, al comienzo de 2019 Chile se encuentra esperando poder elegir finalmente de manera directa a los ejecutivos de regiones, el año entrante. Esto se hace en un contexto que genera preguntas sobre el puntapié inicial de la descentralización política. Por un lado, con el traspaso de competencias y recursos aún no estipulado, es difícil predecir el impacto real en la gestión de las autoridades electas. En palabras de Sergio Gahona (UDI): “cerca del 70% de los recursos y el 95% de las atribuciones y competencias recaerán en el delegado presidencial” (Álvarez 2018). Por otro lado, el acuerdo de no recortar el período de los COREs actuales implica que las primeras autoridades regionales electas se enfrentarán a un primer año de gobierno en el cual el legislativo estará en campaña para su reelección, con una cierta dosis de incertidumbre sobre la conformación final en 2021.

Estas condiciones generan un primer mandato desacoplado, con un gobernador regional con un amplio caudal de votos electorales, pero con un apoyo legislativo cambiante y, al momento, flanqueado por un delegado presidencial con amplios poderes. Al realizarse la elección un año antes de la presidencial y en conjunto con las municipales, se busca dar un sentido realmente subnacional a la competencia política. Si la descentralización busca generar respuestas regionales a problemas regionales, es importante que la elección se nacionalice lo menos posible, algo que es muy probable que ocurra en caso de ser simultánea con las parlamentarias 2021.

Finalmente, esto no implica reconocer el impacto de la creación de una autoridad ejecutiva electa en un país heterogéneamente poblado. Las regiones grandes elegirán a sus gobernadores con el país entero observándolas. En palabras del caudillo socialista Camilo Escalona: “la elección regional puede ser la previa de la presidencial. Al ser la Me-

tropolitana tan grande muchos la van a tomar no como la elección de la Región Metropolitana, sino que la van a tomar como la previa de la presidencial” (Barrueto, 2018).

Más allá de las incertidumbres propias de la puesta en marcha de la descentralización política, es importante no perder de vista el objetivo democrático de otorgar poder de decisión a la ciudadanía. La designación de intendentes es un resabio autoritario fuera de lugar en un Chile democrático. La participación ciudadana, en un contexto de alta desafección como el actual, no debe ser sometida a criterios evaluadores funcionales de eficiencia. La elección de gobernadores regionales en 2020 es el puntapié inicial para una regionalización profunda en el país.

5. Referencias

- Aguita, R. y Quesney, V. (1902) “Leyes Promulgadas en Chile desde 1810 hasta 1901 inclusive”. Imprenta Nacional, Santiago.
- Álvarez, B. (2018) “Subsecretario de Desarrollo Regional ratificó fecha para 2020 Diputados de Chile Vamos rechazan idea de posponer elecciones de gobernadores regionales” *Diario el Día*, 28 de nov.
- Barrueto, J. (2018) “Camilo Escalona: La elección de gobernador para la Región Metropolitana muchos la van a tomar como la previa a la presidencial”. *El Líbero*, 9 de dic.
- Bertín, X. (2015a) “Alejandro Guillier: Hay mucho discurso a favor de descentralizar, pero pocos enamorados de la idea”. *La Tercera*, 23 de jun.
- Bertín, X. (2016b) “Acuerdo político destraba ley que permite elegir a los Intendentes”. *La Tercera*, 21 de jul.
- Bertín, X. (2016c) “El poder de los futuros gobernadores, un debate que se tomará el Congreso”. *La Tercera*, 07 de oct.
- Bocksang, G. (2016) “Elección de Intendentes, una reforma de efectos imprevisibles”. Apuntes legislativos N° 33. Centro Políticas Públicas UC.

- Canales, J. (2016) "Elección de Intendentes: Senado rechaza cambios y texto pasa a Comisión Mixta". *La Tercera*, 23 de nov.
- Canales, J. y Vega, M. (2016). "El último salvavidas para la elección de intendentes". *La Tercera*, 24 de sept.
- Etchegaray R. y E. Monrroy (2018) "UDI presenta proyecto para posponer elección de gobernadores regionales a 2021" *El Mercurio*, 9 de nov.
- Cartés, A. (2016) "Ensayo de poder colegiado: Las Asambleas Provinciales en la Organización Republicana". En Revista Tiempo Histórico, vol. 12 N° 1 p33-58.
- Paul, F., Ahumada, J. y Valenzuela, (2016) "Nueva Mayoría pide a Ministro Fernández definición en material de descentralización". *El Mercurio*, 15 de jun.
- Quinzio, J. (2003) "El Federalismo en Chile". Boletín Jurídico: Universidad Europea de Madrid 159.
- Soto, M. (2015) "DC notifica rechazo a la elección popular de los Intendentes". *La Tercera*, 04 de nov.
- Suárez-Cao, J. (2016) "Tipos de sistemas electorales para la elección de gobernadores regionales en Chile: propuestas para el debate desde una perspectiva comparada" en Fundación Chile Descentralizado (eds.) *El arranque de la descentralización. Desatando las amarras del centralismo chileno*. Temuco: Ediciones Universidad de la Frontera.
- Suzuki, J. (2015) "Las voces regionales analizan las deficiencias y puntos altos del proyecto de ley que establece la elección popular de Intendentes". *El Mercurio*, 18 de ene.
- Von Baer, A. y Ahumada, M. (2016) "Gobierno evalúa postergar fecha de elección de intendentes y proyecto de nueva Constitución". *La Tercera*, 03 de nov.

Gobernadores Regionales y delegados presidenciales: zonas de conflicto y espacios de colaboración

Egon Montecinos M.

Director del Centro de Estudios Regionales de la Universidad Austral (CER-UACH)
Correo: egon.montecinos@gmail.com

Esteban Szmulewicz R.

Académico de la Facultad de Ciencias Jurídicas, Universidad Católica del Norte.
Correo:esteban.szmulewicz@umayor.cl

1. Introducción

Desde el retorno a la democracia, el nivel regional ha sido el que menos reformas políticas pro descentralización ha sufrido. En 1991 se crearon los gobiernos regionales a nivel constitucional y en 1992 se promulgó la Ley N° 19.175. Después de eso, hubo que esperar más de veinte años para concretar una segunda reforma política sustantiva, ocurrida en noviembre de 2013, logrando que por primera vez se eligieran los consejeros regionales, elección que había sido incorporada a la Constitución mediante la reforma del año 2009. Hasta antes de esa fecha no eran electos de manera directa por la ciudadanía, sino que eran propuestos por los partidos políticos, y elegidos por los concejales comunales en base a las distintas provincias. La función más relevante que tienen los consejeros regionales es la de fiscalizar y aprobar los recursos regionales correspondientes al Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), y acompañar en la gestión al intendente regional. A estos cambios se suma la próxima elección de Gobernador Regional, la cual constituye un avance sustantivo en materia

de descentralización política para Chile, la que se concretará en octubre del año 2020. No obstante lo anterior, se provocarán impactos y cambios a nivel subnacional, sobre todo en las relaciones intergubernamentales dado que pasaremos de un modelo político de gestión regional unipersonal a uno mixto con dos autoridades regionales con capacidad de gestión. Dado este escenario, el presente artículo comienza con una revisión de las principales reformas políticas a la descentralización aprobadas en Chile en los últimos 2 años y el funcionamiento del nuevo del actual modelo de descentralización. Luego, se explican las atribuciones de las nuevas autoridades que se crean (gobernador regional y delegado Presidencial regional), así como algunas características del nuevo marco de los gobiernos regionales. A continuación, se plantea un conjunto de posibles escenarios de cooperación y conflicto entre los distintos niveles de gobierno, y particularmente la dinámica de relaciones entre las nuevas autoridades políticas que existirán a escala regional. Cierra el artículo con un conjunto de propuestas jurídicas, políticas y administrativas, que pueden ayudar a minimizar los posibles conflictos identificados en este paper.

2. Evolución del marco normativo de las autoridades regionales

De acuerdo con Navarrete (2014), y siguiendo la teoría secuencial de la descentralización planteada por Falletti (2005), la secuencia del proceso chileno siempre ha tenido un componente en que han predominado los intereses nacionales por sobre los subnacionales y han prevalecido los aspectos administrativos y financieros por sobre los políticos (Navarrete, 2014, p. 179). Navarrete fundamenta esto señalando que existe un origen remoto del proceso, de corte administrativo y fiscal, situado en la dictadura. Este se caracteriza por las reformas impulsadas por la CONA-

RA¹ y la medida fiscal que consideró la creación del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) a fines de la década del 70. En ese período efectivamente ocurrió un cambio sustantivo del proceso de descentralización que históricamente había vivido Chile. Específicamente, se concibió un modelo de regionalización en un marco de políticas neoliberales, cuya motivación principal estaba en razones geopolíticas de integración nacional y reformas que implicaban la prestación de bienes y servicios de manera más eficiente y eficaz a la ciudadanía (Montecinos, 2005).

A partir de la recuperación de la democracia en 1990 y con la promulgación de la Ley 19.175 (Ley de Gobiernos Regionales, en adelante GOREs) y la democratización de las autoridades comunales (elección de alcaldes y concejales en 1992), se inició un nuevo proceso de reformas políticas en descentralización. A nivel regional, sin embargo, se consolidó la secuencia iniciada en la dictadura de Pinochet. El mismo Bernardo Navarrete (2014) señala que las razones para que continuase esta lógica se explican por el acuerdo político alcanzado por la elite centralista, y particularmente santiaguina, de hacer de la reforma regional un tema que no quite poder a la elite política y al gobierno central. Se redujo, entonces, a un tema relativamente de pocos, que podía ser negociable sin tener mayores impactos y costos ante la ciudadanía (Navarrete, 2014).

Fue así como a partir del año 1990, a nivel regional se observó una profundización de la descentralización administrativa, con distintas leyes que transfirieron nuevas atribuciones y facultades a las regiones, entre las que se puede mencionar los traspasos de potestades administrativas a través de la Ley 19.778 del año 2001, mediante la cual se establecen atribuciones respecto a la regulación de los planes regionales, metropolitanos, intercomunales y comunales. Posteriormente, el año 2005 a través de la

¹ Comisión Nacional de Reforma Administrativa, instancia creada por Pinochet, que sugirió la reforma a la regionalización y la reorganización administrativa del país.

Ley 20.035 se introdujeron modificaciones sobre la estructura y funciones de los gobiernos regionales. Entre estas, está la de construir, conservar y administrar en las áreas urbanas, las obras de pavimentación de aceras y calzadas, función que el Servicio Regional de Vivienda y Urbanismo (SERVIU) tenía dentro de sus atribuciones. Este proceso se fortaleció con la creación de dos regiones el año 2007 (Arica-Parinacota y Los Ríos) y con la recientemente creada región de Ñuble el año 2018.

Por su parte, las reformas políticas a escala regional comenzaron a tomar forma con modificaciones a la Constitución Política de Chile del año 2009 (Ley 20.390). Entre otras materias, esta permitió la elección directa y universal de los consejeros regionales², lo cual se concretó recién el año 2013. Junto con esto, la reciente reforma constitucional contenida en la Ley N° 20.990³ permitirá la elección de gobernadores regionales a partir del año 2020. Sin perjuicio de ello, cabe mencionar también la reforma del año 2005 fijó el actual texto del artículo 3° constitucional, que regula la forma de Estado en Chile, el cual señala lo siguiente: “Chile es un estado unitario. La administración será territorial y funcionalmente descentralizada, o desconcentrada en su caso, en conformidad a la ley. El territorio se divide en regiones, provincias y comunas”.

En resumen, las principales reformas a la descentralización chilena en la escala regional se pueden clasificar en tres períodos. En el primero, que va desde 1974 hasta la recuperación de la democracia, se instaló el actual modelo de desconcentración regional (primeras oficinas ministeriales y servicios públicos en regiones), bajo la tutela política y administrativa de un intendente regional, quien tenía como misión la unificación

² Autoridades de nivel intermedio que constituyen el principal cuerpo colegiado regional, llamado Consejo Regional, cuya labor es normativa, resolutive (en los ámbitos que define la Ley 19.175) y fiscalizadora de la labor del intendente.

³ La Ley 20.990 dispone la elección del órgano ejecutivo del gobierno regional. Fue promulgada por el gobierno de Chile, el 5 de enero de 2017.

de los espacios de intervención de los distintos servicios públicos a nivel regional (Navarrete, 2014).

Un segundo período se puede observar desde 1990 a 2013. En este se consolida un modelo con predominancia de la desconcentración basada en la organización diseñada en 1974. Esta estructura se complementa con la creación del gobierno regional por la Ley 19.175, compuesto por el Consejo Regional y su ejecutivo (“intendente regional”), cuyo principal rol es asignar recursos (FNDR) en función de la demanda promovida por los municipios y servicios públicos. De acuerdo al artículo 111 constitucional, la administración superior de cada región reside en un gobierno regional (GORE), que tiene por objeto el desarrollo social, cultural y económico de la región, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, distintos al nivel central.

Un tercer período se puede distinguir desde el año 2013 con la elección de los consejeros regionales. Este período se acrecentará a partir del año 2020 con la elección del gobernador regional, autoridad que no reemplazará integralmente en sus funciones al intendente regional. Esto, dado que paralelo a la autoridad electa, la reforma constitucional del año 2017 y las leyes que la implementan (Ley N° 21.073, que regula la elección directa del gobernador regional, publicada el 22 de febrero de 2018, y Ley N° 21.074, denominada “fortalecimiento de la regionalización del país”, publicada el 15 de febrero del año 2018) contemplan la existencia de una autoridad designada, que se llamará delegado presidencial regional. Dicha autoridad tendrá atribuciones de coordinación política sobre los servicios públicos desconcentrados en la región, y la función de gobierno en la región. Esta situación provocará una dinámica de relaciones intergubernamentales inédita en América Latina y en Chile, lo que alterará el funcionamiento del actual diseño descentralizado y las relaciones intergubernamentales, asunto que se abordará en las secciones siguientes.

3. Funcionamiento del actual modelo de descentralización y de las relaciones intergubernamentales

El actual diseño institucional promueve que la forma de elección de las autoridades políticas a nivel regional sea designada. El intendente regional siempre ha sido nombrado por el ejecutivo nacional, en particular por la presidencia de la república, siendo un cargo de su exclusiva confianza. A su vez, esta autoridad a partir del año 1992, participa junto con los ministros en la designación los secretarios regionales ministeriales (seremis). Los órganos desconcentrados ministeriales y los servicios públicos nacionales con presencia en regiones mantienen la coordinación política, bajo la autoridad administrativa del intendente regional, principal responsable de la articulación política de los servicios región/país.

De acuerdo a lo señalado por Navarrete (2014), el modelo de descentralización política se encuentra caracterizado por el alto nivel de nacionalización partidaria y baja articulación regional. En la práctica política esto tiene como principal consecuencia que quienes proponen, debaten y aprueban la legislación asociada a temas de descentralización, son quienes se benefician de mantener las cosas tal como están. Por esta razón, los intereses nacionales se han impuesto por sobre los subnacionales, ya que los principales incentivos se hallan en los niveles nacionales de gobierno (Navarrete, 2014, pp. 192-193). Hasta la reforma constitucional del año 2017, que introdujo la figura de los gobernadores regionales electos por la ciudadanía, Chile era el único país en América Latina que no elegía sus autoridades ejecutivas de nivel regional. Chile es un Estado unitario, con un sólo centro de impulsión política y gubernamental, radicado en el Presidente de la República, dinámica que a nivel territorial se traduce en la atribución del Presidente de nombrar y remover a su voluntad a intendentes y gobernadores provinciales, y en la figura de las secretarías regionales ministeriales, entidades territorialmen-

te desconcentradas de los respectivos ministerios. Los gobiernos regionales, no obstante contar con personalidad jurídica y patrimonio propio, tienen sólo funciones administrativas. De hecho, el intendente cumple en la actualidad un doble rol: 1) es el órgano ejecutivo del gobierno regional; y 2) es el representante del primer mandatario en la región (Heiss y Szmulewicz 2018: 79).

Como consecuencia de lo anterior, la actividad gubernamental regional genera una dependencia muy directa a las autoridades centrales, en desmedro de las decisiones de alcaldes, consejeros regionales, e inclusive de las decisiones o voluntad política del propio intendente regional. Estos últimos tienen como misión articular políticas públicas regionales, pero en función de los intereses nacionales y no necesariamente territoriales. Si un intendente regional aspira a representar fielmente las demandas de las regiones que representa, corre el riesgo de ser desvinculado de su cargo, ya sea por presiones de parlamentarios o simplemente por decisión propia del presidente de la república, dado que son nombrados y pueden ser removidos libremente por el jefe del ejecutivo⁴. Aún con esta limitación política y falta de legitimidad democrática ante la ciudadanía, en regiones es el intendente regional quien tiene, actualmente, la misión de coordinar los servicios públicos regionales, promover la coordinación con ministerios sectoriales y trabajar coordinadamente con alcaldes.

2.1. Cambios políticos al modelo de descentralización y relaciones intergubernamentales

El panorama anteriormente descrito cambiará significativamente con la elección directa de los gobernadores regionales. Ahora bien, antes de pasar a revisar las modificaciones a la descentralización a nivel regio-

⁴ Para una completa revisión de las críticas al diseño de escasa descentralización regional véase Szmulewicz y Saffirio 2017, pp. 112-7.

nal, cabe mencionar que la forma de organización territorial del poder se define en el artículo 3° de la Constitución (que no se modificó con la reforma del año 2017) de la siguiente manera: “Chile es un estado unitario. La administración será territorial y funcionalmente descentralizada, o desconcentrada en su caso, en conformidad a la ley. El territorio se divide en regiones, provincias y comunas”. Por tanto, solo se admite la descentralización administrativa y no la política. La descentralización es definida por la doctrina como una organización estatal cuya “actividad es realizada por órganos no centrales y consiguientemente todos sus agentes tienen un carácter no central” (descentralización pura o perfecta) o “coexisten tanto órganos centrales como no centrales, pero la supremacía o predominio la tienen estos últimos” (descentralización imperfecta) (Martínez 1996). A su vez, la descentralización política se caracteriza por una distribución de competencias entre poder central y colectividades regionales, reconocimiento de potestades normativas y de gobierno a órganos descentralizados, los cuales tienen legitimidad democrática directa. Mientras que la descentralización administrativa consiste en la distribución de las competencias administrativas, por medio de órganos dotados de personalidad jurídica para cumplir sus actividades.

Luego, el artículo 24 establece que el gobierno y la administración del Estado corresponden al presidente de la república, quien es el jefe del Estado. Hay entonces una función de Estado, una función de gobierno y una función de administración. La función de Estado y de gobierno no se descentralizan por mandato del artículo 3°; solo eventualmente lo podría hacer la función administrativa. A su vez, los ministros de Estado son los colaboradores directos e inmediatos del Presidente en el gobierno y administración del Estado, y se desconcentran a nivel regional mediante las Secretarías Regionales Ministeriales. En el plano territorial, la Constitución diseña un gobierno y administración interior del Estado (capítulo XIV). El territorio se divide en regiones, provincias y comunas, y sus respectivos órganos y autoridades.

Dicho esto, cabe mencionar que las principales modificaciones a la descentralización regional (leyes 21.074 y 20.990) contemplan la eliminación de la figura del intendente regional y las competencias y funciones de las nuevas autoridades regionales. La Ley 20.900 del año 2017 fue aprobada a partir de las recomendaciones de la Comisión Asesora Presidencial, que entregó a la Presidenta de la república un conjunto de propuestas a fines del año 2015. Se modificó el capítulo XIV de la Constitución, suprimiendo el cargo de intendente (representante del presidente de la república en el territorio de la región, nombrado y removido bajo la exclusiva confianza de este) y creando el de gobernador regional, electo a través de sufragio universal en votación popular, elección que acontecerá por primera vez el año 2020 (Szmulewicz, 2018).

El GORE estará constituido por un gobernador regional y por el Consejo Regional. El primero será el órgano ejecutivo del GORE y le corresponderá presidir el Consejo Regional (artículo 111 inciso 3° de la Constitución), y coordinar, supervigilar o fiscalizar a los servicios públicos que dependan o se relacionen con este ente. Esta autoridad será elegida por sufragio universal en votación directa, en conjunto con la elección de los consejeros regionales, y debe contar con al menos el 40% de los votos válidamente emitidos. En caso contrario, se contempla una segunda vuelta con las dos primeras mayorías. Durará en el ejercicio de sus funciones por el término de cuatro años, y podrá ser reelegido consecutivamente solo para el período siguiente.

A su vez, se fortalecen las facultades fiscalizadoras del Consejo Regional, ya que según el artículo 36 bis de la ley de fortalecimiento de la regionalización de 2018 podrá:

1. Adoptar acuerdos o sugerir observaciones, con el voto conforme de un tercio de los consejeros regionales presentes, los que se transmitirán por escrito al gobernador regional, quien deberá dar respuesta fundada dentro de treinta días.

2. Disponer la contratación de una auditoría externa que evalúe la ejecución presupuestaria y el estado de situación financiera del gobierno regional (solo una vez al año).
3. Encargar auditorías internas al jefe de la unidad de control en materias específicas.
4. Solicitar que el gobernador regional dé cuenta en una sesión especial de alguna materia específica.

Luego, en materia de función de gobierno interior, se mantiene una figura de representación presidencial, denominada ahora delegado presidencial regional (artículo 115 bis constitucional), que reemplaza a los actuales intendentes y que “ejercerá las funciones y atribuciones del Presidente de la República en la región, en conformidad a la ley”, siendo su “representante natural e inmediato”. Además, los secretarios regionales ministeriales serán colaboradores directos del delegado presidencial regional y estarán subordinados a este en las materias que sean de su competencia.

Finalmente, se mandata la transferencia de competencias del presidente de la república a uno o más gobiernos regionales (artículo 114), que puede ser temporal o definitiva. Junto con esto, debe referirse a una o más competencias de los ministerios y servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa, en materias de ordenamiento territorial, fomento de las actividades productivas y desarrollo social y cultural.

Ahora bien, en virtud de la disposición 28a transitoria de la Constitución, se remitió a la ley la primera elección de gobernadores regionales, materia asociada al nuevo procedimiento de transferencia de competencias. En concreto, se reguló la elección directa del gobernador regional mediante la Ley 21.073, publicada el 22 de febrero de 2018, y la transferencia de competencias en la Ley 21.074, denominada “fortalecimiento de la regionalización del país”, publicada el 15 de febrero del año 2018.

Entre las innovaciones de estos cuerpos legales cabe señalar el hecho de que los GOREs podrán elaborar y aprobar su proyecto de pre-

supuesto, y formular políticas regionales de fomento de las actividades productivas. En particular, apoyo al emprendimiento, a la innovación, a la capacitación, al desarrollo de la ciencia y tecnología aplicada, entre otras, aunque siempre debiendo ajustarse a las políticas nacionales existentes. Además, se establece la figura del Plan Regional de Ordenamiento Territorial, instrumento que deberá consignar las características, potencialidades, vocaciones y recomendaciones para la planificación y las decisiones que impacten en los territorios urbanos y rurales, borde costero y cuencas hidrográficas, y se le entrega al GORE la administración de las áreas metropolitanas.

Por otra parte, se regula la transferencia de competencias a los GOREs, la que solo podrá referirse a los ámbitos del artículo 114 constitucional, y podrá iniciarse a solicitud de algún GORE o bien de oficio por el Presidente, requiriendo en cualquiera de los dos casos de la dictación de un decreto supremo presidencial. Existirá, además, un procedimiento de revocación de las transferencias temporales por motivo fundado. El CORE debe aprobar la transferencia de competencias desde el nivel central, e incluso puede solicitarla por la mayoría absoluta de los COREs, previa propuesta del gobernador regional o por propia iniciativa del CORE con dos tercios de sus miembros en ejercicio. Lo anterior, en todo caso, solo a partir del 10 de marzo de 2022, ya que hasta esa fecha solo podrá transferirse competencias de oficio por parte del Presidente de la república, y de acuerdo al procedimiento excepcional establecido en el artículo 4° transitorio de la ley de fortalecimiento de la regionalización.

Finalmente, en materia de la organización administrativa, se producen las siguientes modificaciones:

1. Las Secretarías Regionales Ministeriales (órganos desconcentrados de los respectivos Ministerios) dejan de ser órganos ejecutores de las políticas, planes y proyectos regionales, y ahora deben presentar las prioridades de su territorio y supervisar la aplicación de las políticas nacionales en la región respectiva.

2. Se propone una organización flexible del servicio administrativo de nivel regional, en donde cada administración regional pueda solicitar la creación de nuevas divisiones.
3. Se crea el cargo de administrador regional, con funciones administrativas y coordinadoras del accionar de los jefes de cada una de las divisiones. Según el artículo 27 de la Ley 19.175, el gobernador regional será el jefe superior de los servicios administrativos del GORE y de los servicios públicos que dependan o se relacionen con este.

Con este diseño se rompe la doble dependencia del intendente regional: entre los intereses regionales y los del ejecutivo nacional en la región, además de que los gobiernos regionales no sean una mera administración regional o delegados presidenciales sin representar genuinamente los intereses territoriales.

Para garantizar el argumento de la unidad política y decisional del país, y dentro de la lógica del Estado unitario (que admite descentralización o desconcentración administrativa, mas no política) se optó por esta figura paralela al gobernador regional, llamado delegado presidencial regional. Esta autoridad tendrá funciones y atribuciones que alterarán la dinámica política a escala regional. El principal cambio para la ciudadanía es que, a partir de la elección de gobernador regional, este deberá convivir con el delegado presidencial y compartir con aquél ámbitos de acción con similares atribuciones y competencias, tal como se demuestra a continuación.

En definitiva, el principal cambio es la elección directa del gobernador regional, lo que generará una dinámica política a nivel regional inédita, y que no se producía con la elección del cuerpo colegiado del Consejo Regional. Dada nuestra tradición histórica de presidencialismo y la necesidad de contar con un “liderazgo fuerte” (que habitualmente es de corte unipersonal), la elección del gobernador regional desencadenará una dinámica política muy fuerte a nivel regional. Ahora bien, desde el punto de vista del funcionamiento del gobierno regional y la dinámica política y administrativa regional, esta autoridad deberá convivir con el

delegado presidencial regional, lo cual podría generar tensiones y roces, particularmente si ambas autoridades unipersonales pertenecen a coaliciones políticas distintas.

2.2. Competencias del delegado presidencial regional

La Ley 20.990 establece que el delegado presidencial regional será una autoridad designada por el presidente de la república y tendrá como función dirigir las tareas de gobierno interior, que anteriormente le correspondían al intendente regional. Entre estas, está la de velar por el orden público y resguardo de las personas y bienes, requerir el auxilio de la fuerza pública, aplicar las disposiciones de la ley de extranjería y adoptar todas las medidas necesarias para prevenir y enfrentar situaciones de emergencia o catástrofe.

Podrá ejercer coordinación y supervigilancia de los servicios públicos desconcentrados, es decir, de los servicios públicos presentes en la región y de los seremis, lo que antes hacía el intendente regional. Un dato relevante para comprender la importancia de esta función es que entre la inversión pública que hacen las Secretarías Regionales Ministeriales y los Servicios Públicos se alcanza, en promedio, el 70% y 80% de la inversión pública efectiva que se ejecuta en una región.

Otra de sus funciones y competencias es proponer al Presidente de la república la designación de los seremis, hacer presente a las autoridades regionales y nacionales con oportunidad, las necesidades de la región; y supervisar los programas y proyectos de desarrollo de los servicios públicos.

2.3. Competencias del gobernador regional

A partir del año 2020 el nuevo gobierno regional lo constituirá el consejo regional y el gobernador regional, quien ejercerá las funciones

de presidente del consejo regional y ejecutivo del gobierno regional. Adicionalmente, deberá coordinar y fiscalizar a los servicios públicos que dependan o se relacionen con el gobierno regional, así como formular políticas de desarrollo de la región, considerando las políticas y planes comunales respectivos.

En esta primera función se puede observar una potencial tensión con el delegado presidencial regional. El gobernador regional no tendrá autoridad administrativa ni política sobre la Secretaría Regional de Obras Públicas, sector que invierte en algunas regiones el doble del presupuesto del gobierno regional⁵. Así, por ejemplo, la autoridad electa podrá coordinarse con la seremi para resolver el problema de un camino, pero no tendrá la autoridad de mando sobre ella. El mando administrativo lo tendrá la autoridad regional designada. Antes de esta reforma, esa función recaía únicamente en el intendente regional.

Otra de sus funciones será someter al Consejo Regional el proyecto de presupuesto y la distribución de los recursos del o los programas de inversión del gobierno regional, así como proponer la celebración de convenios de programación con ministerios o servicios públicos⁶. La incidencia sobre el presupuesto de los servicios públicos desconcentrados presentes en la región (seremis o direcciones regionales de servicios) será indirecta, dado que el principal fondo, que será de administración directa

⁵ Por ejemplo, en el caso de la Región de Los Ríos, el año 2016, el Gobierno Regional ejecutó poco más de 50 mil millones y la Secretaría Ministerial de Obras Públicas en esa misma región, ejecutó poco más de 108 mil millones. Para ver la especificidad de esos datos, consultar ejecución presupuestaria anual de cada una de las instituciones de gobierno mencionadas.

⁶ Otra de las funciones contempladas en la ley para el gobernador regional, son las siguientes: proponer al Consejo Regional el anteproyecto regional de inversiones, representar judicial y extrajudicialmente al gobierno regional, pudiendo ejecutar los actos y celebrar los contratos de su competencia o los que le encomiende el consejo. Nombrar y remover a los funcionarios que la ley determine como de su confianza, velar por el cumplimiento de las normas sobre probidad administrativa, ejercer la administración de los bienes y recursos propios del gobierno regional, administrar, en los casos que determine la ley, los bienes nacionales de uso público; y dictar las resoluciones e instrucciones que estime necesarias para el ejercicio de sus atribuciones.

para el gobernador regional, será el fondo nacional de desarrollo regional (FNDR). Este representa entre un 20% a un 30% de la inversión pública efectiva en una región (Szmulewicz y Saffirio 2017, pp. 113-4). Como consecuencia, el delegado presidencial regional será un importante jugador de veto en la discusión presupuestaria de las regiones.

Las competencias y funciones exclusivas del gobernador regional, que no compartirá con el delegado presidencial regional, serán la formulación del plan regional de ordenamiento territorial, los planes reguladores metropolitanos e intercomunales, comunales y seccionales, y los planos de detalle de planes reguladores intercomunales. A su vez, también propondrá al Consejo Regional los proyectos de reglamentos regionales que regulen materias propias de la competencia del gobierno regional.

2.3. Competencias de los secretarios regionales ministeriales

Antes de esta reforma, los secretarios regionales ministeriales dependían del ministerio respectivo y del intendente regional, siendo esta última autoridad quien ejercía la coordinación política en cada una de las regiones. A partir del año 2020 dependerán del ministerio respectivo y del delegado presidencial regional en regiones, y no tendrán relación jerárquica ni administrativa con el gobernador regional. Además de sus funciones conferidas en otros cuerpos legales, la ley de fortalecimiento de la regionalización señala que estas autoridades deberán presentar al ministerio correspondiente las prioridades regionales, para efectos de la formulación de las políticas nacionales, considerando la diversidad territorial y cultural de la región. Junto con esto, deben informar a los ministros respectivos sobre las políticas, programas y proyectos de los gobiernos regionales y su coherencia con las políticas nacionales.

En materia de inversión pública sectorial en regiones, tendrán como función preparar el anteproyecto de presupuesto regional en la esfera

de su competencia, en coordinación con el ministerio correspondiente; informar permanentemente al gobierno regional del cumplimiento del programa de trabajo del sector relacionado, y realizar tareas de coordinación o fiscalización sobre todos los organismos de la administración del Estado que dependan o se relacionen con el presidente de la república y que integren su respectivo sector. En este ámbito deberá velar de forma especial por el cumplimiento de los convenios de programación y mandato que convengan gobierno regional y ministerios en la región.

3. Dinámicas de relaciones intergubernamentales a escala regional

Como ya se ha dicho, a partir del 2020 existirán autoridades regionales electas, que en una misma región deberán convivir con autoridades regionales designadas con facultades y atribuciones, para hacer gestión regional y coordinar servicios públicos desconcentrados. Este escenario provocará un inédito proceso de relaciones intergubernamentales, dado que el delegado presidencial no será una figura protocolar, muy por el contrario, será un actor político con atribuciones y potestades administrativas, que provocará una dinámica política regional sin precedentes en América Latina y Chile.

En la actualidad, las autoridades políticas a nivel regional (intendente y seremis) se relacionan hacia arriba con los ministros y presidentes, y hacia abajo con los alcaldes de las municipalidades. La coordinación política, por su parte, está encabezada por el intendente regional. Las relaciones intergubernamentales se dan en esos niveles y direcciones, y entre el nivel regional y nacional adquieren características de cooperación y coordinación, sin la presencia de conflictos o bloqueos, pues todas estas autoridades son designadas.

Los conflictos en la coordinación política aparecen entre autoridades regionales y municipales (estas últimas, electas), sobre todo cuando

son de distinto color político. El bloqueo de políticas públicas en Chile es prácticamente inexistente, dada la naturaleza del centralismo y de los escasos recursos económicos que manejan las autoridades municipales, quienes son las que podrían realizar un bloqueo a políticas públicas nacionales o regionales. Las municipalidades en las que se podrían dar relaciones más conflictivas, son aquellas de mayor tamaño y capitales regionales, y esto ocurriría con municipalidades de oposición al gobierno central y como consecuencia a los actuales gobiernos regionales. Estos conflictos región-municipio, que se dan en la actualidad, es posible que se acentúen con las nuevas autoridades electas a nivel regional.

Así pues, un elemento importante a considerar es la oportunidad de la elección regional, la cual es conveniente que se realice junto a las elecciones municipales. Esto puede disminuir el riesgo de conflictos al generar equivalentes mayorías políticas en el nivel regional, respecto de los niveles locales, como principio o regla general, ya que puede haber excepciones importantes. La contrapartida, sin embargo, es que las mayorías del nivel regional y local no necesariamente se corresponderán con la mayoría del nivel nacional (elección presidencial), lo que puede traducirse, como se verá más adelante, en escenarios de cohabitación entre un gobernador regional de un signo político determinado y un delegado presidencial de otro, con eventuales escenarios de conflictos. De hecho, y como se ha observado en la práctica, aun perteneciendo a la misma coalición política, si el gobernador y el delegado presidencial pertenecen a partidos políticos distintos, el potencial de conflictos sigue latente.

Aún no es posible señalar con exactitud cuál será la intensidad de estas relaciones a partir del año 2020, pero sí se puede adelantar la naturaleza y la dirección que tendrán. En primer término, habrá más jugadores con posibilidad de veto, se agregará un actor político regional con legitimidad democrática y ciudadana, a diferencia de lo que sucede hoy, en que los actores regionales son designados por el poder central. Esto hará complejo el entramado político, pero sobre todo el

entramado de la gestión regional. Como se mencionó anteriormente, el delegado presidencial regional no será una figura “administrativa” porque hay artículos de la nueva ley que son determinantes para prever un comportamiento más político que protocolar en su desempeño. Las relaciones no serán solo hacia arriba o hacia abajo, sino también de manera horizontal, al interior de la región entre autoridades con rango y competencias similares.

No cabe duda de que entre las funciones administrativas que la ley otorga a ambas autoridades, habrá una zona gris en la gestión territorial, especialmente en relación a los servicios públicos desconcentrados. Podrá darse un esquema de relaciones intergubernamentales que va desde cooperación plena entre todos los actores y niveles de gobierno involucrados en la gestión territorial, hasta escenarios de conflicto alto entre autoridades electas y designadas. En este escenario se podría ver afectada la gestión propiamente tal y también podría contribuir a un deterioro temprano de la legitimidad ciudadana de las nuevas autoridades regionales electas.

Otro elemento que genera incertidumbre respecto a estas relaciones es la dinámica abierta, flexible, caso a caso y gradual de la transferencia o traspaso de competencias. Como se señaló, la transferencia de competencias se realiza mediante un decreto supremo (lo que revela la necesaria concurrencia de la voluntad presidencial) y con el acuerdo del respectivo gobierno regional (que revela el carácter bilateral), fruto de una negociación previa. A su vez, a nivel del gobierno regional, la transferencia requiere el acuerdo tanto del gobernador regional como del consejo regional, lo que parece lógico atendida la legitimidad democrática directa de estas autoridades públicas.

A continuación, se presentan cuatro posibles escenarios de relaciones intergubernamentales que podrían darse en el nuevo contexto regional en que convivirán autoridades electas y designadas.

3.1. Colaboración plena

En el cuadro 1 se ve reflejado el tipo ideal de relación intergubernamental que se espera, en que todos los niveles de gobierno están colaborando y cooperando para sacar adelante los objetivos de la gestión regional. En la práctica, se podría esperar este tipo de relaciones cuando la adscripción política de la coalición de gobierno coincide con la coalición del gobernador regional y con los alcaldes de las municipalidades. Como la coalición o partido gobernante tiene el derecho de designar seremis y delegado presidencial regional, se asume que a nivel regional estas autoridades no serán de una coalición opositora y no serán fuente de producción de conflictos.

Cuadro 1: Escenario de colaboración plena

Nivel de gobierno/Tipo de relaciones	Ministerios y presidencia	Gobernador regional	Delegado presidencial regional y seremis	Municipios
Cooperación y coordinación	X	X	X	X
Conflicto o bloqueo	—	—	—	—

A nivel regional, se presupone entonces que no debieran existir inconvenientes entre gobernador y delegado presidencial para colaborar, por ejemplo, en la coordinación de los servicios públicos regionales que no dependen jerárquicamente del gobernador, pero sí del delegado presidencial. No obstante, siempre pueden darse situaciones en que algún delegado presidencial regional y/o secretario regional ministerial de la misma coalición política, quiera destacar en su ámbito de acción para competir por el escaño del gobernador regional, asumiendo así

niveles de protagonismo que entren en conflicto con la nueva autoridad electa.

Junto con esto, en el marco del actual escenario multipartidista y de gobiernos de coalición en Chile, no se puede descartar que se den, junto a los conflictos intercoalicionales, conflictos o tensiones intracoalicionales. A su vez, de parte del gobernador regional existirá el incentivo de liderar la gestión en la región, haciendo valer su peso electoral para suplir la ausencia de potestad administrativa sobre servicios regionales que no dependen de su autoridad, para colaborar en la consecución de los objetivos de desarrollo.

3.2. Colaboración alta y conflicto leve

En el cuadro 2 se puede ver reflejado un probable escenario, en que exista colaboración y cooperación entre gobierno central, delegado regional, seremis y gobernador regional, pero se produzcan conflictos producto de la falta de cooperación con una municipalidad de distinta coalición política, que entra en tensión con la coalición gobernante. La motivación puede ser simbólica, dado que representa un interés genuino de la coalición predominante para hacerse de la municipalidad, o puede existir un interés electoral específico para derrotar al alcalde de dicha municipalidad.

Este escenario se define como cooperación con conflicto leve, producto de la baja envergadura que representa la inversión pública de los municipios, en relación a la inversión pública efectiva que suman el nivel regional y nacional en una comuna. En consecuencia, el impacto que puede provocar en la ciudadanía el hecho de que un alcalde entre en conflicto con el nivel nacional y regional es menor. Esto, pues en ese territorio la inversión sectorial y regional se va a concretar igualmente producto de los instrumentos de planificación sectoriales, que muchas veces

son de largo plazo y se concentran en obras de continuidad⁷. Ahora bien, si esta situación se produce en aquellos municipios que cuentan con mayor notoriedad pública y capacidad financiera, se pueden provocar situaciones de conflicto mayormente notorias. Las municipalidades que cuentan con estas características y en las que podrían provocarse dichos escenarios, no son más de veinte en el país, de un total de trescientas cuarenta y cinco.

Cuadro 2: Escenario de colaboración alta y conflicto leve

Nivel de gobierno/Tipo de relaciones	Ministerios y presidencia	Gobernador regional	Delegado presidencial regional y seremis	Municipios
Cooperación y colaboración	X	X	X	—
Conflicto o bloqueo	—	—	—	X

En aquellas municipalidades simbólicas en términos políticos, capitales regionales y con mayor capacidad de inversión (como, por ejemplo, Concepción, Valparaíso, Puerto Montt, Santiago, Temuco, Valdivia, Las Condes, Vitacura, Antofagasta, Coquimbo, entre otras), pueden darse casos de conflictos que repercutirían en la ciudadanía. La posibilidad de bloqueos como sucede en países como Colombia o Perú (en donde una autoridad regional no implementa políticas nacionales que son estratégicas

⁷ La estructura de la inversión pública y el centralismo de los ministerios implica que hay planificaciones sectoriales que superan períodos electorales de alcaldes. Por ejemplo, el Ministerio de Obras Públicas tiene planificado los caminos en un horizonte temporal de diez a veinte años en Chile, lo cual asegura que independientemente de la afinidad política de un alcalde, la inversión está asegurada. Lo que sí sucede en la gestión pública es que los presidentes de la república, ministros o intendentes regionales, muchas veces para ayudar a municipios de afinidad política, adelantan en años la inversión, es decir, si un camino rural estaba planificado para 2022 se adelanta para el 2020.

para gobiernos nacionales) tiene muy pocas posibilidades de suceder en Chile. Esto, dada la presencia de servicios públicos en todo el territorio nacional y la poca capacidad financiera de los gobiernos subnacionales; burocracia que se despliega independientemente de que exista oposición local o regional al nivel nacional.

3.3. Cooperación y conflicto medio

Este escenario describe un contexto en que la autoridad regional legítimamente electa entra en tensión con el nivel nacional y las autoridades regionales designadas, situación ante la cual eventualmente se suman municipalidades que, por afinidad política con el nivel nacional o por razones de índole estratégica (competencia electoral por el escaño del gobernador) entran en conflicto con esta autoridad. Por ejemplo, si un alcalde de capital regional o de otra comuna aspira a ocupar el cargo de gobernador regional y hace alianza con las autoridades regionales designadas para mostrar una gestión que aísle a esta autoridad, se producirían altas probabilidades de no tener coordinación y entrar en escaladas de conflictos políticos regionales.

Cuadro 3: Escenario de cooperación y conflicto medio

Nivel de gobierno/Tipo de relaciones	Ministerios y presidencia	Gobernador regional	Delegado presidencial regional y seremis	Municipios
Cooperación y colaboración	X	—	X	X
Conflicto o bloqueo	—	X	—	—

A diferencia del escenario anterior, este se considera de mayor complejidad porque el conflicto no se sitúa en una comuna, sino en la región,

y el volumen de inversión pública involucrado es mucho más alto. Los recursos regionales representan entre un 10% y un 30% de la inversión pública efectiva en un territorio. Este escenario se prevé altamente pernicioso, dado que afectaría a nivel de gobierno y a la nueva autoridad política que forma parte nuclear del proceso de descentralización impulsado en Chile. De darse este escenario, se corre el riesgo de que la ciudadanía perciba la ineficacia de elegir autoridades regionales y se cuestione la legitimidad de su existencia.

Igualmente, se podrían producir conflictos específicos entre las autoridades unipersonales del nivel regional (delegado presidencial regional y gobernador regional), a propósito del ejercicio de ciertas competencias ante determinadas situaciones, como en caso de catástrofes o emergencias. Por ejemplo, el delegado presidencial recurrirá al artículo 2° letra ñ) de la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional para justificar su competencia en esta materia, al tiempo que el gobernador regional interpretará la facultad conferida por el artículo 24° letra m) del mismo cuerpo legal, para intervenir en las situaciones de emergencias. La complejidad radica no solo en una cuestión de mera interpretación jurídica, sino en el hecho de que existirán dos autoridades unipersonales que ejercen sus atribuciones en el mismo territorio competencial, pero respondiendo a dos mandatos políticos diferentes: el del presidente de la república y el de la ciudadanía regional.

Por otra parte, también se puede producir un problema de coordinación de determinados servicios públicos, en que se hayan traspasado al gobierno regional respectivo ciertas competencias, pero no la totalidad del servicio público. ¿Quién supervisará o coordinará en ese caso, el delegado o el gobernador regional? Frente a esto, se requiere clarificar y perfeccionar los mecanismos de resolución de contiendas de competencias, que deberían radicarse en órganos técnico-jurídicos, tales como el Tribunal Constitucional, dado que se tratará de precisar qué autoridad tiene la competencia para actuar frente a una situación determinada.

3.4. Cooperación baja y conflicto alto

Este es el escenario menos deseado para la gestión regional, dado que implicaría dinámicas de poca colaboración y coordinación entre las autoridades nacionales y regionales designadas, con las autoridades regionales y comunales democráticamente electas. El hecho de pertenecer a coaliciones políticas distintas o una competencia por los escaños de representación popular, pueden provocar escenarios de conflicto, de no imponerse la necesidad de la colaboración y la cooperación para alcanzar los objetivos de desarrollo para la comunidad. Se califica de conflicto alto, ya que se pueden ver retrasadas obras de carácter estratégico o detenidos los principales instrumentos de colaboración nación-región que hoy existen en la institucionalidad pública chilena. Estos instrumentos son conocidos como los Convenios de Programación⁸ e involucran grandes cantidades de dinero de la región y de los ministerios involucrados. A su vez, se podrían producir ciertas dificultades en el marco de los mecanismos para el traspaso de competencias, los que tal como se señaló anteriormente, requieren de negociaciones y acuerdos entre el presidente de la república y los gobiernos regionales respectivos, y dentro de ellos, tanto con la voluntad del gobernador regional como con una mayoría del Consejo Regional respectivo.

⁸ Los convenios de programación son instrumentos de colaboración que involucran recursos de nivel ministerial y regional. Se usan habitualmente en áreas como salud, obras públicas agricultura, entre otras. En general, la distribución porcentual de los recursos es: 60% ministerios y 30% región. El horizonte temporal suele ser de tres a seis años. En la actualidad, estos instrumentos suelen no presentar grandes complejidades en su operacionalización, dado que tanto intendente como seremis y ministros son de la misma coalición política.

Cuadro 4: Escenario de cooperación baja y conflicto alto

Nivel de gobierno/Tipo de relaciones	Ministerios y presidencia	Gobernador regional	Delegado presidencial regional y seremis	Municipios
Cooperación y colaboración	X	—	X	—
Conflicto o bloqueo	—	X	—	X

Este escenario mantuvo a los legisladores en duda permanente para aprobar la ley de elección de gobernadores regionales, y releva las tensiones que necesariamente existirán entre conciliar la legítima autonomía asociada a la descentralización, con la necesaria unidad político-administrativa que debe garantizar el Estado. Los vacíos que puede provocar la implementación de este nuevo diseño institucional descentralizado podrían terminar siendo aprovechados por caudillos locales o regionales, o en procesos populistas de recentralización (como fue el caso de los Concejos Comunales del presidente Uribe en Colombia).

Al igual que el escenario anterior, esta dinámica puede terminar siendo perniciosa para la legitimidad de la nueva autoridad política, y mucho más intensa (por la sumatoria de alcaldes) en lo que se refiere a conflictos políticos. También puede ser una fuente generadora de motivos para recentralizar o no transferir competencias desde el nivel central a las regiones, para profundizar el proceso de descentralización política.

Asimismo, y dada la naturaleza de conformación del gobierno regional, en todos los escenarios anteriores podrían producirse dinámicas regionales de conflicto entre gobernador regional y consejeros regionales o bloques de consejeros regionales. Esto haría mucho más intensa y compleja la relación de un gobernante unipersonal con el cuerpo colegiado regional, en relación con los otros niveles de gobierno.

4. Síntesis y propuestas

Además de la probable presencia de escenarios de conflicto, expresión concreta que será altamente sensible ante la ciudadanía, la situación más compleja en términos de relaciones intergubernamentales serán los problemas de coordinación política que existirán entre los niveles de gobierno nacional y subnacional, en específico con las dos nuevas autoridades regionales.

Ante esta situación, los escenarios descritos anteriormente son altamente probables, debido a que las reformas y la nueva legislación no contemplaron una instancia de coordinación política regional que goce de autoridad política y administrativa sobre los servicios públicos descentralizados y desconcentrados en la región.

En concreto, cabe preguntarse cómo resolver esta situación. No obstante la actual legislación, no contempla una instancia de coordinación para estos efectos, la principal institución en la que debiera recaer esta responsabilidad es el Consejo Regional, órgano legítimo y representativo de la diversidad política y territorial de cada región, y presidido por el gobernador regional. En esta instancia debiera recaer, al menos en la primera parte del proceso de descentralización, la responsabilidad de garantizar una mínima coordinación política de los servicios públicos presentes en cada una de las regiones.

¿Cómo hacerlo? Amparándose en la ley de gobiernos regionales número 19.175, se puede crear una comisión de “Coordinación Política Regional”, integrada de manera permanente por el gobernador regional, delegado presidencial regional y consejeros regionales. Esta instancia se puede hacer sin necesidad de modificar la legislación recientemente aprobada, dado que la Ley 19.175 de gobiernos regionales, en su artículo 36, letra a), faculta al Consejo Regional para “aprobar el reglamento que regula su funcionamiento, en el que se podrá contemplar la existencia de diversas comisiones de trabajo”. Para concretar esta idea, bastaría solo

la voluntad política de los dieciséis consejos regionales existentes en el país, para crear esta comisión de coordinación política regional y anticiparse a este tipo de situaciones.

La utilidad de una comisión de coordinación política regional se fundamenta en evitar o minimizar la ocurrencia de problemas de coordinación a escala regional, y reducir el impacto negativo que puede generar ante la ciudadanía el hecho de debutar con nuevas autoridades políticas, que presenten graves problemas de coordinación a escala territorial. Con ello también se puede contribuir a reducir la posibilidad de que la descentralización política se transforme en un proceso que traiga como consecuencia “hacer las cosas peor que antes” y que produzca la sensación en la ciudadanía de que esta nueva autoridad regional carece de legitimación.

Ahora bien, esta propuesta tiene ciertas dificultades desde el punto de vista jurídico, dado que se trataría de comisiones de trabajo del Consejo Regional, órgano que no será integrado por el delegado presidencial, por lo que es dudoso jurídicamente que pueda incorporarse a comisiones de trabajo.

Otra propuesta consiste en precisar o clarificar mejor ciertos ámbitos. Por ejemplo, en materia de traspaso de competencias, ¿a quién corresponderá la coordinación en caso de que se traspasen ciertas competencias de un cierto servicio público, pero no la totalidad del servicio? Se puede plantear la interrogante respecto de los servicios que se relacionen con el delegado presidencial versus aquellos que se relacionen con el gobierno regional, a partir de la transferencia de competencias. ¿Cuándo un servicio pasa a “relacionarse” con el gobierno regional? ¿Cuántas y cuáles competencias deben transferirse para que se dé aquella “relación” entre el gobierno regional y un servicio público, que llevaría a la posibilidad de coordinación, fiscalización o supervigilancia del gobernador regional respecto de dicho servicio?

Además, se debería crear una instancia de coordinación del gobierno nacional con los gobiernos regionales. Por ejemplo, en España existen

las conferencias de presidentes de las comunidades autónomas (nuestros gobernadores regionales), en las que estos concurren con el presidente del gobierno español (nuestro presidente de la república, que luego baja las instrucciones a través de los delegados presidenciales) para coordinar distintas cuestiones de interés de las partes. También se podría pensar en el ejemplo de la reforma procesal penal y su gradualidad, en la que junto a las instancias políticas de seguimiento del proceso, se creó una comisión técnica de seguimiento de la reforma, que hacía propuestas para mejorar el proceso y reparar los defectos.

La reforma constitucional sobre la elección directa del gobernador regional constituye una reforma democratizadora de gran envergadura para nuestro país, ya que por primera vez en nuestra historia republicana la ciudadanía regional podrá elegir a su órgano ejecutivo de la administración regional. Además, se sitúa a los gobernadores regionales electos en el centro de los gobiernos regionales, con atribuciones para proponer e implementar políticas públicas, aunque dentro del acotado ámbito de competencias del GORE y con limitados recursos financieros. Por otra parte, se robustece el rol fiscalizador de los Consejos Regionales y se fortalecen las funciones de los GOREs con la introducción del Plan Regional de Ordenamiento Territorial, la elaboración de su proyecto de presupuesto, la administración de las áreas metropolitanas y el procedimiento de transferencia de competencias.

Ahora bien, existen algunas incertidumbres. Por lo pronto, persiste la definición del modelo de Estado en Chile (artículo 3° de la Constitución) como un Estado unitario, “cuya soberanía, tanto interna como externa, es ejercida por un solo gobierno”. Esto implica reconocer que el Estado chileno tiene un solo centro de decisiones políticas (Ferrada, 1999), el que está dado por los órganos del gobierno central, particularmente el presidente de la república y el Congreso Nacional. Lo anterior constituye una de las bases de la institucionalidad, que orienta la interpretación de las demás reglas constitucionales, conduciendo a sostener que, más allá

de la elección directa de la autoridad ejecutiva regional, no se está en presencia de un cambio del modelo de Estado. Lo anterior se confirma al observar que tanto las nuevas atribuciones que se le otorgan al GORE, como el propio mecanismo de transferencia de competencias, no significan un traspaso de poder político del nivel central a las regiones.

De esta forma, la función de gobierno de la región seguirá estando radicada en un órgano desconcentrado de la administración central, el delegado presidencial regional. La descentralización determinada por la Constitución apunta a una cuestión estrictamente administrativa, mientras que la descentralización política apunta a la forma política y jurídica del Estado, y no a una técnica de reparto de potestades dentro del mismo.

Junto con esto, el desarrollo en la realidad de lo previsto en el entramado normativo puede verse afectado notoriamente por la dinámica política. La cohabitación puede ser un fenómeno que no resulte ajeno a los gobiernos regionales, al punto de que el delegado presidencial regional y el gobernador regional tengan un signo político distinto, sin perjuicio de que la mayoría del consejo regional sea de un signo diferente del que representan los dos antedichos. Como ha señalado Bocksang, “en el entendido de que buena parte, si no la mayoría, de los servicios públicos dependerá del delegado presidencial regional, la tensión entre ambas esferas podría alcanzar niveles considerables” (2016, p. 9).

Esto se acentúa al no ser nítido el ámbito de competencias del gobierno regional, respecto de las autoridades desconcentradas del nivel central, sumado al actual contexto político-electoral, el debilitamiento de los partidos, la concentración demográfica y económica en la Región Metropolitana, la inexistencia de mecanismos de ingresos directos para las regiones y los efectos de la elección directa resultan sumamente imprevisibles (Bocksang, p. 19).

En definitiva, un avance más auténtico hacia la descentralización política, en el marco del Estado unitario, podría profundizarse en el procedimiento de transferencia de competencias establecido en la ley para

el fortalecimiento de la regionalización. No obstante, con la importante limitación de que se trata de un mecanismo entregado en última instancia a la voluntad presidencial. En estos nuevos pasos de la descentralización regional en Chile, será clave observar no solo el despliegue de las reformas constitucionales y legales a través de los reglamentos respectivos, sino también las conductas y prácticas de los actores políticos más relevantes. Especialmente, la dinámica entre los gobernadores regionales y los delegados presidenciales regionales, dinámica que no necesariamente obedecerá a una lógica única a nivel nacional, sino que probablemente tendrá varianzas a nivel de territorios.

Referencias

- Ariño, Gaspar (1988). "Principios de descentralización y desconcentración". *Documentación Administrativa*, (214), pp. 19-21.
- Bocksang, Gabriel (2016). "Elección de los Intendentes: una reforma de efectos imprevisibles". *Apuntes Legislativos*, N° 33.
- Falleti, T. (2005). "A sequential theory of decentralization: Latin American cases in comparative perspective". *American Political Science Review*, 99, N° 3.
- Ferrada, Juan Carlos (1999). "El Estado administrador de Chile: de unitario centralizado a descentralizado y desconcentrado". *Revista de Derecho (Valdivia)*, (1), pp. 115-123.
- Heiss, Claudia y Szmulewicz, Esteban (2018). "La Constitución Política de 1980", en Carlos Huneeus y Octavio Avendaño (editores): *El sistema político de Chile*. Santiago: LOM, pp. 57-83.
- Martínez, Antonio (1996). *Una teoría sobre nuestra organización pública y sus principios*. Madrid: Tecnos.
- Montecinos, E. (2005). "Antecedentes sobre la relación histórica centralismo y descentralización en Chile". *Revista Venezolana de Gerencia*, 10 (31), pp. 443 - 462.

- Navarrete-Yáñez, Bernardo Eric; Higuera-Seguel, Víctor (2014). "Chile desde la Teoría secuencial de la descentralización, 1990-2010". *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*. Vol. 21, N° 66, pp. 179-202.
- Szmulewicz, E. y Saffirio, I. (2017). "Propuestas para una descentralización coherente con la equidad territorial". En Cifuentes, J., Pérez, C. & Rivera, S. (eds.) *¿Qué políticas públicas para Chile?*, pp. 108-129. Santiago, Centro de Estudios del Desarrollo.
- Szmulewicz, Esteban (2018). "Descentralización regional en Chile: perspectivas en torno al desarrollo territorial equitativo". En J. Tudela, M. Kölling y F. Reviriego (coords.), *Calidad democrática y organización territorial* (pp. 266-271). Madrid: Marcial Pons.

Horizontes claros: condición básica para una regionalización a la altura de las expectativas¹

Alejandro Ferreiro Y.

Abogado, director de empresas y del Centro de Estudio Espacio Público.
Correo: alej.ferreiro@gmail.com

1. La esencia del problema: la incertidumbre fundamental acerca del “qué”, del “cómo” y del “cuándo”

A mediados de marzo de 2019, momento en que se terminan de escribir estas líneas, la incertidumbre prevalece en el camino hacia la regionalización. ¿Qué competencias se transferirán en el futuro? ¿En qué plazos? ¿Bajo qué criterios y procedimientos? Algunos han visto en estas indefiniciones una razón para postergar las elecciones de gobernadores regionales programadas para octubre de 2020. Otros, entre los que nos contamos, la urgencia de generar certezas legislativas, al menos básicas, respecto de las preguntas planteadas. Dichas certezas, además, son imprescindibles para dejar de debatir en el vacío algunas cuestiones esenciales del proceso, tales como las relativas a materias fiscales o rentas regionales.

¹ Las reflexiones contenidas en este artículo se han beneficiado significativamente del trabajo realizado por la Fundación Espacio Público, y bajo conducción del autor, en torno a los desafíos de la descentralización y prevención de la corrupción en Chile, en el marco de un proyecto financiado por Tinker Foundation.

La ausencia de un camino y cronograma claro con destino conocido dificulta, además, la preparación de personas e instituciones para el nuevo escenario. En efecto, ¿cómo destinar recursos para fortalecer las capacidades de gestión en ausencia de certezas respecto del aludido “qué”, “cómo y “cuándo”? Ni los perfiles profesionales, ni el contenido de la capacitación, ni los diseños institucionales pueden definirse en la incertidumbre respecto de las tareas específicas a enfrentar. Peor aún, en ese escenario surge el riesgo de generar una suerte de profecía autocumplida o “excusa circular”, según la cual se niegan los traspasos a las regiones que no acrediten la preparación que la incertidumbre inherente al proceso termina por inhibir.

En suma, y como intentaremos justificar en las líneas siguientes, es imprescindible dotar de horizontes ciertos al proceso en marcha. Chile debe saber hacia dónde va, único modo de prepararse para transitar bien el camino. El modelo de transferencia de competencias definido por la Ley 21.074, delega en la voluntad presidencial que se manifieste luego del 2022, la respuesta al “qué, cómo y cuándo”. Difícilmente pueda exagerarse el contraste entre la incertidumbre que la ley ofrece y las definiciones que el país requiere.

2. Diagnóstico crítico

2.1. Incertidumbre y conflictos potenciales

La Ley 21.074, llamada a transferir competencias y fortalecer la regionalización, en rigor nada transfiere, ni garantiza que ello ocurra².

² Una excepción, aunque de menor cuantía, se recoge en la transferencia por decreto del presidente de la república, de quince facultades que hoy recaen en cuatro ministerios: Vivienda y Urbanismo, Transportes, Economía y Desarrollo Social. Los oficios respectivos ingresaron a Contraloría el 15 de febrero pasado.

Constituye, más bien, un marco habilitante que permitirá, siempre a voluntad del presidente y en base a un sistema de evaluación y decisión enmarcado por reglamentos aún desconocidos, transferir determinadas competencias a los gobiernos regionales a partir del año 2022.

¿Qué lógica, secuencia o racionalidad inspirará tales transferencias? ¿Existirá voluntad de transferir por parte de quien, de facto, perderá poder en el proceso? ¿Cómo evitar que prevalezcan el centralismo paralizante o las transferencias arbitrarias? Estas últimas podrían deberse tanto al favoritismo político de La Moneda respecto de gobernadores afines o de la mayor capacidad de presión de algunos gobernadores. ¿Cómo garantizar que la voluntad presidencial se subordine a parámetros o criterios objetivos, transparentes y racionales? Finalmente, ¿será sostenible políticamente que este proceso desemboque en un mapa desigual de competencias transferidas, a consecuencia de la diversa apreciación del ejecutivo respecto de las capacidades institucionales de las dieciséis regiones del país?

Chile necesita dibujar racionalmente la distribución de competencias entre sus distintos niveles de gobierno. Esta definición debe ser legal, coherente, gradual y basada en la definición conceptual de aquellos bienes públicos que son mejor gestionados a nivel regional. Esto último ya fue delineado en la reforma constitucional de enero de 2017, que estableció un nuevo artículo 114, señalando que las competencias a transferir deberán corresponder a “materias de ordenamiento territorial, fomento de las actividades productivas y desarrollo social y cultural”.

No fue posible en el pasado arribar a consensos legislativos que individualicen las competencias, potestades, y eventualmente, los servicios públicos a ser regionalizados. La natural resistencia a perder facultades ha inhibido la disposición a ceder potestades de los servicios públicos y del propio gobierno central. La premura asociada a las elecciones programadas para el 2020 hizo optar por un modelo que, eludiendo una definición legal precisa, prefirió confiar en decisiones presidenciales futuras e inciertas en tiempo, forma y contenidos. Creemos que es imprescindible,

y aún posible, enderezar el proceso de regionalización en marcha, reemplazando la incertidumbre con certezas básicas.

2.2. Rentas regionales en contexto de incertidumbre

Los riesgos de arbitrariedad, y consecuente conflicto, no se agotan con las transferencias de competencias. Dada la falta de capacidad de endeudamiento y de generación de ingresos propios, los gobiernos regionales dependerán, al menos en un comienzo, exclusivamente de los recursos que le transfiera el gobierno central. Así ha sido siempre, pero ahora habrá un cambio fundamental: el color político del gobierno regional no siempre coincidirá con el del gobierno central. Para evitar arbitrariedades y sesgos políticos en la asignación de recursos se requiere reforzar la predictibilidad, objetividad y transparencia de las transferencias a regiones. Si bien el FNDR cuenta con criterios objetivos de determinación que mitigan ese riesgo –aunque no lo eliminan– la discrecionalidad puede prevalecer en las llamadas provisiones de la SUBDERE, en el destino que se asigne al saldo inicial de caja y, particularmente, a los criterios y volúmenes del gasto regional de los ministerios sectoriales. En consecuencia, y como advierten Irarrázaval y Rodríguez (2018), existen espacios de riesgo para la arbitrariedad presupuestaria que conviene advertir y cerrar ahora³. Este tema ya fue advertido por la Comisión Asesora Presidencial del año 2014, la que llamó a evitar la “arbitrariedad” presupuestaria en las transferencias. La actual legislación nada contempla para prevenir dicho riesgo.

La discusión más general acerca de una ley de rentas regionales también se dificulta ante la incertidumbre actual acerca de las competencias y funciones que finalmente asumirán los gobiernos regionales.

³ Irarrázaval, I., Rodríguez, J. (2018). Descentralización: ¿hacia dónde vamos? *Temas de la Agenda Pública*, 13(108), pp. 1-20. Centro de Políticas Públicas UC.

¿Qué bienes públicos regionales se financiarán con esos recursos? ¿En qué regiones, con qué secuencia o gradualidad? Sin un diseño de competencias regionales para operar en régimen resulta muy difícil modelar una ley de rentas regionales. La discusión sobre dicha ley será un debate a ciegas mientras se desconozca qué se quiere financiar y cómo se distribuirán responsabilidades y potestades entre los niveles regional y nacional de gobierno.

Por cierto, más complejo resulta abordar en este escenario cualquier propuesta que aluda al endeudamiento o aplicación de impuestos regionales. Lo dicho parece conducirnos a una conclusión incómoda: mientras no se definan competencias regionales en régimen, con sus estimaciones razonadas de gasto asociado, el único modo de calzar financiamiento con competencias inciertas y variables seguirá siendo lo que se refleje en el presupuesto anual y las correspondientes glosas. Ello, ya está dicho, será una fuente inagotable de presiones y conflictos. Más aún, de haber gobiernos con mayoría parlamentaria, el riesgo de abuso respecto de regiones con gobernadores opositores no tendrá contrapeso.

Una ley de rentas regionales que descomprima el debate presupuestario, que garantice suficiencia y consistencia entre ingresos y gastos y, de paso, favorezca la transparencia y el control fiscal, requiere como definición previa e ineludible, certezas acerca de qué bienes públicos de gestión regional serán financiados por esa vía. Por el contrario, la actual indefinición de lo que harán los gobiernos regionales necesariamente arrastra y dificulta el debate sobre su financiamiento.

Dado que una ley de rentas regionales debiera basarse en criterios generales que vinculen fuentes y montos de financiamiento con potestades y funciones específicas, parece conceptualmente incompatible con la incertidumbre inherente al modelo actual de traspasos contenidos en la Ley 21.074. ¿Cómo legislar un criterio común para todas las regiones cuando la ley ha optado por conceder al presidente de la república la facultad discrecional de resolver las solicitudes de los gobiernos regionales

definiendo qué y cuándo se transfiere? Aquí se hace evidente una contradicción mayor que dificultará la redacción de un proyecto de ley de rentas regionales: el carácter general de una ley colisiona con un modelo de transferencia de competencias que parece apuntar a una distribución diferenciada, escalonada y, finalmente, heterogénea de competencias entre las dieciséis regiones del país⁴.

2.3. Conflictos de competencia

La Ley 21.074 carece de un mecanismo de solución de conflictos de competencia. Más aún, parece negar la hipótesis misma de tales conflictos por la vía de recalcar que los contenidos y márgenes de las políticas y decisiones regionales deben subordinarse a las nacionales. Pero esta es una pretensión ingenua y una peligrosa fuente de conflictos futuros. Toda autoridad es celosa de las competencias que, estima, le son propias. No es razonable ni viable pensar que las autoridades regionales electas van a subordinarse pacíficamente a las interpretaciones que el gobierno central realice (naturalmente expansivas) acerca de sus propias atribuciones en relación con las competencias regionales.

Como sea que finalmente se precisen en el futuro las atribuciones de los gobiernos regionales, deberá contemplarse la necesidad de dirimir conflictos de competencia entre los niveles nacionales y regionales de gobierno (y eventualmente, también, el municipal). Soslayar este tema es riesgoso e irresponsable. Esta omisión equivale a privar de verdadera eficacia cualquier transferencia de competencia que finalmente se decida, porque quedará abierta la posibilidad de que el gobierno

⁴ La discusión sobre rentas regionales que el gobierno deberá enfrentar este dilema. Ello, nos parece, es un argumento adicional para preferir una solución legislativa que genere claridad y certidumbre, en horizontes de mediano a largo plazo, acerca de las potestades que asumirán las regiones por el ministerio de la ley (y ya no a consecuencia de una voluntad presidencial de contenido incierto).

central la anule o minimice esgrimiendo que su ejercicio contradice políticas nacionales. Para evitar el riesgo anotado, resulta necesario identificar las hipótesis de conflictos de competencia, distinguir entre aquellos de base legal y constitucional, y asignar su resolución a un tribunal imparcial.

2.4. El estatuto de los funcionarios traspasados al gobierno regional

En la medida que ciertos servicios públicos, hoy nacionales, se traspasen a los gobiernos regionales, será necesario resolver el estatuto aplicable a los funcionarios involucrados.

Finalmente, es conveniente resolver los problemas y vacíos anotados antes de las elecciones de gobernadores programadas para octubre del 2020. Luego de eso, toda solución legislativa estará mediada por los cálculos y conveniencias asociados a los resultados de dichos comicios, dificultando un acuerdo transversal.

2.5. Los riesgos de corrupción en procesos de descentralización

Entre los escépticos del proceso de descentralización suele abundar la sospecha de que la corrupción e ineficacia en el manejo de recursos públicos le son casi inherentes. Si bien esa acusación puede, en muchos casos, esconder un centralismo mal disimulado, hay alguna evidencia que sugiere que los gobiernos subnacionales, si no adoptan las medidas de control adecuadas, pueden ser especialmente vulnerables a los vicios del mal gobierno⁵. Con todo, no resulta fácil diseñar y aplicar las medidas

⁵ Los casos de Perú y Colombia suponen una alerta que no debe desatenderse. Transferencias masivas de competencias en ausencia de mecanismos eficaces de control administrativo han dado origen a casos de corrupción muy bullados y extendidos.

de control en la incertidumbre acerca de cuáles serán las competencias finalmente ejercidas. Tampoco ayuda la confusión actual de roles entre competencias por ley asignadas a los gobiernos regionales (definir prioridades y políticas) y las propias de los servicios públicos desconcentrados dependientes de un ministerio y coordinados por el delegado presidencial (ejecutar dichas políticas).

En suma, la incertidumbre y confusión dificultan la asignación de responsabilidades y la rendición de cuentas. Además, ofrecen una perfecta excusa para la ineficiencia en la gestión y será probablemente fuente de reproches públicos recíprocos.

La identificación precisa de los mecanismos de control y prevención idóneos, así como la capacidad disuasiva de la transparencia, necesitan claridad en la definición de responsabilidades. La instalación de dichos mecanismos no es asunto instantáneo. Lo mismo reza para las estrategias que adopten la Contraloría General de la República y sus dependencias regionales. Se requiere planificación, capacitación, sistemas y personal calificado. Nada de eso parece viable en ausencia de un cronograma claro y público. La falta de planificación inherente a la incertidumbre del proceso de transferencia de competencias aumenta el riesgo de que ellas, cuando eventualmente se transfieran, no estén acompañadas de los sistemas de control idóneos para inhibir y castigar malas prácticas.

3. Bases de una propuesta de reforma

Algunas reformas legales parecen, entonces, necesarias para garantizar un proceso adecuado de fortalecimiento de los gobiernos regionales. Si bien la agenda puede incluir más temas, para efectos de contribuir a su viabilidad legislativa (contemplando una ventana de oportunidad que se abre y cierra el año 2019), se considera que los contenidos mínimos necesarios de esa reforma son:

3.1. Generar predictibilidad con un horizonte fijo de ocho a doce años para la total transferencia de las competencias y servicios traspasables de acuerdo al marco constitucional

Un horizonte claro en base a un modelo racional y armónico de distribución de roles entre el gobierno nacional y regional es esencial. El esquema de traspasos de la Ley 21.074, basado en la petición del gobierno regional y posterior decisión presidencial, se utilizaría para anticipar dicho traspaso respecto del plazo terminal. Para materializar lo anterior es preciso identificar con precisión las competencias y servicios que debieran traspasarse a los gobiernos regionales por el ministerio de la ley al cumplirse dicho plazo⁶. Eventualmente, puede considerarse un traspaso por ley en dos fases: distinguiendo entre las materias relativas a ordenamiento territorial y fomento productivo, por un lado, y, por otro, las relativas a desarrollo social. El establecimiento de un horizonte cierto de mediano y largo plazo tiene ventajas:

- o Reduce la resistencia de las autoridades centrales para desprenderse de competencias, puesto que ellas se transferirán luego de su gestión. Ello debiera facilitar una definición menos contaminada por intereses particulares o políticos de corto plazo.
- o No impide usar el sistema de la ley actual para que aquellas regiones que lo soliciten puedan anticipar el proceso. En tal caso, lo que estará en juego es menos dramático y conflictivo: el momento en

⁶ De acuerdo a los estándares OCDE, se propone considerar la factibilidad de traspasar los siguientes servicios: Corfo (al menos en lo relativo a los programas de fomento productivo), Sercotec, Fosis, Serviu, Conaf (al menos en lo relativo al cuidado de los parques nacionales), Indap, Bienes Nacionales (en aquellos aspectos relativos a venta o concesión de dichos bienes para actividades productivas en la región) y Vialidad.

que una competencia se transfiere, pero no la decisión misma de transferir⁷.

- o Reduce la incertidumbre y permite preparar los gobiernos regionales para construir capacidades e institucionalidad, incluyendo el desarrollo de programas de formación y capacitación de personas⁸. De hecho, aquellas regiones que logren anticipar traspasos servirán de plan piloto para las demás.
- o Permite diseñar y poner en práctica un modelo de prevención de corrupción y rendición de cuentas, idóneo y pertinente.
- o Permite aterrizar el debate sobre rentas regionales, distinguiendo entre el período previo y posterior al traspaso en régimen. Asimismo, genera certidumbre respecto a los cambios, facilitando la planificación presupuestaria en regiones y disminuyendo el riesgo de duplicidades.

3.2. Resolver el desafío estatutario de los funcionarios públicos a ser traspasados

La comisión de servicio debe ser sustituida por un arreglo adecuado que equilibre los derechos de los funcionarios con la necesaria concurrencia meritocrática de los cargos relevantes de la nueva administración regional. En la actual incertidumbre, el temor de los funcionarios se

⁷ Incluso la técnica legislativa se facilita: bastaría con incluir algunos artículos definiendo que, sin perjuicio de lo señalado en los artículos precedentes, se entenderán transferidos por el solo ministerio de la ley, las siguientes facultades, servicios y competencias en la fecha que se defina.

⁸ El programa de Becas Chile ha sido exitoso para colocar jóvenes chilenos en universidades extranjeras, pero crecientemente deficitario en la tarea de reinsertarlos en el país, en empleos asociados a las capacidades y conocimientos adquiridos. La regionalización en curso es una gran oportunidad para vincular capital humano avanzado con las necesidades que de esos profesionales tendrán las regiones. Ello solo será posible si se conoce con certeza y anticipación el cronograma de competencias a transferir, permitiendo con ello la debida planificación de los estudios, incentivos y reinsertión.

traduce, paradójicamente, en un freno a la efectiva regionalización. De hecho, la resistencia a ser traspasados a los gobiernos regionales debiera disminuir cuando ella ocurre en el marco de un proceso debidamente planificado y que concluye con el claro fortalecimiento de ese nivel de gobierno subnacional.

3.3. Establecer un mecanismo de solución de conflictos de competencia entre los gobiernos regionales y el gobierno nacional

En ausencia de este, cada diferendo terminará, de facto, resolviéndose mediante la imposición de la voluntad del gobierno nacional. En Chile, es posible extender la jurisdicción del Tribunal Constitucional o de la Contraloría General de la República para abordar esta materia. Siguiendo la experiencia comparada, el órgano jurisdiccional más adecuado sería el TC⁹.

3.4. En materia fiscal, es necesario, al menos, reforzar la objetividad y evitar la discrecionalidad arbitraria en las transferencias del gobierno central a regiones

Aunque las competencias se transfieran después del 2020, ya para entonces será necesario despejar toda sospecha de arbitrariedad o favoritismos políticos en las transferencias a gobiernos regionales con autoridades electas. En una primera etapa, se deberá poner especial énfasis en lo relativo a provisiones de Subsecretaría de Desarrollo Regional, saldo inicial de caja y gastos regionales de los ministerios sectoriales. Asimismo,

⁹ El Tribunal Constitucional español conoce, entre otras materias, de: “c) De los conflictos constitucionales de competencia entre el Estado y las Comunidades Autónomas o de los de éstas entre sí”. (Art. 161, 1, literal c) de la Constitución española)

mo, es necesario legislar de manera de dotar de la mayor transparencia y apertura los presupuestos de los gobiernos regionales. El resto de las definiciones fiscales podrán adoptarse, ya con las claridades necesarias, una vez que se conozcan las competencias a transferir por ministerio de la ley, el momento definido para aquello y las necesidades financieras consecuentes.

Aportes desde el ordenamiento territorial a la descentralización política y administrativa del país

Federico Arenas V.

Profesor titular, Instituto de Geografía, Pontificia Universidad Católica de Chile.
Correo: farenasv@uc.cl

Arturo Orellana O.

Profesor asociado, Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales,
Pontificia Universidad Católica de Chile. Correo: amorella@uc.cl

El avance en políticas de ordenamiento del territorio en el mundo ha sido significativo durante las últimas décadas. Se superaron aquellas visiones iniciales de la posguerra, en las que predominaba una racionalidad tecnocrática caracterizada por un enfoque sectorial, por soluciones estandarizadas y por una cultura nacional que desconocía las particularidades regionales y locales. Hoy, la visión neoliberal fundada en la desregulación y la privatización como principios rectores, favorece la competitividad y la inserción de los sistemas económicos-productivos en los mercados globales. Dicha visión aparentemente también es cuestionada debido a que el rol facilitador del Estado ha producido una serie de externalidades en el ámbito urbano y rural. Estas han desencadenado el malestar ciudadano, siendo una expresión de esto, el reclamo por mayor autonomía regional y local.

Surge hoy la necesidad de una visión más moderna que contemple en materia de políticas de ordenamiento territorial, cuestiones relativas a la gobernanza, descentralización, democratización y participación. Todo

esto conforme la ciudadanía, que cada vez está exigiendo más protagonismo en decisiones cuyas iniciativas tienen efectos transformadores en su hábitat. Desde el punto de vista actual, se requiere que las políticas en ordenamiento territorial den cuenta de la diversidad, complejidad y dinamismo de los territorios desde una aproximación multi-escalar.

Para algunos autores como Ferrao (2011), las políticas públicas en ordenamiento territorial resultan ser esenciales para transformar regiones, países o espacios transfronterizos, en lugares más atractivos, sustentables, desarrollados, justos y democráticos. Para el autor, el ordenamiento del territorio supone un ejercicio técnico con objetivos políticos —que van desde la búsqueda del interés público hasta superar fallas de mercado—, relevante, adecuado y eficaz para firmar un proyecto moderno de Estado, sociedad y economía (ibíd.)

En el evidente vínculo entre el accionar político en el territorio y el ejercicio técnico-profesional se manifiesta que “la necesidad de combinar el principio político de la subsidiariedad (transferencia de poder de abajo hacia arriba) con el principio moral de la solidaridad territorial (hacia los lados), resulta consecuente con el hecho de que la globalización contiene fuerzas que empujan la descentralización bajo ambos principios, contrariamente a una visión de la supremacía total de fuerzas homogeneizadoras, centralizadoras y concentradoras” (Boisier, 2009). Desde este punto de vista, los intentos unitarios, centralistas y sectoriales de ordenar el territorio para los desafíos del futuro resultan ser hoy, absolutamente inconcebibles desde el discurso político, y carentes de fundamento desde el punto de vista técnico.

De hecho, se debe asumir como nunca en la historia de este país (más allá de la literatura y la poesía) que Chile es un país heterogéneo, tanto por la diversidad geográfica que lo caracteriza como por la forma en que el desarrollo económico ha ido marcando sus distintos espacios. El resultado de esta combinación es la existencia de disparidades territoriales a las que el Estado debe hacer frente, estableciendo mecanismos

de compensación y solidaridad territorial, pero sobre todo ayudando a consolidar las estructuras descentralizadas, lo que también es una forma de reforzar la democracia (Arenas, 2009).

Como señala Prats (2009), no solo existen discriminaciones económicas y sociales, sino también culturales y territoriales. En la práctica, esto significa que cuando la gente de un lugar no tiene las mismas posibilidades de participar de la vida democrática (respecto a otros lugares) o cuando su identidad no es debidamente valorada y reconocida a nivel nacional, la democracia se deteriora y la ciudadanía se distancia o se pone al margen del sistema. De este modo, se valida lo señalado por Amin y Thrift (1995): las regiones son instancias receptoras de las dinámicas y decisiones provenientes de la “mano invisible” del Estado nacional, así como de la “mano invisible del mercado”, como supuesta acción equilibradora del desarrollo territorial.

Las ciudades, regiones y estados hoy en día no operan como configuraciones geográficas mutuamente excluyentes o competitivas, sino como formas de organizaciones territoriales interdependientes, densamente superpuestas (Brenner, 1999). Lo anterior implica, para los desafíos de regionalización actual, la necesidad de que se reconozca progresivamente la mayor autonomía regional a través de un acto político amplio y convergente, bajo un modelo de desarrollo consensuado, sostenido en atribuciones y competencias suficientes para planificar y gestionar en forma integrada y articulada bajo un enfoque multi-escala, mecanismos imprescindibles para lograr equilibrar el desarrollo y calidad de vida entre y al interior de las regiones en el país (Rehren, Orellana, Arenas e Hidalgo, 2018).

Hasta hoy, las Estrategias Regionales de Desarrollo (ERD) se han constituido en un instrumento de referencia para las regiones, que aporta a la construcción de una visión de futuro sobre sus prioridades en desarrollo social, económico y ambiental. Sin embargo, por carecer de un carácter normativo o vinculante con la política pública, y dado el alto nivel de centralismo y sectorialismo en la acción del Estado, sus impactos

desde el punto de vista del desarrollo sustentable se han restringido más a objetivos económicos y de interés estratégico nacional, que a objetivos sociales y ambientales contenidos en la propia ERD (Orellana, Arenas e Hidalgo, 2016).

La urgencia de la PNOT

Nuestro país requiere con urgencia mejorar la forma de ocupación del espacio, establecer nuevas articulaciones de las miradas sectoriales sobre el territorio y, sobre todo, dotarse a escala regional de una mayor autonomía en decisiones sobre políticas públicas. Se reconocen avances importantes en políticas y en instrumentos sectoriales de incidencia regional y local. Sin embargo, frente a las consecuencias territoriales del actual modelo de ocupación, se necesita establecer una mirada común y un horizonte compartido. Y aún más, es precisa una nueva forma de decidir en materia de localización de actividades y personas, que nos lleve a mayores niveles de sustentabilidad territorial, a una disminución de los conflictos territoriales y a la generación de mejores territorios.

Considerando la elección de gobernadores regionales y las nuevas atribuciones a partir de su elección el año 2020, resulta indispensable para avanzar en la descentralización y el empoderamiento regional, que se promulguen y entren en vigencia la Política Nacional de Ordenamiento Territorial (PNOT) —actualmente en revisión en el Comité Interministerial de Ciudad, Vivienda y Territorio (COMICIVYT)—, y el reglamento para el desarrollo de los Planes Regionales de Ordenamiento Territorial (PROT). Estos soportes legales y normativos permitirán por primera vez en la historia de este país, dotar a los gobiernos regionales elegidos democráticamente, de la autonomía necesaria para trazar con mayor consistencia y empoderamiento el desarrollo regional.

La propia PNOT en su formulación actual¹ consagra a la descentralización dentro de sus ocho principios rectores, señalando textualmente:

Considera una gobernanza que distinga las diversas escalas del territorio y las decisiones asociadas, propiciando un fortalecimiento de las capacidades y atribuciones locales y regionales en la gestión del territorio, así como la articulación institucional del Estado y de este con el sector privado productivo y la sociedad civil organizada.

Por otro lado, sobre gobernanza territorial, la PNOT señala en tres de sus cuatro propósitos (a, b y c):

- a. Consolidar un sistema integrado y descentralizado para la toma de decisiones en materia de políticas públicas, en términos estructurales y sinérgicos, en torno a los objetivos que tienen incidencia en el territorio.
- b. Articular la institucionalidad del Estado en términos decisionales en sus diferentes niveles político- administrativos, propiciando una mayor coordinación inter- institucional, bajo criterios de descentralización y participación.
- c. Sintonizar con la agenda de descentralización y de fortalecimiento intersectorial en proceso, para lograr en el corto plazo avances importantes en materia de gobernanza, planificación y gestión territorial.

Sobre los temas territoriales estratégicos de decisión nacional —cuyo ámbito de influencia u operación excede al territorio regional—, la PNOT establece que serán resueltos en el marco de las coordinaciones de la COMICIVYT. Esto, con apego a las políticas, estrategias y normativas sectoriales de los ministerios competentes, incluyendo mecanismos de articulación, coordinación y consulta con actores regionales. En parti-

¹ Se hace referencia al documento que fue ingresado el 2 de febrero del año 2018 a la Contraloría General de República para su aprobación, pero que fue retirado durante la actual administración de gobierno y está en proceso de revisión y ajustes al interior de la COMICIVYT.

cular, esto atañe a decisiones relacionadas con redes de infraestructura interregional, conexión e integración terrestre, marítima y aérea de implicancia nacional e internacional, obras portuarias, red troncal ferroviaria, uso del espacio aéreo, entre los principales.

No obstante, la mencionada política establece que algunas materias territoriales sean decididas desde el nivel regional de gobierno. Lo anterior, particularmente en asuntos relativos al ordenamiento territorial en las áreas rurales, a la incorporación del enfoque de reducción de riesgo de desastres de origen natural y antrópico; a la aplicación y cumplimiento de los estándares para la provisión de bienes y servicios públicos e integrales de infraestructura; a la articulación entre los diversos instrumentos normativos e indicativos de carácter regional y subregional; y a la zonificación del borde costero de la región (así como sus eventuales modificaciones), la que deberá ser reconocida e incorporada en el respectivo PROT.

Adicionalmente, el carácter vinculante de los PROT establecidos en la reciente modificación a la LOCGAR, permite que los GORE puedan ejercer una mayor capacidad de articulación intersectorial en materia de políticas públicas para alcanzar un desarrollo regional en el marco de lo que plantea la visión de la PNOT. Es decir, “contribuir a la construcción de un territorio armónico, integrado, seguro e inclusivo en su diversa y amplia geografía, expresando sus potenciales y propiciando la dinamización de sus riquezas económicas, ambientales, sociales y culturales, a través de un proceso de desarrollo sustentable con identidad territorial”. Sin embargo, la efectividad en esta tarea dependerá de manera importante de la dotación y capacidad de recursos humanos disponibles en los GORE, tanto en términos profesionales como técnicos y administrativos.

En consecuencia, respecto al ordenamiento territorial (desde el punto de vista de la transferencia de competencias), en un primer momento quizás no es necesario adelantar el traspaso de competencias específicas, sino consolidar las competencias establecidas para los GORE en la última modificación de la LOCGAR y en la formulación de la PNOT. Una vez

resuelto lo anterior, se puede avanzar gradualmente, tal como lo establece la agenda de gobernabilidad incorporada en la mencionada política, tanto en materia de transferencias como de adecuación de otros instrumentos y dispositivos sectoriales. No obstante, muchas de las transferencias que se puedan pensar en otros dominios, pueden tener incidencia en aspectos territoriales regionales.

Referencias

- Amin, A. & Thrift, N. (1995). Institutional issues for the European regions: from markets and plans to socioeconomics and power associations. *Economy and Society*, (24), p.41-61.
- Arenas, F. (2009). La construcción de las regiones chilenas desde los hitos históricos hasta los desafíos actuales. H. Von Baer (Editor General). En *Pensando Chile desde sus regiones*. Temuco: Ediciones Universidad de la Frontera.
- Boisier, S. (2009). El retorno del actor territorial a su nuevo escenario. H. Von Baer (Editor General). En *Pensando Chile desde sus regiones*. Temuco: Ediciones Universidad de la Frontera.
- Brenner, Neil (1999). Globalization as reterritorialization. The re-scaling on urban governance in the European Union. *Urban Studies*, (36), p. 351-451.
- Ferrao, J. (2011). *O Ordenamento do território como política pública*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Gobierno de Chile, 2018. Política Nacional de Ordenamiento Territorial (documento borrador).
- Orellana, A., Arenas, F. & Marshall, C. (2016). The (Still Frail) Incorporation of the Sustainability Concept in Chilean Urban Planning Instruments. *Urban Lawyer*, 48(2), p. 279-310.
- Prats, J. (2009). Chile será descentralizado o no será desarrollado. H. Von Baer (Editor General). En *Pensando en Chile desde sus regiones*. Temuco: Ediciones Universidad de la Frontera.

Rehren, A., Orellana, A., Arenas, F. & Hidalgo, R. (2018). La regionalización en un contexto de urbanización regional: desde los desafíos a las propuestas de criterios de zonificación para el caso chileno. *Revista de Geografía Norte Grande*, N°69.

La co-construcción de la descentralización y el desarrollo territorial: requisito indispensable para el buen avance del proceso

Diego Portales C.

Fundación Chile Descentralizado...Desarrollado. Correo: diegofportalesc@gmail.com

1. Un cambio histórico

El país se apronta a un cambio histórico. Escribimos estas líneas a un año y medio de la primera elección de gobernadores regionales, conquista fundadora de una nueva etapa para la organización territorial del Estado.

Cuando en diciembre de 2017 los parlamentarios de todos los sectores, entre la primera y la segunda vuelta de la elección presidencial, aprobaron las Leyes Orgánicas Constitucionales de traspaso de competencias y elección de los gobernadores regionales, fijaron la fecha de la partida de nacimiento de este proceso: octubre de 2020.

A nuestro juicio, es importante tomar conciencia de todo lo que se abre como posibilidad:

1. Reconocimiento claro para que las regiones comiencen a experimentar niveles reales de autogobierno.
2. Expresión de madurez política cuando se hace posible la diversidad de proyectos territoriales en el marco de una nación unida.

3. Espacio para que las estrategias de desarrollo y las políticas públicas que la sustentan sean el fruto del diálogo entre actores y no la imposición de una tecnocracia central que maneja todo desde arriba.
4. Cambio cultural que tiende a eliminar la arrogancia de unos y la sumisión de otros. Apuesta a la negociación, al enriquecimiento mutuo, a la innovación que surge desde abajo.
5. Momento y lugar de experimentación de procesos de “modernización del Estado”, estancados sin expectativas de futuro en el nivel central.
6. Democracia más profunda cuando se potencie la participación de los ciudadanos en todos los niveles.

No es la panacea que resolverá todo. No es un camino sin riesgos. Al contrario, también en lo regional y en lo local pueden presentarse las mismas lacras que tienden a observarse en todas las instituciones de la vida nacional y en el resto del mundo. No está asegurado el éxito de nada. Solo sabemos que nace algo nuevo y que ello es una oportunidad para hacerlo bien, para pensar o repensar muchas cosas, para dar empuje a la creatividad, al entusiasmo, a las ganas de hacer un país mejor para todos, en todos los territorios.

Este año y medio es importante para potenciar todas las energías, fortalecer las capacidades locales y regionales, informar, conversar, aprender lo necesario. La meta es que las amargas profecías del centralismo queden desmentidas por una dinámica social creciente que confirme la transformación de la apatía, el desánimo, el desinterés, la queja sin propuestas, el escepticismo; todo lo negativo, en su contrario. Que prospere la pasión, el ánimo, el interés, la crítica constructiva, el optimismo, la alegría. La invitación es para todas y todos. Para los habitantes de cada una de las regiones, incluyendo, por cierto, a los de la región Metropolitana. Para los que no han estado presentes en las tareas de responsabilidad y

también para los que se resisten a ceder cuotas de poder. Es una tarea país.

El proceso será lento, pero debe ser sostenido. No hay espacio para el estancamiento. Menos, para el retroceso. La incorporación de los actores tendrá que ser progresiva. La cooperación entre los niveles nacional, regional y local es fundamental. Lo que hemos llamado la “co-construcción” de la descentralización es un desafío de múltiples niveles y actores. La tarea ya ha comenzado, pero hay que potenciarla. Mientras más se avance con antelación, mejor será el resultado. Este es el propósito de este libro y la inspiración de este artículo.

2. De la épica a la realidad

“¿Dónde está esa épica?” se estará preguntando cualquier lector. Nosotros la hemos encontrado en aquellos colectivos que comienzan a vivir la experiencia del hacerse cargo con sentido estratégico de las cosas. Son experiencias puntuales, pero prometedoras. No se ven en la calle, ni están presentes en los medios de comunicación, pero existen de verdad. Por ejemplo, tenemos la ya larga experiencia del programa “Servicio País”, que moviliza a cientos de jóvenes a emprender innovaciones sociales con las comunidades más pobres en las regiones de Chile, organizados por la Fundación de Superación de la Pobreza (algo parecido entendemos que ha impulsado la Fundación Jaime Guzmán). Allí se vive la experiencia del cambio con sentido, de la valoración de lo propio, del crecimiento de la autoestima, base para potenciar el desarrollo individual y colectivo de comunidades, pueblos, comunas y regiones.

También la hemos observado en las incipientes experiencias planteadas desde el Estado por crear instancias de poder local y regional. Una de ellas, los Comités Regionales de Desarrollo Productivo –impulsados por CORFO y SERCOTEC–, muestran, cuando existe un liderazgo claro, la potencia del trabajo común con visión estratégica. La alta valoración

que hacen sus protagonistas desde el mundo público, el privado y los beneficiarios de los programas, es un indicador de éxito.

¿Por qué esto no se ve? ¿Por qué no llama la atención ni de los medios, ni de los ciudadanos a escala masiva? Una respuesta es que se trata de experiencias a escala micro. Que solo los participantes directos viven los beneficios de estar en ello. Que falta dar un salto cuantitativo que dé lugar a un cambio cualitativo. Y, pensamos, esa es una parte de la verdad. Pero hay otra dimensión que es tanto o más importante que aquella: la falta de continuidad de las políticas del Estado chileno; la opción –casi diríamos “obsesión”– de cada gobierno de turno por ahogar todo aquello que inició el gobierno anterior, como si ello afectara la valoración que hacen los ciudadanos de su propia imagen política. Eso es nefasto en general, mucho más cuando los procesos de aprendizaje social requieren períodos superiores a cuatro años para su efectiva maduración.

En el caso de la descentralización, tras más de doscientos años de centralismo, lo anterior es necesariamente así. Se requerirán de, al menos, dos generaciones para sentar las bases de una nueva cultura. Entonces, si cada gobierno se plantea “inventar la pólvora” en los diferentes ámbitos de la vida política y social del país, abortando las innovaciones institucionales y sociales que marchan bien, ello anula los procesos de aprendizaje en desarrollo y causa frustración en quienes los protagonizan.

Chile, en los últimos treinta años, ha pasado de ser una sociedad dominada por el miedo, la pobreza y el reclamo de la dignidad, a otra regida por el consumo, las expectativas de progreso y el empoderamiento crítico respecto de los abusos. Percibimos una continuidad del individualismo y un cambio hacia mejores estándares de vida y de poder social. Pero falta lo esencial: entender que nuestros sueños individuales están relacionados con la capacidad de construir juntos, en los distintos niveles, (local, regional, nacional) emprendimientos colectivos. Para eso se necesita un liderazgo que está ausente. Un liderazgo que surja de una

visión compartida de país, que se proyecte en un largo plazo, capaz de movilizar las energías creadoras en todos los territorios.

A eso apunta la descentralización. No se trata de generar uniformidad, sino diversidad, pero dentro de un espíritu común. Ese espíritu tenemos que, como dice el título de este libro, construirlo “colaborativamente”, trabajando juntos, cada uno aportando su grano de arena. Unos, su conocimiento de la realidad inmediata, de las personas, de los grupos humanos, de las comunidades. Otros, su conocimiento de las mejores técnicas, su experiencia metodológica para hacer las cosas bien. Y el Estado, creando el sistema de incentivos para que este esfuerzo cooperativo se produzca.

Por ejemplo, hasta ahora los sistemas de incentivos han estado asociados a logros incluidos en los “Programas de Mejoramiento de la Gestión” (PMG), pero ellos están ligados fundamentalmente a objetivos específicos y compartimentados de cada servicio público. Para que la descentralización ocurra con logros relevantes es fundamental crear un PMG de cooperación multinivel, multisectorial y multiactor. Ello estimulará la cooperación nacional, regional y local, la mejor coordinación de ministerios y servicios públicos, y la incorporación de la sociedad civil en las instancias de definición, control y evaluación de las políticas. Estos PMG de la cooperación serán un estímulo a la creatividad y la eficiencia, y tienen su mejor lugar de puesta en marcha en los territorios.

Si en el nivel central no se entiende la oportunidad que ofrece la descentralización como el espacio preferente para la modernización del Estado, se postergará, una vez más, este necesario proceso institucional. Desde la década de los noventa se viene pregonando esta indispensable transformación y, más allá de la importante modernización tecnológica de varios servicios públicos, no se ha considerado políticamente rentable hacer la modernización en serio.

Reiteramos: la descentralización puede servir también al Estado nacional, como el espacio de pilotaje fundamental para avanzar en algo

que está siendo una traba para pasar del semidesarrollo en que estamos, a ser parte del club de las naciones más avanzadas del planeta. Lo dijimos en materia de los funcionarios públicos (Portales, 2016) y lo extendemos ahora a esta área tan estratégica del “desarrollo territorial colaborativo”.

3. ¿De qué hablamos cuando hablamos de co-construcción?

Parafraseando al cuentista norteamericano Raymond Carver, nos introducimos en un tema que aparenta ser obvio, pero que esconde muchas posibilidades de interpretación. Construir en conjunto se opone a construir solos. Lo esencial aquí es la colaboración, una relación que rompe con los modelos verticales autoritarios y se inscribe en la formulación de modelos y prácticas mucho más horizontales y participativas. Todo lo contrario de lo que todavía impera en los conceptos de la organización territorial del Estado en Chile. En ellos se impone aún un modelo que pretende describir las organizaciones como máquinas y la toma de decisiones, como tareas de la autoridad que deben ser seguidas disciplinadamente por los subordinados.

Tal como señala Klijn:

En esta imagen de las organizaciones como máquinas, las organizaciones son vistas como unidades con propósitos claros y con estructura de autoridad clara que domina todos los procesos y decisiones del trabajo. Este enfoque sugiere que las organizaciones deberían ser sistemas racionales organizados para operar tan eficientemente como sea posible. Para ello, el administrador necesita asegurarse una línea de comando muy rígida y procesos organizados de comunicación, control y coordinación. Estos principios pueden ser seguidos de la visión clásica de la burocracia y de las organizaciones divididas. Sin embargo, pueden encontrarse todavía en muchas teorías modernas de las organizaciones. (Klijn, 1998)

En cambio, la idea de la co-construcción no es solo el fruto del valor democrático de la participación; también es el resultado de la complejidad. El fracaso del poder absoluto obedece al surgimiento de sociedades complejas con unidades de decisión autónomas y con individuos más cultos y empoderados que obligan a pensar modelos de organización diferentes. No es el escenario de un ejército que debe responder a un mando único, tampoco es el de la producción en serie que exige respuestas continuas, automáticas y coordinadas propias de la primera revolución industrial. El nuevo escenario responde a la existencia de unidades autónomas, interdependientes, que tienen relaciones asimétricas, pero donde la simple imposición de un orden no genera el resultado esperado.

Ese modelo ha sido superado por otros que ponen en el centro la complejidad de la toma de decisiones, producto de que en la definición de políticas interviene una diversidad de actores (con escalas de preferencias distintas) y de que el proceso de interacciones es complejo y cambia en el tiempo:

Un nuevo enfoque de la política por procesos representaba, sin embargo, una ruptura con el tradicional enfoque de decisión... En el enfoque de procesos de la política pública, el centro está en la complejidad del proceso de política pública. Esta complejidad se debe a una gran cantidad de factores, i.e. que diferentes actores intentan influir en el proceso, que los actores no tienen fijadas las preferencias, que los procesos de política son el resultado de interacciones complejas de diferentes formas de acción y estrategias y que las percepciones de los problemas y soluciones cambian a lo largo del tiempo (e.g. March y Olsen, 1989; Lindblom y Cohen, 1979; Kingdon, 1984).

Este enfoque de procesos complejos de decisiones de política pública es reelaborado a partir de la observación de estructuras más permanentes de interacción entre actores. Los sistemas políticos, nacionales

o territoriales se constituyen con redes de actores que actúan en forma recurrente. En la medida que se especializan en determinados ámbitos, van conformando distintos tipos de redes de política pública: “Así, el enfoque de red de políticas públicas comienza donde acaba el enfoque de proceso. Los problemas, los actores y las percepciones no son elementos fortuitos en el proceso de políticas, sino que están conectados con la red interorganizacional en la que esos procesos ocurren” (Klijn, op. cit.).

Las redes de políticas públicas pueden adoptar diferentes formas, pero todas ellas remiten a conjuntos limitados de participantes. Las redes tienden a ser más elitistas que pluralistas, aunque no constituyen espacios cerrados y pueden irse renovando y ampliando, pero también pueden decaer y desaparecer. Entre estas redes destacamos aquellas que reflejan agrupaciones corporativistas en busca de la defensa de intereses competitivos con otras redes.

La articulación de estas redes con el Estado constituye un factor relevante de la toma de decisiones en políticas públicas. Pero también pueden construirse redes que expresan intereses distintos y que buscan generar conversaciones en favor de políticas públicas que logren elaborar propuestas con alto consenso social. Estas redes pueden adoptar el nombre de “comunidades de políticas públicas”. En términos de Benson (1982):

“Los miembros de las comunidades de políticas públicas también comparten un paradigma de política, es decir, una visión del mundo compuesta por los problemas más urgentes que necesitan tratarse, los actores que son parte de la comunidad y los principales instrumentos que pueden o necesitan utilizarse para abordar los problemas percibidos”.

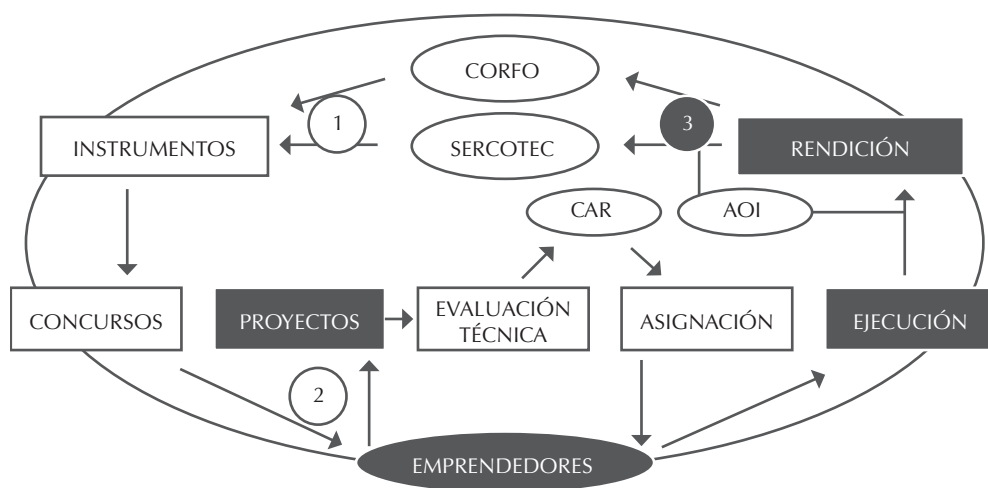
El proceso de co-construcción de la descentralización necesita de este tipo de redes. Construir comunidades de política pública nacional-regional-local (multinivel) y público-privado-académico-social (multiactor) es un camino para lograr formas estables de “desarrollo territorial colaborativo”.

4. Modelos para armar

En nuestro trabajo desde la Fundación Chile Descentralizado... Desarrollado hemos tenido el privilegio de acompañar entre 2015 y 2019 el proceso de experimentación, a través de los pilotos de fomento productivo descentralizados o desconcentrados (se discute la naturaleza de la experiencia), impulsados por CORFO y SERCOTEC. Esto nos ha permitido observar de manera sistemática el proceso.

Nos parece muy relevante sintetizar esa experiencia, con el propósito de mostrar, primero, por qué hablamos de la constitución, todavía frágil e incipiente, de “comunidades de política pública” y, después, proyectar el valor que ellas pueden tener en el inicio del proceso de descentralización.

Figura 1: Sistema de fomento productivo centralizado



Fuente: Elaboración propia.

*Con fondo blanco están las instituciones y procesos de las instituciones públicas centralizadas. Con fondo negro, la participación privada en el proceso.

En la figura 1 se muestra cómo han trabajado históricamente las instituciones de fomento productivo en el territorio nacional, generando los procesos de aprendizaje para el buen funcionamiento del sistema. Entre esos aprendizajes, subrayamos:

1. El aprendizaje institucional propio de CORFO y SERCOTEC para detectar brechas de mercado y definir instrumentos apropiados al cierre de esas brechas.
2. El aprendizaje de los emprendedores para elaborar proyectos según las bases definidas para cada instrumento y así participar en los concursos.
3. Los aprendizajes de los beneficiarios del sistema para ejecutar y rendir los proyectos, conforme a los estándares exigidos por las instituciones del fomento productivo. (En esta parte también participan los agentes operadores intermediarios, AOI, instituciones coadyuvantes del proceso, especialmente en el control de la ejecución y la rendición de cuentas).

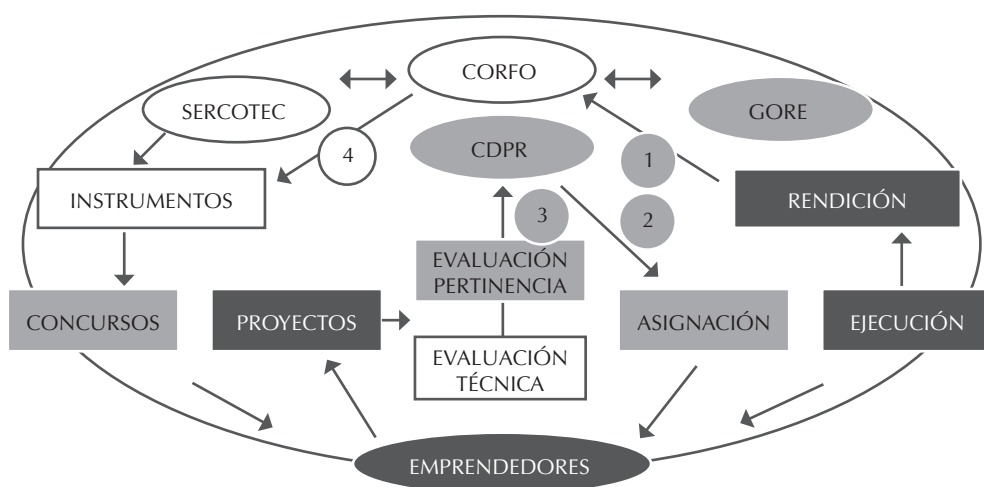
Estos aprendizajes forman parte del capital social del país y sirven de base para los desarrollos que pueden tener las instituciones y emprendedores en el marco del proceso de descentralización.

En negro está la incorporación de instancias desconcentradas y su participación en el proceso. El gobierno regional está compuesto por el intendente regional (designado por el presidente) y el Consejo Regional electo. El CDPR está compuesto por representantes públicos (nacional y regional), privados y académicos.

El diseño de las experiencias piloto de fomento productivo desconcentrado partió de esa acumulación de conocimientos y experiencias. En lo fundamental, los pilotos consistieron en el reemplazo de los Comités de Asignación Regional (CAR) –colectivos de asignación de fondos, integrados por funcionarios de cada institución– por los Comités de Desarrollo Productivo Regional (CDPR), colectivos integrados por el sector

público regional y nacional y por representantes del mundo académico y empresarial de cada región.

Figura 2: Sistema de fomento productivo desconcentrado



Fuente: Elaboración propia. Con fondo gris las instituciones desconcentradas.

Los principales aprendizajes de este proceso, señalados con número en la figura 2, fueron:

1. Un amplio consenso respecto de la legitimidad de constituir “comités” multiactor (público-privado-académico) y multinivel (con mayoría regional y participación nacional) como instancias autónomas con autoridad para asignar los recursos que el presupuesto asigna a los instrumentos descentralizados. En el desempeño de sus funciones se han construido redes de relaciones estables que desarrollan una visión compartida de las prioridades estratégicas propias de cada región, criterios que son incorporados de manera sistemática en el

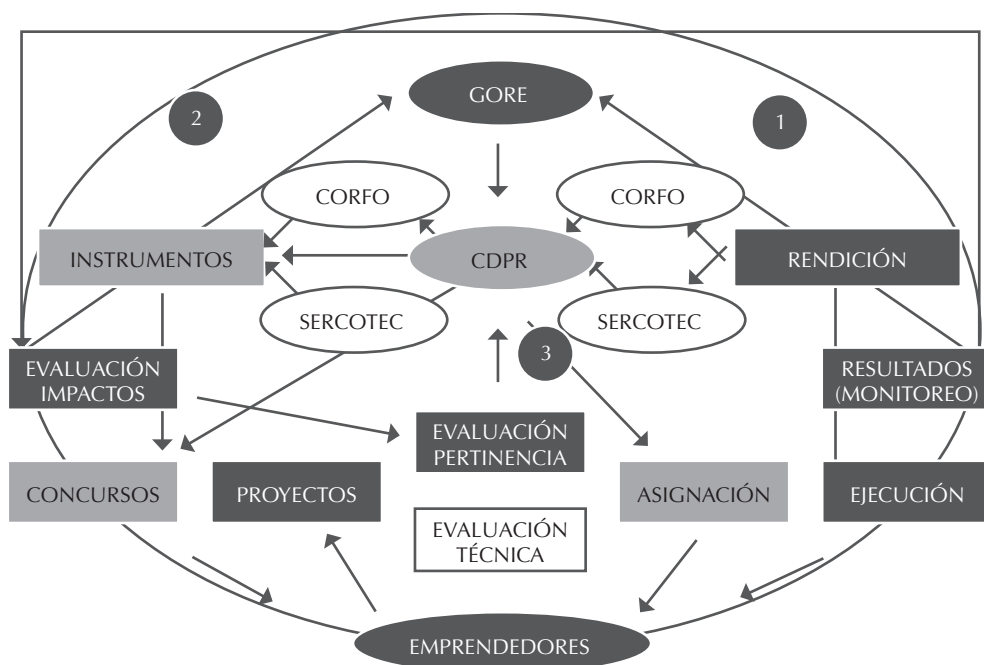
proceso de toma de decisiones. Esto es lo que, siguiendo a Benson, constituye una “comunidad de política pública”.

2. La condición de flexibilidad en la definición de cuáles instrumentos ocupar y en qué medida, y a cuáles sectores productivos y territorios asignar los fondos. Este atributo permite aprender a tomar decisiones alineadas con la estrategia regional de desarrollo (ERD).
3. Sobre la base del punto anterior, ha sido posible abrir las conversaciones acerca de la pertinencia como marco general del proceso de asignación de fondos, lo cual enriquece la elaboración de pensamiento estratégico territorial y genera una masa crítica de capital humano calificado, capaz de entender y administrar estos procesos. Sin embargo, estos análisis no han contado con información acerca de los resultados a nivel de cada emprendedor individual, ni de los impactos territoriales de las decisiones de asignación de fondos.
4. Un último aprendizaje relevante ha sido la crisis de relaciones entre las dos instituciones nacionales participantes. Se argumenta que es inviable generar un sistema eficaz de administración de la descentralización si se subordina una organización a otra, en particular si hay que cambiar prácticas históricas y culturas organizacionales en un esquema de dependencias.

Un modelo descentralizado de fomento productivo con el liderazgo de los gobiernos regionales y la participación de las instituciones nacionales, a través de sus direcciones regionales, permitiría superar esas relaciones de dependencia. En este modelo, lo principal es que el comité dependa del gobierno regional y que se genere una estructura subordinada a las Divisiones de Fomento Industria, vía una “corporación de derecho privado” con participación de una diversidad de actores y niveles. Esto lo permite expresamente la LOGCAR en los artículos 100 y 101. Es muy importante que en estas corporaciones participen las instituciones nacionales, pues así se da una forma estable a los aportes de conoci-

mientos y experiencias acumulados en los instrumentos existentes y otros por desarrollar. Esta participación puede lograrse a través de convenios específicos de colaboración.

Figura 3: Sistema de fomento productivo descentralizado.



Fuente: Elaboración propia. Con fondo negro las instituciones, tareas y aprendizajes descentralizados.

La pertenencia descentralizada del comité a cada gobierno regional permitirá colocar en el centro el estudio de los impactos y su aplicación a las estrategias y prioridades políticas de cada región. Este es uno de los aspectos no abordados hasta ahora por el fomento productivo.

En la figura 3 se observa cómo el modelo incorporaría la participación de los gobiernos regionales en las actividades del fomento productivo. Esas actividades constituyen los aprendizajes que faltan para alcanzar

un sistema que se hace cargo de los resultados en el territorio y cómo ellos pueden influir en el rediseño futuro de las políticas:

1. Monitoreo de procesos: Lo fundamental es generar evidencias respecto de niveles de convocatoria (base de datos de postulantes), niveles de selección (base de datos de beneficiarios), seguimiento de experiencias (base de datos de resultados). Todas esas actividades pueden formar parte de la agenda prioritaria de las nuevas Divisiones de Fomento e Industria.
2. Evaluación de impactos: Estudios que permitan medir cuánto y cómo los recursos de fomento productivo inciden en el crecimiento de sectores productivos, comunas y la región en su conjunto. Esta actividad está más relacionada con las Divisiones de Planificación y Desarrollo, y pueden formar parte de la agenda de los “centros de pensamiento estratégico territorial” que la Fundación está proponiendo para fortalecer las capacidades regionales y avanzar en el proceso.
3. Rediseño periódico de los indicadores de pertinencia: El comité, sobre la base de los aportes de ambos tipos de estudios y en colaboración con el gobierno regional, estará en condiciones de enriquecer los análisis de pertinencia en un círculo virtuoso de aprendizajes.

Este ejemplo da cuenta de las enormes potencialidades que tiene la construcción colaborativa de la descentralización, lo cual, a nuestro juicio, puede ser replicado en cada una de las áreas, servicios y programas que se vayan incorporando gradualmente al proceso.

5. Notas finales sobre actores y escenarios

La co-construcción, ya lo hemos dicho, requiere del trabajo colaborativo de todos los niveles del Estado y de una diversidad de actores sociales. Para que exista esa colaboración es fundamental que se genere confianza entre todas las partes involucradas. Y la confianza parte por

compartir los fundamentos básicos de un proceso que es complejo y que requerirá de un tiempo largo, avances graduales, generar éxitos, cometer errores y ser capaces, de buena fe, de analizarlos, corregirlos y seguir avanzando. Por eso fue una buena señal cuando el Congreso Nacional, junto al gobierno de Michelle Bachelet, logró consensuar en la Comisión Mixta Senado – Cámara de Diputados un texto unánime, tanto para la Ley Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional (LOGCAR), como para la Ley Orgánica Constitucional de Elección de Gobernadores Regionales.

La LOGCAR fue aprobada en el Senado, el 6 de diciembre de 2017, por veintiséis votos a favor y tres abstenciones (el senador Coloma y las senadoras Van Rysselberghe y Von Baer), y en la Cámara de Diputados, el 12 de diciembre, por ciento seis votos a favor y cero en contra.

Es importante recordar el argumento que expuso la senadora von Baer al momento de argumentar su posición crítica respecto de la Ley

“En la discusión que en su minuto tuvimos como oposición con el Ejecutivo nos dijeron: “Aumentemos la cantidad de competencias”. Pero el asunto, desde nuestro punto de vista, no pasa por incrementar facultades, sino por entregarle al gobernador regional las herramientas del servicio público -o como lo llamemos- para que pueda llevar a cabo sus atribuciones. Podemos incrementar infinitamente las competencias, pero va a seguir dependiendo del delegado presidencial para ejecutarlas.

En el caso de los municipios eso no ocurre, pero sí sucederá con esta nueva figura.

Vamos a contar con un gobernador regional electo con el 40 por ciento de los votos y con un montón de competencias, pero sin ninguna capacidad para llevarlas a la práctica.

Aquello, señor Presidente, podría representar un tremendo problema de gobernabilidad.

Por eso, todo el tiempo incluso hemos planteado: “¿Saben qué? Entreguemos menos competencias al gobernador regional, pero con capacidad para ejecutarlas”. (BCN 2017).

A su vez, la Ley de Elecciones fue aprobada el 19 de diciembre en la Cámara de Diputados por ciento cinco votos a favor, cero en contra; y el 20 de diciembre en el Senado por treinta votos a favor y cero en contra.

Dar a conocer estos detalles de la “historia de la ley” es relevante. La ciudadanía puede exigir consecuencia a un Congreso Nacional que aprueba de manera tan categórica el inicio de un proceso.

Este amplio consenso fue respaldado por el propio presidente de la república, Sebastián Piñera, cuando en su discurso del 11 de marzo de 2018, desde los balcones del Palacio de La Moneda, expresó: “Tenemos que acercar el gobierno a la gente, fortalecer a nuestras regiones y a nuestras comunas, y por eso me comprometo a transferir a los gobiernos regionales y comunales más atribuciones, más responsabilidades y más recursos. Pero también quiero que sepan que les vamos a exigir una mejor gestión, una mayor transparencia y una participación más activa de los ciudadanos y vecinos de nuestras regiones y de nuestras comunas”.

En ese contexto, ha resultado sorprendente un conjunto de iniciativas que buscan posponer el inicio del proceso. Aunque en materia de centralismo y descentralización ya hemos observado que, cuando todo parece claro y confiable, aparece esa fuerza oculta que mete la cola. Fue en noviembre de 2018 cuando tres diputados oficialistas (dos de los cuales habían aprobado ambas leyes y el tercero, recién incorporado al Parlamento en marzo de 2018) propusieron presentar un proyecto de ley para postergar la elección. Por otro lado, en enero de 2019 la Comisión de Modernización del Estado, nombrada por el presidente, envió un oficio señalando que la Ley 21.074 “puede ser una fuente inagotable de conflictos para el futuro cercano entre los gobiernos regionales y el gobierno nacional”. Y agregó, en favor de una postergación, que “existe

un desacople temporal entre las elecciones de las autoridades regionales con las elecciones presidenciales y parlamentarias”.

Como respuesta inmediata a estas propuestas hubo reacciones tanto del ejecutivo, como del legislativo. El subsecretario de Desarrollo Regional, Felipe Salaberry, señaló en una reunión sobre fortalecimiento de los gobiernos regionales: “El proceso de descentralización podemos conversarlo, podemos discutirlo, pero jamás detenerlo”. Por su parte, veintidós senadores de las diversas bancadas firmaron un documento rechazando la postergación de dichas elecciones.

Más allá de estos episodios, lo que se echa de menos es un relato global del ejecutivo acerca de qué sello quiere darle a la descentralización. Por ejemplo, no se ha revitalizado la defensa del traspaso de servicios públicos completos que se reclamaba desde la oposición al gobierno anterior. Solo hay señales puntuales referidas al trabajo de redacción de los reglamentos que exigen las leyes (cuyos textos son desconocidos al momento de escribir estas páginas) y a la dictación de unos decretos de traspaso de competencias (serían quince, correspondientes a cuatro ministerios, los cuales tampoco se han dado a conocer a la fecha).

En suma, lo que se requiere es generar la confianza que estará en la base de un buen trabajo multiactor y multinivel. Para ello es necesario sincerar las voluntades políticas de los principales responsables del proceso, explicitar el relato del gobierno respecto de cómo pretende dar cumplimiento a su visión en esta etapa y generar las instancias permanentes de trabajo conjunto que permitan hacerse cargo –en forma transparente ante la opinión pública– de los principales desafíos que se comenzarán a vivir a partir del próximo año.

Entre esas instancias reiteramos la importancia de una Comisión Nacional de Descentralización y Desarrollo Territorial (FChDD, 2017), que sea asesora del presidente de la república para apoyar la coherencia del proceso. Y, agregamos, el surgimiento de múltiples organismos que –siguiendo el modelo de los Comités de Desarrollo Productivo Regional–

vayan conformando verdaderas comunidades de políticas públicas capaces de ir construyendo iniciativas descentralizadas desde los territorios.

La Fundación Chile Descentralizado... Desarrollado ha planteado, de manera insistente, la ventaja que tendría para el buen avance del proceso la instalación temprana de estos cambios, incluyendo en ellos las reglas para una efectiva descentralización fiscal económica. Postergar el inicio de cambios relevantes no solo resta credibilidad al poder ejecutivo, sino que también atrasa los aprendizajes necesarios para que, cuando asuman los nuevos gobernadores regionales, se cuente con suficiente experiencia para entender la complejidad del proceso y moderar las expectativas.

Obstruir todo avance del proceso sería algo más grave. Querrá decir que, contra la voluntad del constituyente y contra el consenso registrado en las últimas votaciones parlamentarias mencionadas más arriba, surgen poderes fácticos que, tras bambalinas, están boicoteando la voluntad democrática.

En el nuevo escenario de gobernadores regionales electos ello será insostenible. Esto hay que transparentarlo hoy. Mañana comenzarán las campañas electorales y observaremos las propuestas de los candidatos; sin duda, ellos exigirán más poder, competencias y recursos. Entonces, si persiste la conducta elusiva de hoy, se pueden hacer realidad, como profecía autocumplida, las tensiones y conflictos que proclaman los agoreros de una fatalidad que estamos muy a tiempo de evitar.

6. Referencias

- BCN. (2017). Historia de la Ley N° 21.074. Tercer Trámite Constitucional: Senado. Discusión en Sala 30 de mayo, 2017. Diario de Sesión en Sesión 17. Legislatura365.
- Benson, Kenneth (1982). A framework for policy analysis. In Rogers D.L. y Whetten D.A. (eds), *Interorganizational Coordination: theory, research and implementation*. Ames: Iowa University Press.

- Fundación Chile Descentralizado... Desarrollado (2017). *Descentralización 2.0. Construyendo la gobernanza regional que Chile necesita. Un desafío país*. Temuco: Ediciones UFRO.
- Kingdom J.W. Agendas, alterantivas and public policies, Litle Brown, Boston, MA (1994)
- Klijn, Erik Hans (1998). Redes de Políticas Públicas: una visión general. En Kickert W.J.M. y Koppenjan J.F. (eds), *Managing Complex Network*. London: Sage. Recuperado de: <http://revista-redes.rediris.es/webredes/textos/Complex.pdf>
- Lindblom, C.E. y Cohen, D.K. (1979). *Usable knowledge: Social science and social problem solving*. New Haven CT: Yale University Press.
- Marsh, J.G. y Olsen, J.P. (1989). *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. New York: Free Press,.
- Portales, Diego (2016). El proceso de reformas pro descentralización en Chile, actores y escenarios. En *Fundación Chile Descentralizado... Desarrollado: El Arranque de la Descentralización. Desatando las amarras del centralismo chileno*. Temuco: Ediciones UFRO.

Parte II
DESCENTRALIZACIÓN
FISCAL RESPONSABLE
La Reforma pendiente y urgente

Descentralización y deudas territoriales

Andrea Repetto L.

Presidenta de la Fundación Superación de la Pobreza - SERVICIO PAÍS.
Correo: andrea.repetto@uai.cl

Afortunadamente, el debate sobre la necesaria descentralización parece haberse instalado en Chile sin vuelta atrás. Diversos actores sociales, incluida la Fundación Superación de la Pobreza - SERVICIO PAÍS, venimos manifestando hace décadas que el excesivo centralismo en las decisiones que afectan a todos los chilenos, particularmente a los más vulnerables, dificulta el desarrollo integral de muchos territorios. Ello genera una idea que atenta directamente contra la integración y la cohesión: que Santiago es Chile.

En efecto, conocemos de primera mano la heterogeneidad en la vivencia de la pobreza del Chile rural y profundo: las familias que, presenciando cómo se extinguen las escuelas rurales unidocentes y multinivel, abandonan su territorio y se trasladan a ciudades donde sus hijos puedan seguir sus estudios. Conocemos de cerca también casos en que la política social entregó viviendas no funcionales para familias con culturas diversas y formas distintas de habitar sus hogares. Conocemos la desazón de comunidades que esperan una firma en la capital para ver cómo se comienza a construir un puente, los poblados donde no se levanta infraestructura pública hace décadas, y las personas que conviven a diario con una industria contaminante que modificó su entorno para siempre.

A través de nuestro programa SERVICIO PAÍS –que lleva profesionales jóvenes a vivir y trabajar junto a diversos grupos humanos en localidades

rurales aisladas y empobrecidas— hemos tenido experiencias comunitarias de éxito en el desarrollo de capacidades locales, en más de veinte años de trabajo. La Fundación Superación de la Pobreza impulsa este servicio con la convicción de que es posible construir un país más justo, con mejor distribución de la riqueza y, en definitiva, con menos pobreza. El mandato de esta iniciativa es claro: visibilizar, activar y conectar las capacidades de las comunidades con los recursos y las oportunidades públicas y privadas que existan. A la vez, el programa ha sido capaz de redistribuir capital humano profesional y capacitado al interior del territorio nacional, en zonas afectadas por el rezago (zonas principalmente rurales) y por distintas formas de pobreza. Estos jóvenes ponen sus conocimientos y habilidades técnicas y humanas al servicio del desarrollo local y la transformación social.

Esta experiencia territorial invaluable nos permite acercarnos a la realidad nacional desde otra mirada y comprobar en la práctica lo que distintas voces repiten: que en nuestro país los excelentes promedios en diversos aspectos esconden grandes desigualdades y muy diferentes experiencias de vivir la pobreza.

Chile ha avanzado mucho en el bienestar promedio de su población. Todos los indicadores materiales que tenemos dan cuenta de ello: el PIB per cápita, la capacidad de consumo y la pobreza por ingresos por nombrar a algunos. No obstante, en torno a las exitosas cifras agregadas, persiste una importante franja de vulnerabilidad y brechas socioeconómicas que no hemos sido capaces de cerrar, o en las cuales se ha avanzado muy poco. Las brechas territoriales es una de las grandes deudas sociales que persisten en Chile.

Algunos datos comparativos nos permiten apreciar el panorama. Por ejemplo, de acuerdo a la OECD, el modelo fiscal chileno es muy distinto al de los países del resto de la organización, con un bajo porcentaje del PIB dedicado al gasto público (menor al 25% en Chile *versus* sobre el 40% en promedio en la OECD) y un porcentaje muy bajo de este gasto dedicado a los gobiernos subnacionales (apenas sobre el 10% en Chile

versus el 40% en los países OECD).¹ Asimismo, el índice Gini de desigualdad entre regiones en Chile es superior a 30, mientras que promedio en la OECD es 16. Tenemos brechas similares cuando se trata de la distribución de capacidades profesionales a lo largo del país y de la territorialidad de la generación de empleo y de la producción.

Es posible también observar grandes diferencias en la incidencia de la pobreza a través del territorio tanto a nivel de ingresos como en la nueva medida multidimensional, de acuerdo a lo revelado por la CASEN 2017. En efecto, en Chile hay setenta y tres comunas con una pobreza por ingresos mayor al 30% (principalmente en las regiones de Biobío y La Araucanía) y sesenta y tres con menos del 10% de pobreza, ubicadas principalmente en la región Metropolitana.

Lo anterior afecta la vida diaria y el bienestar de las personas y comunidades. Las regiones del país, sobre todo las más extremas y los territorios con mayor ruralidad, cuentan con una menor disponibilidad de servicios necesarios para asegurar una buena calidad de vida. Las distancias, por ejemplo, imponen a las familias y sus niños y niñas, mayores tiempos de desplazamiento para asistir a la escuela, a centros de salud de todos los niveles de complejidad, y para acceder a servicios financieros y administrativos. De acuerdo al estudio “Voces de las pequeñas localidades de Arica y Parinacota” (FSP, 2016), las familias con hijos pequeños deben irse a la ciudad porque en sus territorios ya no quedan escuelas, lo que provoca un grave despoblamiento en lugares aislados. Esto no solo conlleva a la pérdida de un patrimonio inmaterial de gran valor, sino también al colapso de las economías locales, con lo que tienden a desaparecer las posibilidades productivas y de empleo.

No nos debería extrañar, por lo tanto, que en zonas apartadas y rezagadas exista menos participación electoral. En efecto, los habitantes

¹ OECD (2017), “Making Decentralization Work in Chile: Towards Stronger Municipalities,” OECD Multi-level Governance Studies, OECD Publishing, París.

de comunas donde la población rural es más significativa y donde la tasa de pobreza es mayor, votan con menos frecuencia que aquellos que residen en comunas más marcadamente urbanas y con mayores niveles de ingreso.² ¿Por qué involucrarse con decisiones que toman otros distantes, desde el centro económico y político?

El problema del excesivo centralismo no es nuevo. Persistentemente se enfrenta una realidad heterogénea con instrumentos homogéneos, con una política pública diseñada desde el centro con mirada centralista. Parece que se nos olvida que son las localidades y las personas que en ellas viven, quienes mejor conocen su situación, sus capacidades y sus necesidades.

Gracias al trabajo de SERVICIO PAÍS hemos comprobado año a año que existe un rico capital social y cultural en las comunidades, pero que este se invisibiliza cuando las políticas centralistas no llegan a ellas para activarlas. Así, se desmotiva la participación y se limita las capacidades de las localidades de hacerse cargo de su propio desarrollo. Es fundamental transferir poder desde el nivel central hacia los gobiernos subnacionales, para lo cual se deben crear instituciones con capacidades de abordar temáticas propias de cada localidad en lo político, administrativo y financiero.

Un hito político fundamental va a ser la elección de gobernadores regionales, prevista para el año 2020. El sector político tiene el desafío de llegar a tiempo a un consenso respecto de atribuciones y financiamiento, y traspasar de buena forma las competencias y los recursos humanos y materiales necesarios para el buen ejercicio de la nueva autoridad elegida democráticamente. De lo contrario, será una reforma

² Ver A. Corvalán, A., P. Cox y A. Zahler (2012). "Voto voluntario...y votaron más los ricos!" en <https://ciperchile.cl/2012/11/05/voto-voluntario-%E2%80%A6-%C2%A1y-votaron-mas-los-ricos/>. También ver G. Contreras y M. Morales, M. (2015), "El sesgo de clase existió y existe. Análisis de la participación electoral en Chile (Municipales 2012 y presidenciales 2013)" en *Condiciones de la participación electoral en Chile*, PNUD.

vacía, con una representatividad limitada y que tendrá baja legitimidad ante la ciudadanía.

Con respecto al financiamiento, el país presenta poco gasto a nivel regional. Aproximadamente el 15% del gasto público total es específicamente para regiones, mientras que, en los países de la OCDE, este gasto supera el 40%. Las localidades tienen muchos problemas para generar recursos propios. Los municipios aislados y con menos recursos económicos dependen fuertemente del Fondo Común Municipal, y aun así no tienen recursos suficientes. También los impuestos se establecen a nivel central. Un ejemplo reciente es la rebaja a los impuestos territoriales que se publicita como un gesto del gobierno central a la clase media. Pero no solo no favorece a la clase media –más bien a las personas de mayores ingresos–, también afecta la recaudación del Fondo Común Municipal, lo que castiga proporcionalmente a las comunas en mayor pobreza.

Para obtener fondos, las comunidades deben postular y concursar por recursos. Así, las que mejor conocen los mecanismos y que tienen las capacidades para formular proyectos acordes a las bases planteadas desde los niveles centrales, tienen ventaja y pueden adjudicarse fondos una y otra vez. Pero las comunidades más rezagadas quedan fuera de estas formas de financiamiento.

La centralización en Chile es consecuencia de un centro económico y político que tiene poca confianza en las capacidades del resto del país. Esas capacidades hay que generarlas, habilitarlas y enmarcarlas en un contexto regulatorio que minimice los riesgos de mal uso, ineficiencia o derechamente, corrupción. Es cierto que hay que ser cuidadosos y fiscalmente responsables, pero esto no implica ignorar que hay maneras de establecer criterios que permitan traspasar capacidades de forma eficiente y eficaz. Algunos de estos –que pueden servir de base para la discusión, pues buscan profundizar nuestra democracia y hacer más equitativo al país por medio de la transferencia de poder–, los dio la Comisión Asesora Presidencial para la Descentralización en 2014:

1. Establecer criterios que contribuyan a la responsabilidad fiscal: gradualidad en la implementación y definición de planes a corto, mediano y largo plazo (con su debido cumplimiento).
2. Hacer que la recaudación asociada a permisos locales, como las patentes municipales, sea de las comunas en que están instaladas las empresas y no donde se ubican sus casas matrices, las que usualmente se encuentran en Santiago y en sus comunas más ricas.
3. Permitir espacios de tributación territorial, de beneficio local y regional, cuya recaudación sea destinada a fortalecer la capacidad de gestión y las inversiones locales.
4. Crear fondos especiales para las zonas más rezagadas, a modo de apurar la convergencia en el bienestar de los residentes de las distintas localidades.
5. Reformar el sistema de transferencias para evitar arbitrariedades. Es decir, que este responda a variables objetivas como, por ejemplo, la situación socioeconómica de la población y rezagos en la conectividad e infraestructura.
6. Instaurar mecanismos de transparencia fiscal, cuestión que aún no se logra plenamente en el nivel central.
7. Contar con un sistema robusto de rendición de cuentas.

Cabe destacar, finalmente, que vienen dos oportunidades que debemos aprovechar para dialogar. Una es la discusión tributaria en la que seguramente se abrirá un debate sobre el financiamiento de las regiones y localidades. La otra es la reforma al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, que puede permitir avanzar hacia un sistema de diálogos simétricos y sostenibles, para una mayor participación de la ciudadanía que habita las localidades afectadas directamente por los diversos proyectos que el sistema debe revisar.

No dejar ningún territorio atrás: articulación de instituciones y actores para la cohesión territorial en Chile

María Ignacia Fernández G.¹

Rimisp - Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.

Correo: ifernandez@rimisp.org

1. Presentación

América Latina ha realizado considerables avances económicos y sociales en las últimas décadas, sin embargo, estas mejoras no han alcanzado a todos los territorios por igual. Como consecuencia de esto, aún persisten grandes brechas al interior de los países de la región en prácticamente todos los aspectos centrales del desarrollo humano y social. Así lo constata la serie Informe Latinoamericano sobre Pobreza y Desigualdad de Rimisp – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural que, desde el año 2011, muestra que tanto la pobreza como el acceso a servicios o la actividad económica, se distribuyen desigualmente entre los territorios.

A la ya compleja desigualdad social que aqueja a las sociedades latinoamericanas, se agrega una persistente desigualdad territorial, una de cuyas expresiones más claras es la peor situación relativa en que se encuentran los pobres rurales, respecto de sus pares en zonas urbanas.

¹ Este artículo reproduce algunas de las ideas contenidas en el Informe Latinoamericano sobre Pobreza y Desigualdad 2017 de Rimisp, publicación bianual que analiza la evolución de brechas territoriales de desigualdad en distintas dimensiones del desarrollo socioeconómico, en diez países de América Latina.

Los territorios rezagados tienden a tener características comunes: son más pequeños en términos de población, son más rurales, tienen una mayor proporción de población perteneciente a pueblos originarios o afrodescendientes y, en menor medida, tienen mayor proporción de población menor de quince años.

Chile no es una excepción en esta materia. Son múltiples las dimensiones en que las desigualdades sociales se superponen a las territoriales, configurando un complejo panorama de exclusión para cientos de miles de personas que viven en territorios rezagados. Algunas regiones como Magallanes o la Metropolitana exhiben mejores cifras de crecimiento y competitividad que otras como La Araucanía o Ñuble, que además de ser menos competitivas, ostentan cifras negativas de pobreza. Según datos de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica de Hogares, CASEN, en Chile las mujeres indígenas presentan un 50% más de pobreza que la media de mujeres a nivel nacional, y las mujeres rurales el doble que las urbanas. Equivalente es la situación que enfrentan los jóvenes rurales. Mientras cerca de un 20% de los jóvenes urbanos de veinte a veintinueve años no estudia ni trabaja en forma remunerada, un 30% de jóvenes rurales se encuentra en similar situación; además, se observa una brecha amplia entre hombres (15%) y mujeres (34%) jóvenes.

A partir de la evidencia que ha ido acumulando Rimisp a través de sus investigaciones (Rimisp, 2012; Berdegú et al, 2012; Berdegú y Modrego, 2012; Rimisp, 2014; Rimisp, 2016), hemos propuesto que para cerrar brechas entre territorios que presentan más y menos oportunidades, es clave abordar tres factores y la forma en cómo éstos se relacionan entre sí en cada territorio en particular: las instituciones y reglas del juego formales e informales, los actores presentes en el territorio, su capacidad de agencia y de coordinación en pos de un conjunto de objetivos compartidos; y la estructura económico-productiva del territorio, que determina las oportunidades laborales y de trabajo por cuenta propia, pero también incide sobre la sostenibilidad ambiental, las oportunidades para

las mujeres, el acceso a bienes y servicios, entre otros factores claves para el desarrollo.

Desde una perspectiva de análisis territorial, lo importante no es solo la forma específica en la que cada uno de estos factores se manifiesta, sino cómo ellos interactúan entre sí, y el rol que asumen los diversos actores en esta dinámica. Es por lo que postulamos que la articulación de instituciones y actores es un objetivo clave para avanzar en un desarrollo con cohesión territorial.

La necesidad de una mayor articulación de instituciones y actores es un tema cada vez más presente en la agenda del desarrollo latinoamericano. En lo que sigue, fundamentaré la importancia de esta agenda para la consecución de los objetivos de cohesión territorial, no solo desde un punto de vista instrumental u operativo. La articulación no es un fin en sí mismo, sino un medio necesario para atender la creciente complejidad de problemas sociales en cuya base se encuentra una multiplicidad de causas que tienen distintas manifestaciones.

Veremos a continuación que donde persisten y se concentran las mayores brechas entre territorios aventajados y rezagados es en aquellos ámbitos más exigentes y complejos de resolver, como la reducción del embarazo adolescente, las mejoras en la calidad de la educación, la disminución de la desigualdad económica y el logro de una mayor equidad de género. Ninguna de ellas puede enfrentarse desde una perspectiva unicausal. Pongamos por ejemplo el embarazo adolescente, que requiere acciones integradas de prevención escolar, control sanitario, acompañamiento psicológico y apoyo familiar, entre otras. Esta situación probablemente afectará de manera distinta a una mujer rural de Río Bueno, que a una joven urbana de Antofagasta o Recoleta, o a una joven indígena de Puerto Saavedra, por hipotetizar solo sobre algunas circunstancias territoriales que seguramente inciden sobre los factores protectores y las dificultades que enfrenta una mujer ante un embarazo adolescente.

Para abordar de manera integral este conjunto de factores y sus diversas manifestaciones territoriales, se requiere avanzar con decisión en una mayor articulación de instituciones y de actores.

2. “No dejar a ningún territorio atrás” para hacer posible el desarrollo sostenible

En septiembre de 2015, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la Agenda 2030, que considera diecisiete Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Los ODS instan a todos los países –ya sean ricos, pobres o de ingresos medios– a adoptar un conjunto de medidas para poner fin a la pobreza, reducir la desigualdad en todas sus formas, fortalecer la paz, garantizar el acceso a la justicia y luchar contra el cambio climático.

Para el logro de estos propósitos, cada uno de los ODS establece un conjunto de metas específicas que se espera que los países cumplan para el año 2030. Así, con estos nuevos objetivos y sus metas, se busca que en los próximos trece años los países intensifiquen sus esfuerzos destinados a promover el desarrollo, la prosperidad y la protección del planeta.

Aunque los ODS no son obligatorios desde una perspectiva del derecho internacional, se espera que los gobiernos los adopten como propios y establezcan marcos nacionales para la implementación de iniciativas conducentes al logro de estos objetivos. Más aún, al suscribirse al acuerdo, los países tienen la responsabilidad de examinar periódicamente sus avances en el cumplimiento de cada ODS. Las tareas de seguimiento a nivel nacional contribuyen a la evaluación del grado de cumplimiento de los ODS a nivel mundial, para lo que resulta necesario recopilar datos de calidad, accesibles, oportunos y de actualización periódica.

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible tienen en su base un enfoque holístico que busca la integración de las tres dimensiones del desarrollo –económico, social y ambiental– y la participación de todos los actores

– públicos, privados y de la sociedad civil– en los niveles micro, meso y macro, bajo la premisa de “no dejar a nadie atrás”. Los objetivos y metas de la Agenda 2030 son de carácter integrado, interrelacionado e indivisible, de alcance mundial y de aplicación universal. Por ello, para alcanzarlos es imprescindible la conformación de una renovada Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible.

Este enfoque integrado es uno de los principales desafíos que enfrentan los Estados latinoamericanos para la implementación de la Agenda 2030, pues requiere construir mecanismos institucionales que superen lógicas tradicionales de organización en compartimentos estancos, y articular actores diversos bajo una visión común. “Este proceso no es evidente y requiere la creación y el fortalecimiento progresivo de una confianza mutua entre actores que no necesariamente están acostumbrados a colaborar y que suelen tener visiones diferentes del mundo” (CEPAL, 2016).

Abordar estos desafíos desde una perspectiva territorial constituye, al mismo tiempo, una oportunidad y un reto adicional. Si la desigualdad en América Latina tiene un componente territorial diferente y añadido a las desigualdades que se manifiestan entre personas, hogares y grupos, entonces descentralizar la Agenda 2030 requiere del fortalecimiento de los vínculos entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales, así como del gobierno con la sociedad civil y el sector privado, de modo que la agenda sea pertinente y tenga el alcance requerido para todos los territorios, independientemente de los desafíos particulares que cada uno de estos enfrenten. En abierta sintonía con la consigna de la Agenda 2030 “que nadie se quede atrás”, postulamos la necesidad de “no dejar a ningún territorio atrás”, hecho que ocurre actualmente cuando predominan dinámicas de desarrollo que registran claros aventajados y rezagados.

3. ¿Qué nos muestran las cifras?: brechas territoriales persistentes a lo largo y ancho de América Latina

Un análisis territorializado de veintisiete indicadores que dan cuenta de veinte metas vinculadas a nueve de los diecisiete Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), muestra que, en general, los resultados han tendido a mejorar, lo que contribuye al logro nacional de algunas de las metas de desarrollo establecidas por los ODS. Aun así, a mediados de la década de 2010, en todos los países latinoamericanos todavía existen brechas territoriales inaceptablemente grandes, tal como muestran casi todos los indicadores asociados a las metas establecidas por los ODS.

3.1. Más brechas y menos avances en aquellos indicadores que reflejan objetivos más exigentes de desarrollo

En aquellos indicadores que dan cuenta de metas vinculadas a ámbitos más primarios del desarrollo humano (como la reducción de la mortalidad infantil, la alfabetización, el aumento de la escolaridad, la reducción del número de hogares con necesidades básicas insatisfechas o la incidencia de pobreza alimentaria), los países de América Latina –con la excepción de Guatemala– han logrado mejoras transversales. No obstante, como hemos dicho, en indicadores que reflejan objetivos más exigentes (reducción del embarazo adolescente, mejoras en la calidad de la educación, disminución de la desigualdad económica o logro de una mayor equidad de género), los avances no son tan claros e incluso se observa que gran parte de los territorios de la región retroceden (Rimisp, 2017). Estas tendencias proyectan un complejo escenario futuro para la región.

Por mencionar solo resultados regionales en torno al ODS N°1 (que busca poner fin a la pobreza en todas sus formas), no es claro que la

reducción de la pobreza y de la brecha de género de la pobreza esté siendo más rápida en los territorios y grupos sociales tradicionalmente más marginados.

Aunque menos extremas, Chile experimenta el mismo perfil de brechas territoriales. Sabemos que, según la CASEN, el promedio nacional de población en condición de pobreza por ingresos es de 8,6% (Ministerio de Desarrollo Social, 2017). No obstante, ocho de dieciséis regiones se encuentran sobre ese promedio, siendo los casos más extremos el de La Araucanía y el de la nueva región de Ñuble, que duplican el promedio nacional. Esta última es, además, la región con mayor porcentaje de población rural del país.

3.2. El Índice de Equidad Territorial de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (IET-ODS)

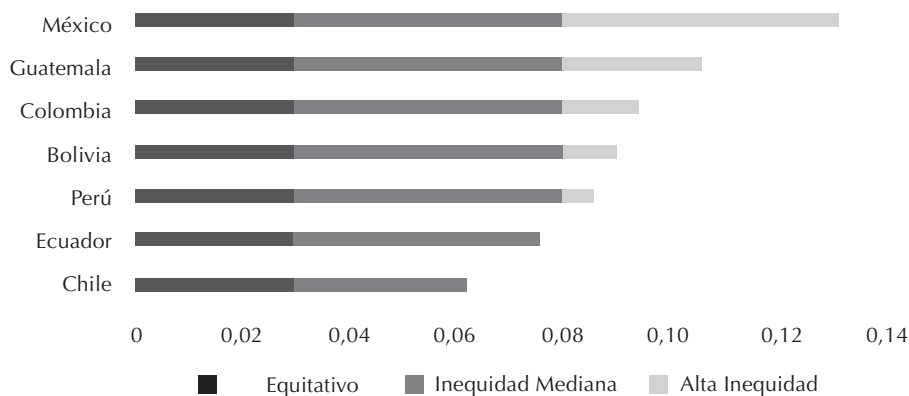
El Índice de Equidad Territorial de los ODS (IET-ODS) de Rimisp es un indicador sintético que resume las brechas entre territorios de un determinado país. Este índice permite la comparación de la situación general de la equidad territorial entre los diferentes países, agregando las distintas dimensiones de análisis. Sus resultados muestran una elevada inequidad territorial en los Objetivos de Desarrollo Sostenible en los países latinoamericanos.

Al analizar el nivel de inequidad territorial de los ODS en su conjunto, se puede observar que los siete países considerados muestran valores de inequidad de medios a altos.

Es importante señalar que el IET-ODS mide solo los niveles de equidad territorial y no la situación absoluta en la que se encuentra un país en uno o más de los ODS. Es decir, el hecho de que un país tenga valores más bajos del índice no significa que sus territorios estén más cerca del

Gráfico 1

Índice de Equidad Territorial de los ODS (IET-ODS) por país



Fuente: Informe Latinoamericano sobre Pobreza y Desigualdad, 2017

logro de estos objetivos, sino que las diferencias territoriales, en el promedio de los ODS, son menores.

Chile y Ecuador son los únicos dos países con valores de inequidad territorial media en los ODS: 0,062 para Chile y 0,076 para Ecuador. Los otros cinco tienen valores del IET-ODS que denotan una situación de inequidad territorial alta.

La posición de liderazgo de Chile en el IET-ODS se explica por sus niveles de equidad o inequidad media en seis de los ocho ODS seleccionados. No obstante, este resultado general esconde la enorme desigualdad entre territorios con mayor y menor concentración de población en situación de pobreza e inseguridad alimentaria, objetivos donde Chile baja a los últimos lugares del Índice.

4. Gobiernos locales y coaliciones territoriales: apuestas claves de una agenda de articulación

A lo largo de este texto me he referido indistintamente a la articulación institucional y de actores como conceptos relacionados que cabe, en este momento, diferenciar y precisar. Hablamos de articulación institucional para hacer frente a los múltiples desafíos que enfrentan los estados latinoamericanos para superar su lógica de trabajo segmentado y avanzar hacia la integración de objetivos para dar respuesta a problemas complejos. Desde esta perspectiva, la intersectorialidad exige más que solo entregar a un mismo público específico los servicios que son propios de cada sector. Implica que diversos sectores gubernamentales de manera articulada atiendan necesidades sociales o prevengan problemas que tienen causas complejas, diversas y relacionadas (Cunill, 2014).

Por otro lado, hablamos de articulación de actores para relevar la capacidad que tienen distintas formas de acción colectiva, de involucrarse activamente en procesos de desarrollo. De igual manera, esto comprende la necesidad de avanzar hacia nuevas formas de construcción de políticas públicas que superen la visión estado-céntrica y que colaboren con el sector privado, las organizaciones sociales, el sector académico y todos quienes se sientan llamados a aportar a su propio desarrollo.

En materia de articulación institucional, cabe prestar especial atención al rol que pueden desempeñar los gobiernos locales en promover procesos de desarrollo sostenibles y pertinentes. Respecto a la articulación de actores, por otro lado, ponemos el foco en la capacidad que tienen los procesos de conformación de lo que llamamos “coaliciones territoriales transformadoras” (Fernández y Asensio, 2014) para aportar a dichos procesos de desarrollo.

4.1. Articulación institucional y gobiernos locales

El gobierno central es un actor clave en la construcción de un desarrollo territorialmente equitativo, pues sus decisiones de política pública impactan directamente sobre las condiciones de vida de la población que habita en distintos lugares. Pero no cabe duda de que una parte de la explicación de las brechas territoriales se encuentra al interior de los propios territorios.

En este sentido, para que los avances en los ODS alcancen a todas las personas, independientemente del lugar donde viven, se requiere avanzar tanto en la articulación horizontal (entre diversos actores del mismo nivel de gobierno) como en la articulación vertical (entre los distintos niveles de gobierno), a modo de fortalecer progresivamente la capacidad de los gobiernos locales de liderar procesos territoriales de desarrollo.

La capacidad de un gobierno local de liderar los esfuerzos de articulación puede hacer la diferencia en los resultados de desarrollo en contextos territoriales concretos, aun en condiciones sociales y económicas adversas. Por eso, fortalecer las capacidades de los gobiernos locales resulta un objetivo de política relevante de cara al cierre de brechas territoriales que permitan cumplir con los objetivos de la Agenda 2030.

Análisis previos de experiencias de articulación de políticas sociales y productivas en la región (Cortínez et al., 2016; Fernández, 2015) muestran que la participación de los gobiernos locales en distintas fases del ciclo de la política fortalece las intervenciones diseñadas a nivel nacional y le dan sustentabilidad en el tiempo. Al hacer partícipe y dar poder de decisión a los gobiernos locales, se logra una mayor apropiación de las iniciativas. En algunas experiencias esto se plasma en la voluntad de los gobiernos subnacionales de complementar recursos para que la iniciativa incorpore acciones adicionales, con fin de ampliar su cobertura o para darle continuidad luego de su término. Así también, la entrega de poder a los gobiernos locales favorece la adecuación de los programas a las ne-

cesidades específicas de la población. Por último, en el espacio local se han encontrado nuevas estrategias para resolver nudos críticos de coordinación del nivel central.

Sin embargo, sabemos que los recursos y capacidades con que cuentan los gobiernos subnacionales para promover la articulación y liderar procesos de desarrollo, se encuentran desigualmente distribuidos (Rimisp, 2011). Mientras algunos cuentan con recursos financieros, infraestructura y capacidad técnica suficiente para cumplir con su cometido –e incluso innovar en la entrega de bienes y servicios complementarios–, otros se encuentran en precarias condiciones y, en ocasiones, no logran cumplir ni siquiera con sus obligaciones mínimas. Estas diferencias, que repercuten directamente sobre la calidad de vida de quienes habitan en uno u otro territorio, se superponen con diferencias estructurales entre zonas con buena dotación de activos, capital humano calificado y dinamismo económico, y zonas social, institucional y económicamente rezagadas. Las brechas tienden a repetirse indefinidamente, pues los gobiernos locales de territorios peor dotados tienden a registrar un peor desempeño que aquellos encargados de la administración de territorios más dinámicos. Precisamente, allí donde hay más por hacer es donde hay menos capacidades para hacerlo.

4.2. Articulación de actores y coaliciones territoriales transformadoras

No es novedad que las dinámicas que adquieren las relaciones entre actores son un elemento central de los procesos socioeconómicos. Cabe, no obstante, analizar las implicancias y condiciones para esta articulación desde una mirada y perspectiva territorial.

No existe un modelo único de articulación o entramado social entre los actores que sea en sí mismo óptimo. Sus atributos tendrán relación con las características de los territorios, los desafíos económicos y productivos que enfrentan, las oportunidades que surgen y las capacidades

locales. Lo que está claro, sin embargo, es que el impulso para compartir propósitos y sumar ideas, discursos y acciones es un factor que hace la diferencia (Serrano, 2014:11, prólogo a Fernández y Asensio, 2014).

Definimos coalición social como un conjunto de diferentes actores que realizan acciones convergentes en torno a una dinámica territorial de desarrollo (Fernández y Asensio, 2014). Esta definición permite diferenciar a las coaliciones de otras formas de acción colectiva como los grupos de interés (con intereses más específicos) o los movimientos sociales (con menor diversidad de actores).

Las coaliciones territoriales se pueden describir teniendo en cuenta cinco elementos: la diversidad de actores que la componen, la existencia de objetivos convergentes entre sus integrantes, la existencia de una visión de desarrollo a mediano y largo plazo, la disponibilidad de recursos materiales y simbólicos diversificados entre sus miembros, y su dominio de acción enmarcado en un territorio.

Sin embargo, no todas las coaliciones sociales generan dinámicas territoriales tendientes al desarrollo sostenible. A partir del análisis de seis estudios de casos territoriales, Fernández y Asensio (2014) concluyen que el potencial transformador de una coalición social se encuentra en ser socialmente inclusiva y representar una variedad de actores que comparten de forma tácita o explícita algunos objetivos de desarrollo importantes, aunque sus motivaciones pueden ser muy diferentes y pueden estar en conflicto o desacuerdo respecto de muchos otros temas. Los actores en la coalición participan en una acción colectiva con una perspectiva a largo plazo y tienen suficiente poder para, al menos, refutar la dinámica de desarrollo. Este poder está basado en una combinación de diferentes capitales (económico, político, social, cultural) suministrado por los diferentes miembros, de modo que ninguno está en una posición completamente subordinada respecto de los demás en la coalición. Finalmente, una coalición transformadora es capaz de socializar y legitimar su visión y estrategia de desarrollo de tal forma que estas sean gradualmente acep-

tadas e incluso internalizadas por otros actores en el territorio. Se trata, en consecuencia, de una coalición exigente en términos de la intensidad de articulación que requiere para desplegarse.

Experiencias territoriales que avanzan positivamente en esta dirección, muestran cómo la articulación de actores puede hacer la diferencia para el logro de propósitos tan variados como la construcción de una agenda de paz, el incremento de la productividad de la producción de café o la superación de la pobreza rural (Rimisp, 2017), todos casos concretos de objetivos compartidos por actores diversos en territorios rurales de distintos países latinoamericanos.

Referencias

- Berdegúe, J. y Modrego, F. (eds.) (2012). *De Yucatán a Chiloé: dinámicas territoriales en América Latina*. Argentina: Rimisp.
- Berdegúe, J., Bebbington, A., Escobal, J., Favareto, A., Fernández, I., Trivelli, C. (2012) Territorios en Movimiento. Dinámicas Territoriales Rurales en América Latina. Santiago: Rimisp
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2016) Informe anual sobre el progreso y los desarrollos regionales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe. Santiago.
- Cortínez, V.; Fernández, I.; Fernández, J.; Leyton, C.; Macías, D.; Molina, C.; Soloaga, I., 2016. "Mejores prácticas internacionales de programas productivos articulados a programas de transferencias monetarias condicionadas", Serie Documentos de Trabajo N° 210, Grupo de Trabajo Desarrollo con Cohesión Territorial. Programa Piloto Territorios Productivos. Rimisp, Santiago.
- Cunill, N. (2014) La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales: Un acercamiento analítico-conceptual. *Gestión y Política Pública*, 23(1), 5-46.

- Fernández, M. I. (2015) Superación de la pobreza y diferencias socio-territoriales: el caso del Ingreso Ético Familiar en Chile. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 63,195-228.
- Fernández, M. I. y Asensio, R. (eds.). (2014) ¿Unidos podemos? Coaliciones territoriales y desarrollo rural en América Latina. Lima: IEP; Rimisp.
- Ministerio de Desarrollo Social (2017) Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (Casen), Observatorio Social. Santiago.
- Rimisp - Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (2012). *Informe Latinoamericano de Pobreza y Desigualdad 2011*. Santiago: IDRC - FIDA.
- , (2014). *Informe Latinoamericano de Pobreza y Desigualdad 2013*. Santiago: IDRC - FIDA.
- , (2016). *Informe Latinoamericano de Pobreza y Desigualdad 2015*. Santiago: IDRC - FIDA.
- , (2018). *Informe Latinoamericano de Pobreza y Desigualdad 2017*. Santiago: IDRC - FIDA.

Equidad territorial y desarrollo: el caso de Chile

Leonardo Letelier S.

Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile.
Correo: lletelier@iap.uchile.cl

Somos actualmente testigos de una creciente toma de consciencia en torno a la importancia de la “equidad” como un objetivo de la mayor importancia en nuestro camino al desarrollo. En sus diversas formas, la inequidad no solo desafía nuestros principios éticos. También representa una amenaza a la estabilidad política, a la estabilidad institucional y a la necesaria vigente de un Estado de derecho que sea efectivo y reconocido por la comunidad. No obstante, dicho objetivo de equidad admite muchas formas y definiciones. Aquella usualmente reconocida como referente es la equidad entre las personas. A esta deben sumarse otras dimensiones tales como la equidad intergeneracional –muy relevante en el diseño de un modelo de pensiones– y también aquella que nos convoca en este capítulo: la equidad territorial.

Habiendo Chile alcanzado casi US\$ 27.000 de ingreso por habitante en el 2018, el país exhibe diferencias profundas en la calidad de vida de sus habitantes, en diversas regiones del país. Varias iniciativas legales y cambios de política a nivel central han potenciado el papel de las regiones en el tiempo. Sin embargo, el desafío de mayor equidad interregional no ha logrado los cambios requeridos. En Chile, es muy distinto nacer y vivir en la comuna de Huara, que nacer y vivir en Santiago. En Inglaterra, es casi igual –e incluso mejor– nacer y vivir en Lewes, que nacer y vivir en Londres. En Lewes habrá internet de la mejor calidad, colegios del mejor nivel, transporte rápido y seguro a casi cualquier parte, y opciones

de desarrollo personal, que no difieren sustancialmente de aquellas disponibles para quien habita en la gran ciudad. En Chile, la comparación equivalente nos enfrenta con un abismo difícil de franquear. La educación en lugares apartados es pobre y de mala calidad, las universidades están lejos y es caro llegar a ellas. Las oportunidades laborales son escasas, y peor aún, la calidad de los servicios de salud puede diferir en forma sustancial entre regiones, todo lo cual es un disuasivo importante para quienes desean hacer su vida en lugares alejados de los centros de poder.

A la luz de lo anterior cabe preguntarse si tal realidad puede cambiarse en el corto plazo. Este capítulo plantea que ello solo es posible en el largo plazo, y que dos factores claves deben conjugarse en el intento. El primero es el crecimiento económico, pues sin él no tendremos los recursos fiscales para promover iniciativas de desarrollo territorial conducentes a reparar las diferencias existentes. Lo segundo es que, no obstante el esfuerzo del Estado sobre el particular, el principal implicado en reducir las brechas es la inversión privada, la cual representa casi el 80% de toda la formación bruta de capital en Chile. El destino de dicha inversión en el territorio es muy determinante en el desarrollo relativo de cada región. El Estado puede generar condiciones para direccionar la inversión privada, pero será esta –y no la acción directa de la inversión pública– la que desplace los recursos necesarios hacia las regiones rezagadas.

Este capítulo presenta una breve reseña sobre los orígenes del crecimiento regional en la sección 2, un análisis de la distribución de la inversión regional en la sección 3, una reflexión sobre las posibles vías de promoción de la descentralización por parte del Estado en la sección 4 y una breve sección de conclusiones en la sección 5.

1. Crecimiento y desarrollo territorial

El debate en torno al significado del “desarrollo” es amplio y profundo. En él encontramos desde las posturas más ortodoxas –en función de

las cuales el desarrollo es un proceso de acumulación de riqueza cuyo valor es cuantificable—, hasta quienes enfatizan que en dicho desarrollo hay elementos difíciles o imposibles de medir, que exceden con mucho los beneficios asociados al ingreso de las personas. Algo de dicho desarrollo estaría en lo que llamamos “cultura”, concepto que intenta abrazar una amplia gama de elementos específicos originados en la historia, la tradición no escrita y, por cierto también, en acontecimientos meramente económicos. Sin embargo, el intento de abarcar un amplio espectro de conceptos y potenciales explicaciones del desarrollo, inevitablemente colisiona con el propósito de realizar un aporte acotado y concreto al tema que nos ocupa. Adoptaremos la tradición económica del desarrollo, en la cual este ha sido entendido como un proceso de mejoramiento en la capacidad de generar bienes y servicios, y a través de estos, servir el objetivo de mejorar la calidad de vida de los individuos. Si bien el ingreso por habitante admite múltiples debilidades como indicador de desarrollo, este continúa siendo la variable más utilizada en la comparación entre países. Su valor está muy correlacionado con diversos indicadores alternativos que miden aspectos específicos de la calidad de vida tales como salud, educación, la fortaleza institucional y otros, todo lo cual habilita su utilización en el contexto de las regiones al interior del país.

En el contexto así definido, partiremos del conocido modelo de Solow (1956), cuya propuesta supone que el nivel de ingreso agregado depende de la dotación de factores productivos (Capital y Trabajo) y de la tecnología. Los conocidos “residuos de Solow” capturan la influencia de elementos no sistemáticos que permiten explicar la diferencia entre el valor esperado en función de los factores productivos mencionados y el valor efectivo del PIB. Bajo el supuesto de que la tecnología es exógena, y que la tasa de crecimiento de la población es constante, el modelo predice que el nivel de ingreso por trabajador tenderá a converger entre naciones. Aquello sería un resultado inevitable de la libre circulación del capital y de la disponibilidad universal de la tecnología existente.

Si bien dicha predicción ha sido mejorada y enriquecida a través de diversos aportes teóricos y empíricos, en ellos subyace la hipótesis de que dicho crecimiento es el fruto de dos fuerzas complementarias. Por una parte, en la medida que las normas y condiciones de contexto no sean homogéneas en el territorio, el capital fluirá naturalmente hacia aquellas zonas en donde este sea más rentable. Esto redundará en que en el “largo plazo” habrá inevitablemente arbitraje de precios y rentabilidades, equiparándose así la relación entre capital y trabajo entre países. Si dicha convergencia no se diera, solo dos factores podrían explicarlo. Por una parte, podría no existir tal movilidad de factores, y por la otra, ciertos elementos idiosincráticos de cada país podrían romper con esta convergencia. Esto último ha recibido gran atención en la literatura moderna de crecimiento, en la cual el modelo de “crecimiento endógeno”, presentado originalmente por Romer (1986), ha jugado un papel central. El papel ejercido por la innovación, la calidad del capital humano, el acceso al conocimiento y la calidad y fortaleza de las instituciones, son ampliamente reconocidos en la literatura teórica y empírica como elementos responsables del crecimiento y el desarrollo.

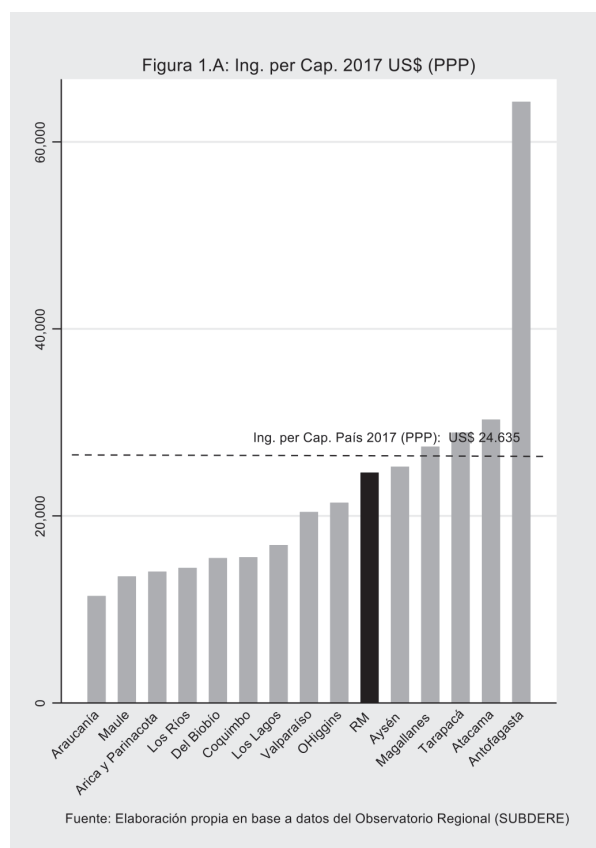
Si las hipótesis y conclusiones que se desprenden de lo anterior son válidas entre países diferentes, lo serán aún más al interior de un determinado país, toda vez que muchos de los supuestos de los modelos teóricos disponibles se ajustan más a la realidad local (nacional) que a la realidad internacional. Al menos teóricamente, al interior de las fronteras nacionales no hay restricciones a la libre movilidad de factores productivos, el marco institucional y por tanto muchos de los incentivos subyacentes, son muy semejantes e incluso idénticos entre regiones. Asimismo, los factores educacionales y culturales usualmente mencionados como relevantes suelen exhibir menos heterogeneidad entre territorios de un mismo país, vis-a-vis dicha comparación a nivel internacional.

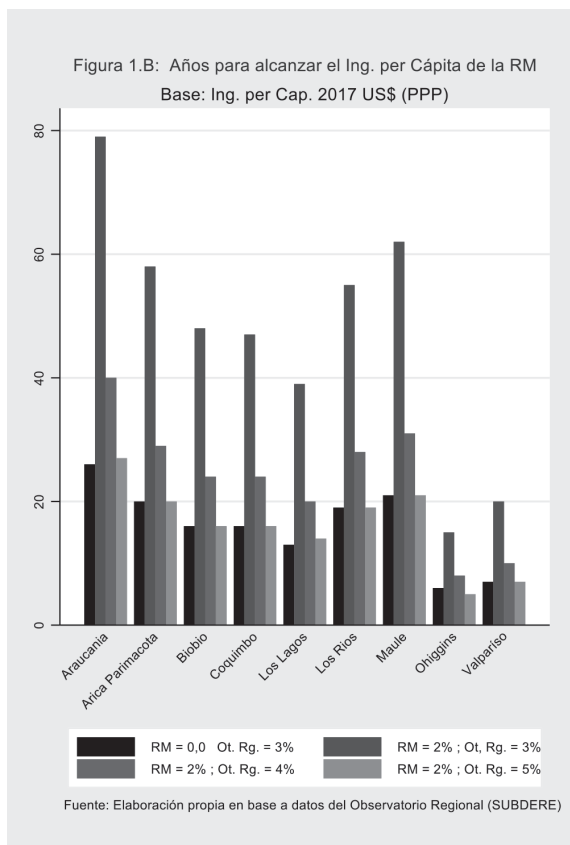
La comparación entre países parece sugerir que nuestro “largo plazo” está lejos de llegar. En la actualidad, solo Estados Unidos posee un 4,3 % de la población y genera cerca del 25% del PIB mundial. La suma de Ar-

gentina, Brasil y México –los países más grandes de América Latina– solo llegan al 4,6% del PIB mundial, con un 5,1% de la población mundial. Dicho desequilibrio se repite con otras comparaciones similares, hecho que convive con agudas diferencias en ingreso por habitante entre países. Si en el marco de la misma lógica tomamos como referencia el ingreso *per cápita* promedio nacional en Chile y estimamos cuántos años se demoraría cada región en alcanzar el ingreso por habitante de la región Metropolitana en 2017, veremos que las regiones rezagadas –con un ingreso por habitante menor a la RM– enfrentan un duro desafío. El ingreso por habitante ese año en Chile era de US\$ 22 937 en el promedio simple de todas las regiones. El de la RM era de US\$ 24 629. Si asumimos que este no varía en el tiempo y que el ingreso por habitante de todas las restantes regiones continúa creciendo al 3% anual, podemos estimar el número de años requeridos para alcanzar la convergencia absoluta con la RM (figura 1.B). La región del Biobío tardará dieciséis años en alcanzar dicha cifra, La Araucanía, veintiséis años; Los Ríos, diecinueve; Maule, veintiuno; Valparaíso, siete, y O’Higgins, cinco. Sin embargo, el escenario descrito tiene baja probabilidad de ocurrencia, toda vez que la región Metropolitana seguirá creciendo *pari passu* con las otras regiones. En dicho contexto, un ejercicio alternativo nos muestra el número de años requeridos para alcanzar la convergencia en diversos escenarios. Bajo el supuesto de que la RM continúa creciendo y las otras regiones (“Ot. Rg.” en la figura 1.B) lo hacen a una tasa superior, un escenario de 1% de diferencia (2% la RM y 3% Ot. Rg.), la Araucanía tardaría setenta y nueve años en converger. La espera se puede cortar a veintisiete años si esta región creciese al 5% y la RM solo a 2%. Lo propio sucede con otras regiones, de las cuales solo Valparaíso y O’Higgins requieren menos de veinte años para alcanzar a la RM en todos los escenarios consignados en la figura 1.B.

No se requiere señalar que los datos antes presentados pueden ser fácilmente cuestionados. Las falencias del PIB *per cápita* como indicador de desarrollo son conocidas. Este desconoce diversas dimensiones del desarrollo que no son debidamente recogidas en la estimación. Los

supuestos en torno al crecimiento son también discutibles, puesto que difícilmente el producto de las regiones más pobres crecerá sistemáticamente por encima del crecimiento de la población local y por encima del crecimiento respectivo de la RM. Sin embargo, este ejercicio hipotético permite poner en perspectiva la magnitud del desafío pendiente en nuestro camino a la equidad territorial. Un agravante de esta hipotética simulación, es que los escenarios alternativos descritos representan un *benchmark* muy optimista en el marco del objetivo de una mayor equidad territorial. De las cifras presentadas se desprende que la tarea implícita en tal nivelación supone un esfuerzo de la mayor magnitud, en la cual se conjugan factores políticos, económicos y sociales.



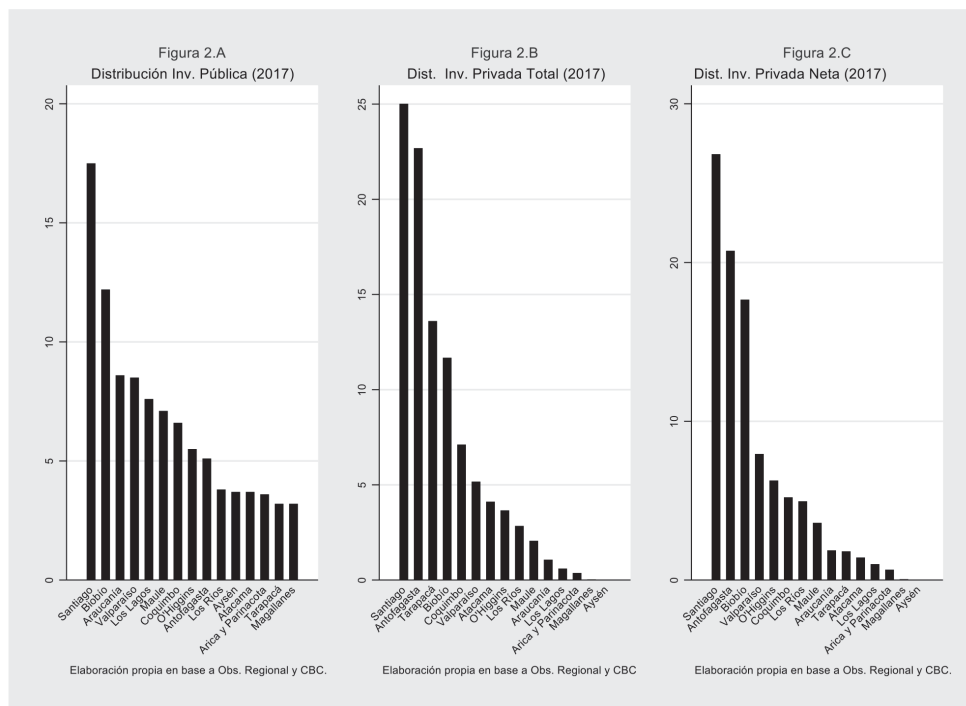


2. Distribución de la inversión entre regiones

Si deseamos cambiar la distribución de la actividad económica en el territorio, un aspecto central del problema es cómo se distribuye la inversión en el territorio nacional. Solo por la vía de mayor inversión en zonas rezagadas, los desequilibrios consignados en la sección anterior pueden repararse. Una mayor relación entre capital y trabajo aumentará la productividad de este último, y con ello también los salarios promedios y el ingreso de las familias.

La tendencia a la concentración de la inversión en ciertas regiones puede apreciarse mejor si comparamos la participación relativa de la inversión pública con la inversión privada por separado (figuras 2.A- 2.C). Esta última se presenta en dos formatos. Uno de ellos (Inv. Bruta) contiene todos los proyectos de inversión consignados por la Corporación de Bienes de Capital (CBC) para el año 2017. El segundo formato (Inv. Privada Neta) es fruto de sustraer de la inversión privada bruta, aquella parte correspondiente a Obras Públicas y Minería. Dado que la inversión pública ejecutada por privados es en verdad el fruto de recursos deliberadamente asignados por el Estado para fines de inversión, este componente no refleja una decisión autónoma de los inversionistas privados. En cuanto a la minería, esta obedece a condiciones particulares de ciertas regiones y territorios que exceden el ámbito de los incentivos tributarios o las políticas de inversión que el Estado pudiera realizar. Al comparar la inversión privada bruta y la inversión pública, se observa que Santiago (RM), Antofagasta, Atacama y Coquimbo absorben más del 76% de la inversión privada, porcentaje que solo llega al 34% de la inversión pública en el conjunto de las mismas regiones. Esta misma estimación en base a las ocho regiones que más reciben inversión privada, indica que estas absorben más del 91% de la misma, siendo este porcentaje de solo 64,4% para la inversión pública. Si repetimos el ejercicio con la inversión privada neta, la situación no es muy distinta. El 73,2% de la inversión privada así estimada se concentra en Santiago, Antofagasta, Valparaíso y Biobío. De estas regiones, solo las primeras tres acumulan el 65,2% del total.

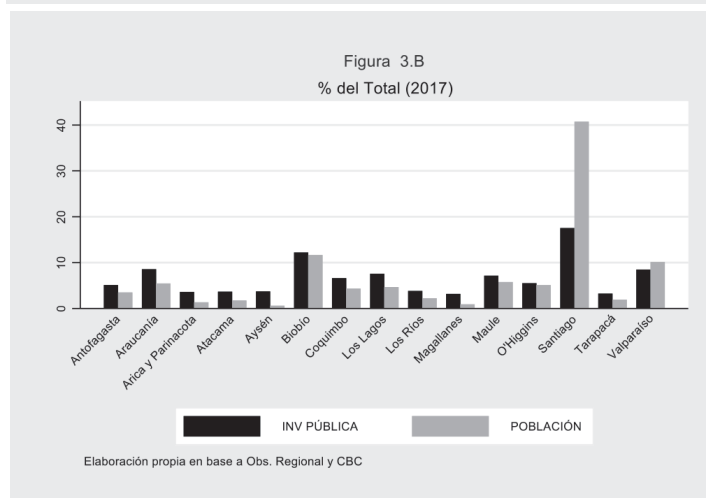
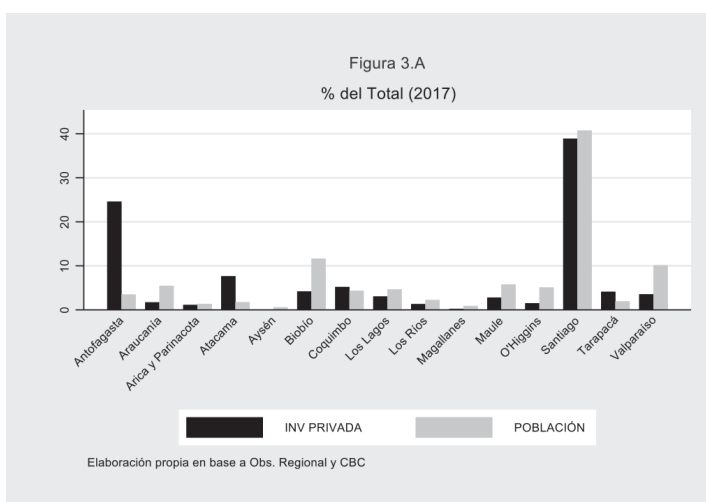
A la evidente concentración de la inversión privada en territorios específicos se suma el hecho de que esta representa aproximadamente el 80% de la formación bruta de capital en el país. Este diagnóstico conlleva un desafío central si en verdad deseamos promover una distribución más equitativa de la actividad económica en el territorio, cual es la necesidad de definir las opciones de política disponibles para tal efecto, en un contexto en que es el sector privado el que moviliza el grueso de los recursos.



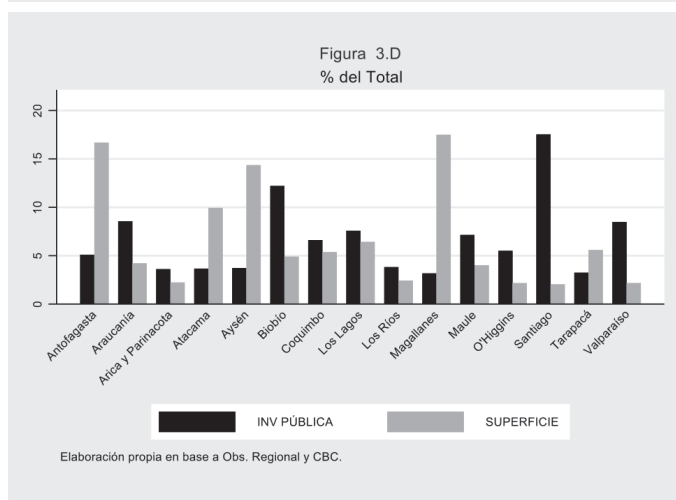
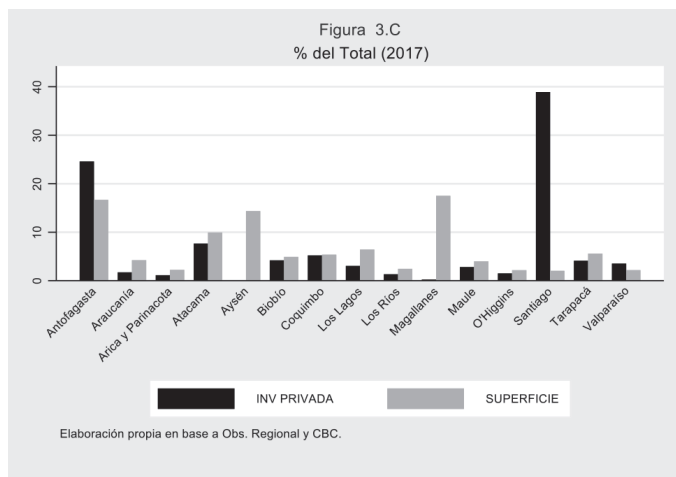
Una forma alternativa de examinar el problema, es por la vía de la comparación entre la proporción de inversión ejecutada por región, y la proporción de ciertas características regionales relevantes. Dicha comparación se realiza para los casos de la población y la superficie regional en las figuras 3.A-3B. Los datos de inversión privada pueden obtenerse a partir de los registros de la Corporación de Bienes de Capital, los cuales son publicados por el Observatorio Regional de la SUBDERE. Las cifras comparadas corresponden al año más reciente disponible (2017) para la inversión privada y pública total, respectivamente. En esta última categoría incluimos la inversión sectorial, la inversión de decisión regional, la inversión privada y la inversión de las empresas públicas.

Los datos por región, presentados en conjunto con la proporción de la población residente, se encuentran en las figuras 3.A y 3.B. La lectura

directa de los mismos permite identificar tres hechos estilizados fundamentales. El primero es que, si utilizamos la población como variable de referencia, la inversión pública total no tiene un sesgo en favor de la región Metropolitana. Mientras que casi un 40% de la población reside en dicha región, solo un 17,5% de la inversión pública se realiza en ella. Con la sola excepción de Valparaíso, en todas las restantes regiones, la proporción de la inversión pública supera la respectiva proporción de la población residente en el total del país.



Equidad territorial y desarrollo: el caso de Chile



Si esta misma comparación la realizamos en el marco de la inversión privada (3.A), la situación es sustancialmente distinta. El mayor porcentaje de dicha inversión es realizada en la región Metropolitana, con una participación en el total que se asemeja a la proporción de la población residente. Lo anterior en desmedro de la Araucanía, Biobío, Maule, O'Higgins y Valparaíso, en las cuales el porcentaje de población residente es igual o superior al doble del respectivo del porcentaje de la inversión privada en el total nacional. En este caso sí hay un sesgo evidente hacia

ciertas regiones, de la cuales dos de ellas (Metropolitana y Antofagasta) se llevan cerca del 60% del total. Un tercer hecho destacable surge de repetir la comparación anterior, respecto a la proporción de superficie regional en el total del territorio (figuras 3.C y 3.D). En este caso, tanto la inversión privada como la inversión pública muestran un fuerte sesgo en favor de la región Metropolitana. A diferencia de la inversión pública, en el caso de la inversión privada sí se observa un fuerte sesgo hacia las regiones mineras y la región Metropolitana.

De lo anterior se sigue una conclusión tan evidente como directa, y es que un factor muy determinante en la asignación de la inversión tanto pública como privada, es la densidad poblacional. En el caso de la inversión privada, dicha densidad genera mayor rentabilidad a partir de las economías de escala y las economías de ámbito en zonas más pobladas. En el caso de la rentabilidad social que afecta los proyectos de inversión pública, la demanda potencial de los servicios generados se ve especialmente impulsada por la densidad poblacional. Sin embargo, hay dos diferencias importantes entre el criterio de asignación utilizado en la inversión social versus aquel de la inversión privada. El primero, y posiblemente el más importante, es que la inversión pública también incorpora factores socio demográficos, entre los cuales se cuenta el uso de precios sombra para ciertos insumos tales como la mano de obra, y la valoración explícita de las externalidades asociadas al proyecto. Lo segundo es que, habiendo cumplido la etapa de evaluación técnica respectiva, la ejecución de la inversión pública debe ser sometida al criterio de la autoridad política, lo cual admite cierta discrecionalidad en la asignación final.

3. Acción del Estado en beneficio de la equidad territorial

Cabe preguntarse en qué medida puede el Estado contribuir o corregir las brechas descritas anteriormente. Dado que el escenario referido es

el reflejo de una importante centralización económica entre regiones, el objetivo de convergencia interregional supone promover mayor descentralización y, por tanto, nivelar las condiciones de vida en el territorio nacional. La cuestión es, entonces, cuáles son las herramientas disponibles por parte del Estado para tal efecto y qué impacto podrían tener eventuales medidas en el corto y largo plazo.

Al respecto, la factibilidad de cambiar significativamente la distribución territorial del PIB enfrenta ciertas dificultades y condiciones básicas que deben ser debidamente consignadas. La primera es que el presupuesto regional solo representa algo más del 3 % del presupuesto del gobierno central (DIRPES, 2017). Si bien ello restringe la autonomía de las autoridades regionales, no se desprende de lo anterior que la distribución del gasto público en su conjunto sea necesariamente inequitativa. Esto, toda vez que el propio nivel central ejecuta el resto del gasto y lo distribuye entre las regiones con un criterio que obedece a la demanda efectiva de servicios en el territorio y a la “rentabilidad social” de la inversión. Respecto a esta última, es importante mencionar que la suma de la inversión pública regional y municipal solo representa un 12% de la inversión pública total (sectorial, regional y municipal). Ello se compara desfavorablemente con un promedio cercano al 40% a nivel mundial (OCDE, 2017).

Desde el punto de vista del potencial del Estado como promotor de la descentralización, el panorama anterior se encuentra condicionado por el hecho de que la inversión pública en su conjunto alcanzó solo el 21 % de la formación bruta de capital tanto pública como privada para el año 2017 (MDS, 2019). Ello permite anticipar que no obstante las formas de intervención y las políticas a seguir en beneficio de la equidad territorial, estas deben enmarcarse en el establecimiento de incentivos para que las propias regiones generen condiciones favorables a la inversión privada, lo cual exige concederles las facultades y libertades necesarias para atraer inversión, desarrollar áreas de interés y potenciar las condiciones territoriales que estén en línea con los intereses de la comunidad.

En suma, es difícil que solo por medio de una asignación presupuestaria más equitativa se logre mayor convergencia interregional.

Cabe por tanto reflexionar sobre las políticas a través de las cuales se puede fortalecer a las regiones en su capacidad de atraer más inversión al territorio. Las políticas pro descentralización reconocen tres dimensiones paralelas: la descentralización política (DP), la descentralización administrativa (DA) y la descentralización fiscal (DF). En cuanto a la DP, Chile ha dado pasos importantes a nivel regional, al introducir consejeros regionales elegidos en forma directa por la comunidad desde 2014 y la aprobación en 2017 de una norma que regula la elección directa de los futuros “gobernadores regionales”, los cuales tendrán la conducción política de la región. Lo anterior no traerá efectos visibles en lo inmediato, pero podría generar cambios sustanciales en el largo plazo. Las autoridades políticas así elegidas serán autónomas del gobierno central, tendrán mayor protagonismo y ejercerán presión para que los gobiernos regionales accedan a más recursos. Inevitablemente, las regiones ganarán visibilidad y serán un laboratorio a partir del cual ciertas políticas públicas podrán experimentarse y servir de referente para el resto del país. Por su parte, la promulgación de la ley que establece un protocolo para la delegación de competencias en el 2017, representa un cambio muy trascendente en cuanto a la DA se refiere. No solo las regiones están ahora habilitadas para solicitar nuevas competencias; también el ejecutivo puede concederlas por oficio.

Es sin embargo el ámbito fiscal aquel sobre el cual aún queda un largo camino por recorrer. No existe en la actualidad una Ley de Rentas Regionales, como la hay a nivel municipal. Lo anterior implica que, si bien los gobiernos regionales poseen cierta autonomía para decidir sobre los gastos, no la tienen respecto de los ingresos. Ello restringe severamente sus posibilidades de incrementar los recursos disponibles en razón de objetivos propios, lo cual restringe el alcance de las decisiones de gasto del gobierno regional al ámbito de las transferencias recibidas desde el nivel central. La ley que establece el mecanismo de transferencia de com-

petencias antes mencionada, no es exhaustiva en relación a los recursos involucrados en el ejercicio de las mismas. En su artículo 21 señala que, al momento de evaluar la delegación de las transferencias mencionadas, el comité encargado de tal requerimiento deberá “considerar” la respectiva transferencia de recursos y de personal necesarios para tal efecto. Agrega que los recursos serán entregados mediante un “convenio de transferencias” entre la región beneficiaria y el servicio respectivo.

Así entendido, el procedimiento en cuestión no concede a la región mayor DF, puesto que si bien esta podrá ejercer nuevas funciones y atribuciones, los recursos necesarios se agregarán al presupuesto regional solo en función de las nuevas necesidades. Podría incluso suceder –si el convenio de transferencia de recursos no cubre debidamente los costos asumidos por el gobierno regional correspondiente– que las nuevas responsabilidades administrativas no puedan financiarse debidamente, y que por tanto, esta nueva competencia termine comprometiendo recursos de otras áreas funcionales del gobierno regional, reduciendo así la autonomía fiscal (Falleti, 2012) y, por tanto el grado de DF correspondiente.

En vista de lo anterior, parece pertinente examinar la estructura de los ingresos regionales en Chile, a fin de evaluar posibles vías de fortalecimiento de la autonomía fiscal regional. De la figura 4.A se desprende que en la actualidad, el grueso de los recursos proviene de transferencias, las cuales se concentran en el “aporte fiscal” y “las transferencias de capital”. El primero corresponde a la suma del “Fondo Nacional de Desarrollo Regional” más el “Fondo de Competitividad”, los cuales son luego utilizados para financiar proyectos de inversión regional. En cuanto a las “transferencias de capital”, estas provienen de una serie de leyes específicas que comprometen recursos en favor de las regiones, a partir de patentes y otros beneficios, los cuales deben destinarse a inversión. Cabe observar sin embargo, que los mismos son inicialmente recaudados por el nivel central a través de la Tesorería General de la República y luego transferidos a las regiones. Dado que estas no tienen injerencia en las tasas, bases gravables y criterios de recaudación, los recursos así obteni-

dos están fuera de control por parte del gobierno regional, y el equilibrio presupuestario estará garantizado por definición. El gobierno regional no asumirá riesgo alguno en sus decisiones de gasto en la medida que estos estén comprometidos en el presupuesto.

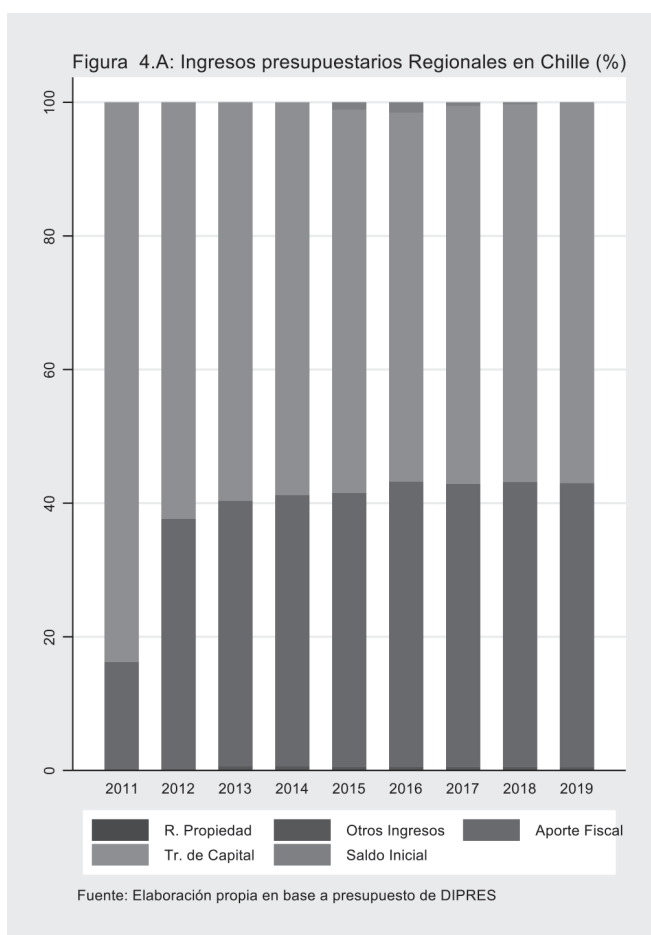
Sin perjuicio de los ingresos referidos, los residentes de ciertas regiones poseen beneficios tributarios excepcionales que deben sumarse a los recursos fiscales consignados en el presupuesto, bajo la forma de gastos tributarios. Para el ejercicio 2019, el presupuesto de la nación contempla un “gasto tributario regional” de U\$D 356 (millones), lo cual corresponde a un 0,11% del PIB (DIPRES, 2018). Una cuenta sucinta de tales beneficios asociados incluye diversas leyes que consignan excepciones en beneficio de territorios seleccionados. En primer lugar, la Ley Arica beneficia a la región de Arica y Parinacota. Esta otorga un crédito tributario del 30% “de los bienes físicos de activo inmobiliario que corresponda a construcciones, maquinaria y equipos, incluyendo inmuebles destinados preferentemente a su explotación comercial con fines turísticos, vinculados con la producción de bienes o prestación de servicios del giro o actividad del contribuyente, adquiridos nuevos o terminados de construir en el ejercicio respectivo”. Este beneficio llega al 40% en el caso de la provincia de Parinacota. La “Ley Tocopilla” exime del impuesto a la renta a las empresas manufactureras industriales de cualquier tipo ubicadas en dicha comuna, las cuales tienen además ventajas arancelarias especiales para la importación de mercancías necesarias en la producción. La “Ley Austral” concede un crédito tributario a la inversión realizada en las regiones de Aysén y Magallanes y la Provincia de Palena, consistente en una deducción de entre un 10% y un 32% de la base gravable, dependiendo del monto del tramo de inversión respectiva. La “Ley Navarino” exime del impuesto de la renta y de gravámenes aduaneros a las empresas industriales, mineras, de explotación de riquezas del mar, transporte y turismo, ubicadas en la región de Magallanes. Entre otros beneficios específicos, esta norma contempla un 20% de bonificación a los bienes y servicios

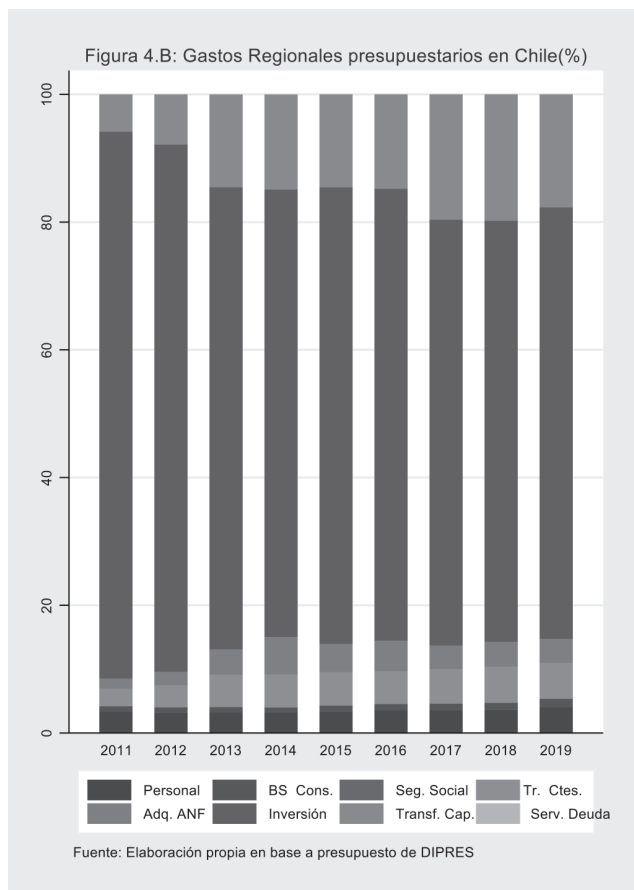
producidos por la empresa, si estos se efectúan dentro del territorio nacional. El “régimen preferencial aduanero de las comunas de Porvenir y Tierra del Fuego”, en la región de Magallanes, exime a las empresas locales del impuesto a la renta y del impuesto predial, y concede otros beneficios varios a empresas industriales, agroindustriales, agrícolas, ganaderas, mineras, de explotación de las riquezas del mar, de transporte y de turismo, ubicadas en dicha zona. Por último, la Ley de Bonificación de Mano de Obra en zonas Extremas concede una bonificación del 17% del sueldo mínimo a la contratación de mano en las regiones de Tarapacá, Arica y Parinacota, Aisén y Magallanes.

En contraposición a las fuentes de ingreso regional, es por el lado de los gastos que las regiones tienen bastante libertad de acción (figura 4.B). Aquello que corresponde a “gastos de funcionamiento” (personal, bienes y servicios de consumo, adquisición de activos no financieros y otros) representa algo más del 5% del total. Esta categoría admite solo adecuaciones de largo plazo por parte de los gobiernos regionales, toda vez que el grueso de los mismos corresponde al gasto en personal, el cual tiene una importante inercia presupuestaria en el tiempo. Sin embargo, todo aquello incluido bajo las categorías de “inversión” y de “trasferencias de capital” es el fruto de decisiones sobre las cuales las regiones poseen gran autonomía para decidir. Estas últimas tienen como destino diversas organizaciones de la sociedad civil, así como también municipios y otras entidades y servicios públicos con presencia regional.

De lo anterior se siguen dos conclusiones centrales que ameritan ser abordadas en el marco de reformas futuras. La primera es que si bien los gobiernos regionales administran un presupuesto relativamente pequeño, el grueso del mismo está destinado a financiar proyectos de inversión sobre los cuales pueden decidir con relativa libertad. Solo se exceptúan de esta norma las llamadas “provisiones”, correspondientes al 15% para los ingresos totales en el 2019, y en las cuales las inversiones permitidas están acotadas a sectores predeterminados. La segunda conclusión es que los gobiernos regionales carecen de facultades y responsabilidades rele-

vantes en lo que a generación de ingresos se refiere. Todos los recursos consignados en el presupuesto provienen de transferencias, incluyendo aquellos originados en el conjunto de Leyes especiales antes mencionadas. Esta realidad debilita severamente la capacidad de la comunidad regional para exigir a las autoridades la debida rendición de cuentas sobre sus recursos, hecho que atenta contra los principios básicos de una adecuada “descentralización fiscal”.





La cuestión que subyace tras las cifras y antecedentes presentados, es cuáles opciones de política son potencialmente más efectivas en el propósito de promover la convergencia regional hacia un estándar nacional aceptable. Al respecto, cabe observar que cualquiera sea la respuesta, esta supone el empoderamiento de las regiones para decidir sobre mecanismos que les permitan atraer más inversión privada compatible con sus planes de desarrollo. En dicho espíritu, la factibilidad de que las propias regiones puedan conceder autónomamente beneficios especiales a empresas que realicen inversiones en su territorio aparece como una alterna-

tiva interesante. Ello supone, por ejemplo, que si una región determinada estima deseable promover en su territorio la industria vitivinícola, el gobierno regional correspondiente pueda disponer de alguna herramienta que permita conceder ventajas especiales a las empresas del rubro.

En esta línea, sería potencialmente muy efectivo si las regiones pudieran decidir sobre una sobre tasa al impuesto de primera categoría. Regiones interesadas en generar más recursos en su favor, estarían habilitadas para incrementar dicha tasa y retener para sí la recaudación marginal así obtenida. Por el contrario, regiones en las cuales hay un interés especial por liberar la carga impositiva a ciertas empresas, podrían hacerlo autónomamente. La propuesta anterior tendría una ventaja adicional: hacer a los gobiernos regionales, al menos parcialmente responsables de sus ingresos, lo que fortalecería la capacidad de la comunidad de fiscalizar su gestión. El camino de incrementar los ingresos por transferencia –que ya representan el grueso de los ingresos regionales– no tendría los efectos deseados en el marco de los objetivos plateados. Por una parte, continúa manteniendo a las regiones al margen de las decisiones de ingreso, lo cual dificulta la necesaria rendición de cuentas del gobierno regional frente a los electores. Por la otra, ese camino no concede herramientas autónomas a partir de las cuales la autoridad regional pueda materializar sus planes de desarrollo en el territorio.

Podría argumentarse que la propuesta anterior carece de realismo, en razón de los múltiples beneficios de los que ya gozan las regiones extremas. Sin embargo, así como tales regiones representan una excepción en materia tributaria, bien podría concebirse que las competencias fiscales sobre las rentas de las empresas antes mencionadas no fuesen necesariamente extensibles a todas las regiones. Ello implica reafirmar el compromiso del Estado con aquellas zonas “especiales”, pero a la vez reconocer la necesidad de profundizar la autonomía de aquellas regiones que están en condiciones de ejercerla. Cabe por último mencionar, que los municipios en Chile poseen una prerrogativa similar a través de las

patentes comerciales, las cuales pueden variar en un rango e incluso eximir de sus pagos a empresas localizadas en ciertas zonas.

4. Conclusiones

Dado que el grueso de la formación bruta de capital proviene del sector privado en Chile (más del 80%), la cuestión de cómo nivelar las condiciones de vida en el territorio nacional descansa en forma muy significativa, en la factibilidad de desplazar la inversión privada hacia regiones y zonas rezagadas. En dicho espíritu, la realidad del financiamiento de los gobiernos regionales exige mayor libertad para que las propias regiones, mediante decisiones autónomas, puedan atraer inversión privada en áreas productivas de su interés. Los ingresos regionales en la actualidad, provienen mayoritariamente de transferencias, sobre las cuales las regiones tienen escaso o nulo control. Un paso necesario consiste en conceder a las regiones más capacidad de decidir sobre algunas fuentes de ingreso, particularmente aquellos que tengan incidencia en las decisiones de asignación de la inversión privada. Algo similar ya existe en el ámbito municipal –en el marco de las patentes comerciales– y podría también implementarse a nivel regional a partir de una sobre tasa del impuesto a la renta sobre las sociedades, que fuese de control total o parcial del gobierno regional. Esta prerrogativa podría también estar acotada en un rango (al igual que las patentes comerciales) y entregaría una herramienta efectiva de mayor autonomía y mejor rendición de cuentas del gobierno regional frente a la comunidad.

Referencias

DIPRES (2017). *Financiamiento de los Gobiernos Regionales en Chile*. Recuperado de http://www.dipres.gob.cl/598/articles-160346_doc_pdf.pdf.

- Falleti, T. (2012). *Decentralization and Subnational Politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- (2018). *Informe de Finanzas Públicas. Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2019*. Recuperado de http://www.dipres.gob.cl/597/articles-178468_a_presentacion_IFP_2019.pdf.
- MDS (2019). Informe Anual de la Inversión Pública 2017, Ministerio de Desarrollo Social, República de Chile. .
<http://sni.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/download/informe-anual-de-inversion-publica-2017/?wpdmdl=3487>
- OCDE (2017). *Brechas y estándares de gobernanza de la infraestructura pública en Chile Análisis de Gobernanza de Infraestructura*.
https://biblioteca.digital.gob.cl/bitstream/handle/123456789/1385/Brechas_y_estandares_de_gobernanza_de_la_infraestructura_publica_en_Chile.pdf?sequence=1&isAllowed=y.
- Romer, P. (1986). Increasing Returns and Long Run Growth. *Journal of Political Economy*, (94), pp. 1002-1037.
- Solow, R. (1956). A Contribution to the Theory of Economic Growth. *Quarterly Journal of Economics*, (70), pp. 65-94.

Desarrollo con diálogo territorial: la necesidad de construir confianzas

Álvaro García H.

Presidente de Alianza Valor Minero. Correo: agarcia@valorminero.cl

Danae Mlynarz P.

Gerente del proyecto Institucionalidad de Diálogo Territorial.
Correo: dmlynarz@valorminero.cl

Institucionalidad de Diálogo Territorial

Cuando pensamos en un desarrollo territorial compartido, sin duda emerge en forma inmediata la necesidad de diálogo y participación ciudadana. ¿Cómo construimos entre personas, grupos y comunidades que poseen intereses distintos, un desarrollo territorial que nos permita mejorar la calidad de vida y preservar el medioambiente frente a los proyectos de inversión en los territorios? Esta fue una de las preguntas que motivó nuestro trabajo para generar la Agencia de Diálogo Territorial, y es completamente coherente con la perspectiva del presente libro.

El diálogo y la colaboración son condiciones para el éxito en un mundo donde múltiples actores reclaman participar e incidir en las decisiones que los afectan. En la sociedad vertical que caracterizó por siglos la convivencia social, la acción colectiva fue dirigida a través de un estilo autoritario, de modo que hoy en día crecientemente es percibida como inefectiva. Las redes de información y comunicación han facilitado el encuentro de muchos, lo que les da poder para manifestar su punto de vista ante cualquier decisión, pública o privada.

Esta nueva complejidad de la sociedad requiere de nuevas instituciones y prácticas que den cuenta de la existencia de múltiples agentes capaces de representar sus intereses. Dichas instituciones deben ser inclusivas y desarrollar la participación simétrica e incidente de los diversos intereses. Esto, para así comprometer activamente a los distintos actores con los resultados que se co-construyen.

Son innumerables los casos en que la participación no pasa de ser una pantomima en que se escucha solo aparentemente y en donde prevalecen asimétricas las capacidades de representación de los múltiples intereses. Como estos procesos no logran compromisos efectivos, normalmente se terminan cooptando a algunos participantes mediante diversas formas de compensación. Una nueva forma de transacción es usada en lugar de buscar intereses comunes para construir a partir de ellos, de modo que constituye solo otra manera de hacer lo mismo. Se premia al que se porta bien de acuerdo con los intereses de algunos, lo que ha demostrado ser una fórmula ineficaz.

Lo anterior se ha complejizado aún más por el surgimiento de “intermediarios” que buscan representar los intereses de una de las partes, normalmente la más débil. No obstante, terminan representando los suyos propios y, la mayoría de las veces, se quedan con la mayor tajada de lo transado. Esto tuvo como consecuencia que la participación y el diálogo se debilitaran como instrumentos para construir redes de colaboración, lo que se sumó al clima de desconfianza en las instituciones que participan de estos procesos. Todas estas malas prácticas han generado la denominada “fatiga del diálogo”.

La experiencia ha demostrado que el camino del diálogo hacia resultados no es fácil. Un diálogo efectivo requiere condiciones.

El progreso de Chile precisa más y mejor inversión; sin ella no hay desarrollo sostenible. La tasa de inversión durante varios años ha descendido y en consecuencia se ha reducido el crecimiento potencial. Si bien son múltiples los factores que explican esta caída, hay uno que destaca

por su relevancia y creciente presencia: los conflictos socioambientales. El Atlas de la Justicia Social ubica a Chile entre los cinco países con mayor cantidad de conflictos socioambientales del mundo¹. El Instituto Nacional de Derechos Humanos, que cuantifica los conflictos socioambientales, señala que el número solo ha crecido desde que se le mide, y que este llegó a ciento dieciséis durante 2018². La SOFOFA, por su parte, estimó en U\$ 57.870 millones los proyectos detenidos por este tipo de conflictos (el 50% de ellos corresponde a proyectos mineros)³. Esto es más de lo que invierte Chile en un año.

En este capítulo presentamos el diseño de una nueva institucionalidad para apoyar y formalizar los procesos de diálogo entre el Estado, las comunidades y el sector privado. Esta institucionalidad está orientada a convenir condiciones para que los proyectos de inversión aporten sostenibilidad (económica, social y ambiental) a los territorios donde se instalan. Se trata de una propuesta que busca asumir la complejidad y la riqueza de una realidad en que múltiples agentes e intereses buscan participar en las decisiones que los afectan, y que quiere proveerles a estos, un canal para que ello ocurra. Este diseño fue co-construido con diversos actores durante el periodo de dos años y con el financiamiento del gobierno de Chile, a través del Fondo de Inversión Estratégica del Ministerio de Economía y la CORFO⁴.

¹ Ver el ATLAS en <https://ejatlas.org/>. También citado por el Consejo Nacional de Innovación para el Desarrollo (2017). Para mayor información sobre la evaluación de los conflictos socioambientales de proyectos de gran tamaño con foco en agua y energía para el periodo 1998-2015, ver: <http://www.cnid.cl/wp-content/uploads/2017/04/Informe-final-CNID-Evaluacio%C81n-de-Conflictos-Socioambientales-1.pdf>

² Ver <http://mapaconflictos.indh.cl>

³ Catastro de Proyectos de Inversión 2017, SOFOFA.

⁴ En el desarrollo de este proyecto colaboraron un Directorio y un Consejo Consultivo Multiactor. Además del apoyo técnico de: Fundación Espacio Público, Rubik Sustentabilidad, Focus Consultores, Centro de Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica de Chile, Facultad de Derechos Universidad Alberto Hurtado, Fundación Casa de la Paz y el SMI CSRM de la Universidad de Queensland-Australia.

Para esta política pública partimos de la base de que la construcción de confianzas entre las comunidades y las empresas es un factor clave para el éxito de la iniciativa. Por esto, es necesario que las últimas consideren a la comunidad como un actor cuya participación en el proyecto de inversión es fundamental. Además de la generación de confianza, para que dichos planes tengan éxito se requiere que los actores involucrados perciban que el territorio se beneficiará más en un escenario con proyecto que en uno sin proyecto. Tanto para la comunidad como para el territorio en su conjunto y para la empresa, este proyecto debe poder ser entendido como un aporte. Lo anterior implica no solo gestionar los impactos, sino también que el proyecto permita generar un desarrollo de acuerdo con la visión del propio territorio y de sus habitantes.

En esta nueva institucionalidad, el Estado se hace presente para garantizar un diálogo de calidad, temprano y a largo plazo, como un mecanismo de gobernanza entre los diversos actores, y que muestra los beneficios que este tiene para todos los intereses en juego. Esto adquiere mayor relevancia tomando en consideración el proyecto de ley de reforma al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), el cual plantea la necesidad de que los proyectos cuenten con un proceso de participación temprana. La propuesta aquí presentada permite dotar de contenido a dicho proceso y provee un soporte institucional para su realización, al entregar una metodología basada en estándares de calidad usados y validados ampliamente a nivel nacional e internacional⁵.

⁵ Dentro de los estándares internacionales se puede destacar todo el trabajo desarrollado por la Corporación Financiera Internacional (IFC), el Consejo Internacional de Minería y Metales (ICMM), la Asociación Internacional de Hidroelectricidad (IHA), el Banco Interamericano para el Desarrollo (BID), las Normas ISO, entre otras. En el ámbito nacional, se destaca el trabajo desarrollado por el Ministerio de Energía y la Agencia de Sustentabilidad y Cambio Climático, con la Guía de estándares para la participación y los Acuerdos voluntarios de pre-inversión, respectivamente. Dentro de experiencias internacionales se puede mencionar a Australia, Canadá y EE.UU., entre otros.

¿Qué es la Agencia de Diálogo?

La Agencia de Diálogo Territorial corresponde a una institución que permite implementar un modelo de participación ciudadana para proyectos de inversión, de carácter temprano y de largo plazo. Supone también la posibilidad de acompañar⁶ las etapas de construcción, operación y cierre de los proyectos de manera institucionalizada, mediante metodologías y procedimientos. El Estado asume como garante del cumplimiento de una serie de criterios que permiten dialogar con mayor simetría, y propender hacia acuerdos entre el titular del proyecto y los diferentes actores privados y públicos vinculados al territorio donde dicho plan se desea desarrollar.

El objetivo central de la Agencia es generar un sistema certificador de las condiciones necesarias para la promoción de un diálogo de calidad y que sea efectivo entre el titular de un proyecto, las comunidades, las autoridades y servicios públicos, y otros actores privados presentes en el territorio. Además, busca que los participantes comprendan a cabalidad las implicancias del proyecto, puede realizar recomendaciones y alcanzar eventuales compromisos para lograr: un diseño del proyecto más sustentable, una mejor gestión de los impactos socioambientales, y que los aportes voluntarios que la empresa realice contribuyan a un desarrollo territorial de largo plazo y basado en el beneficio colectivo de sus habitantes.

Objetivos específicos:

- Contribuir a la generación de confianza y de una relación a largo plazo entre los titulares de proyectos y los diferentes actores de los territorios donde estos se inserten.

⁶ Se afirma que es una posibilidad que los titulares pueden optar si lo requieren durante todo el ciclo de vida del proyecto, más que una condicionante del ingreso al sistema.

- Mejorar los estándares de participación ciudadana en términos de oportunidad, incidencia y representatividad para el desarrollo de proyectos de inversión.
- Fortalecer el capital social y las capacidades de los dirigentes y organizaciones sociales de los territorios.
- Promover proyectos de inversión más sustentables y armónicos con su entorno.
- Promover la articulación público-privada y el fortalecimiento de capacidades locales para avanzar hacia un desarrollo territorial de largo plazo.

La Agencia de Diálogo aquí propuesta consiste en un sistema integrado por cinco módulos o componentes. Tres de ellos –Sistema de diálogo, Sistema de resolución de controversias e Índice de calidad del diálogo– tienen como objetivo promover un diálogo más efectivo entre las partes. Los otros dos –el Sistema de certificación de facilitadores y mediadores, y el Fondo de apoyo al diálogo– generan las garantías para alcanzar procesos de diálogo más simétricos y legítimos. Las principales características de cada módulo se describen a continuación.

Sistema de diálogo

El Sistema de diálogo es un mecanismo de gobernanza multiactor, que permite que el Estado actúe como garante de los procesos de diálogo. Su función es organizar y generar las condiciones para establecer un diálogo de calidad entre los actores territoriales y la empresa titular. Esto, con el fin de abordar los elementos claves sobre la instalación de ciertos proyectos de inversión que, por su dimensión y efectos a escala temporal y geográfica, requieren de más y mejores mecanismos de coordinación para asegurar su sostenibilidad ambiental y social.

Está basado en la instalación de mesas de diálogo multi actor y tiene como finalidad la generación de confianzas a largo plazo entre los actores del territorio y la empresa mediante la implementación de espacios de diálogo en torno a elementos de diseño, localización y tecnologías del proyecto, aspectos preparatorios al estudio de impacto ambiental, y las oportunidades que el proyecto genera para un desarrollo territorial de largo plazo.

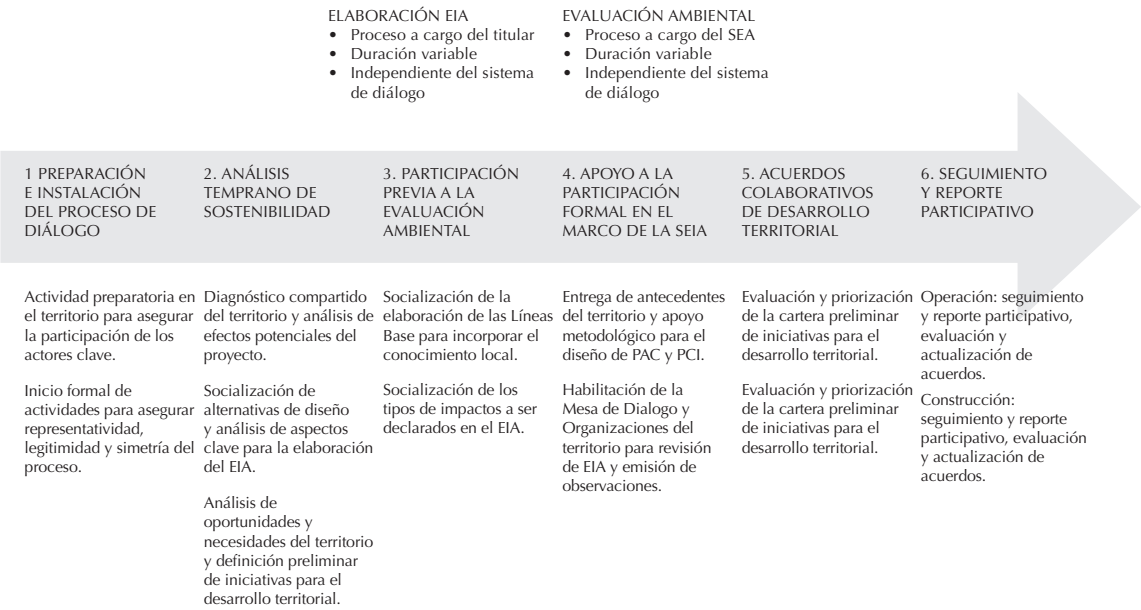
Para esto, considera una serie de procedimientos metodológicos a partir de diferentes etapas y actividades, asegurando el cumplimiento de estándares de representatividad e inclusión de actores e intereses, incidencia en la toma de las decisiones, transparencia e información, oportunidad, planificación conjunta y desarrollo integral de los territorios donde se emplazan los proyectos de inversión. Los resultados esperados del proceso son:

1. Ampliar y mejorar la calidad de las instancias de participación ciudadana formal en términos de incidencia, oportunidad y legitimidad.
2. Contribuir a mejorar el diseño de proyectos en etapas tempranas y la calidad de los estudios de impacto ambiental.
3. Que los aportes realizados por los titulares del proyecto a los territorios en donde se emplazan tengan un enfoque de desarrollo territorial y de largo plazo. Las inversiones que con este fin se realicen deben ser consideradas como gastos necesarios para la generación de renta. Para esto se establecerán normas de seguimiento, rendición de cuentas y transparencia.
4. Diferenciar el diálogo entre impactos socioambientales y los mecanismos de mitigación y compensación, y los aportes voluntarios de inversión socioeconómica por parte de las empresas, para crear un nuevo instrumento que certifique estos últimos (Acuerdos colaborativos de desarrollo territorial).
5. Generar un mecanismo de seguimiento transparente sobre los compromisos adquiridos por los participantes a través del funcionamiento

to de la mesa de diálogo, los que serán de distintos niveles según la etapa del proceso en que se hayan contraído.

El Sistema de diálogo y, en concreto, la intervención de facilitadores, en ningún caso sustituye el trabajo de relacionamiento comunitario que realizan las empresas. Estos tendrán en consideración que los principales actores en este proceso son las comunidades y las empresas titulares, por lo que se deben garantizar los mecanismos e instancias para que ello ocurra.

Figura 1: Etapas de trabajo para la ejecución de procesos de diálogo multiactor en el marco del Sistema de diálogo



Fuente: Elaboración propia.

Sistema de resolución de controversias

El Sistema de diálogo previamente descrito cuenta con una serie de elementos que buscan prevenir la ocurrencia de conflictos. Sin embargo, complementariamente, se considera un Sistema de resolución de controversias (SRC), cuyo objetivo general es gestionar y canalizar institucionalmente los conflictos y desacuerdos que pueden existir en el desarrollo de los procesos de diálogo, así como en el posterior cumplimiento de los compromisos que se puedan alcanzar. De esta forma, se busca reducir y prevenir los niveles de conflictividad y potencial judicialización de las controversias surgidas a lo largo del proceso de diálogo, mediante el establecimiento de compromisos fundados en la buena fe y la mantención de confianzas entre las partes.

Para cumplir con estos objetivos, el sistema se basa en la mediación como mecanismo alternativo y prejudicial de resolución de controversias, que es reconocido como un método más rápido, flexible y económico –en tiempo y recursos– que el judicial para llegar a compromisos satisfactorios. La mediación es guiada por la figura del mediador, definido como un tercero imparcial que ayuda a las partes a ampliar la búsqueda de opciones para establecer por sí mismas una solución al conflicto, el cual es formalizado a través de compromisos. El sistema contemplará mecanismos idóneos para garantizar la imparcialidad del mediador.

Los compromisos alcanzados durante la mediación actúan como un equivalente jurisdiccional, otorgándole validez y vinculatoriedad a los compromisos alcanzados en el marco de esta, mediante su certificación por medio del Sistema de diálogo.

El Sistema de diálogo considera que la mediación se puede gatillar en base a dos escenarios:

1. **Intradiálogo:** disponible en las etapas tempranas del proceso, cuando el diálogo se encuentre entrampado y sea necesaria la intervención de un tercero con habilidades de mediación entre partes. No constituye

propiamente un SRC, en la medida que no es un sistema alternativo al judicial. Tiene un carácter preventivo y facilitador del diálogo en momentos críticos, cuando se requiere de una asesoría metodológica por parte del mediador para evitar el escalamiento del conflicto.

2. Prejudicial: disponible cuando algún miembro de la mesa perciba una desavenencia, omisión o incumplimiento de lo acordado en torno a las bases para la elaboración del estudio de impacto ambiental⁷ –cuando esto haya sido validado por el SEA– o de los Acuerdos colaborativos de desarrollo territorial.

La mediación es un mecanismo de resolución de controversias disponible solo para los participantes de la mesa de diálogo. Esta instancia puede volverse un paso obligatorio previo a la interposición de reclamaciones administrativas y judiciales para los miembros de la mesa, lo que se busca que quede establecido por los participantes al inicio del proceso de diálogo.

Por último, cabe señalar que, si la mediación no prospera, siempre existe la posibilidad de recurrir a tribunales civiles para el caso de los Acuerdos colaborativos de desarrollo territorial, o a los tribunales ambientales en el caso de las bases para la elaboración del estudio de impacto ambiental respecto de asuntos que hayan sido validados por el SEA.

Índice de calidad del diálogo (ICD)

Este instrumento establece un sistema de medición del proceso de diálogo para su monitoreo y evaluación, con el fin de conocer y retroalimentar la calidad de la comunicación desarrollada en cada proceso. Esto posibilita su mejora continua al indicar las adaptaciones requeridas, y

⁷ Este término es homologable al usado en la reforma del SEIA como “Términos de referencia para la elaboración del Estudio de Impacto Ambiental”.

contribuye a generar conocimiento y aprendizaje a partir de la evidencia. Evaluar los procesos de diálogo permitirá levantar información relevante para la rendición de cuentas, pues proporcionará datos sobre el avance del proceso de diálogo, como resultados, metas e impactos deseados a los participantes y a los que administran los recursos.

En términos concretos, el ICD constituye un instrumento de evaluación que integra herramientas cuantitativas y cualitativas. Principalmente reconoce tres momentos a evaluar: el diálogo temprano, los Acuerdos colaborativos de desarrollo territorial y el seguimiento y monitoreo de los compromisos. Esto en relación con seis dimensiones: inclusión y representatividad legítima de actores e intereses, habilitación para el diálogo, transparencia, simetría y accesibilidad; planificación formal conjunta y gobernanza, visión territorial y acuerdos de colaboración para el desarrollo territorial, y confianza y clima de diálogo. Cada una de ellas está compuesta por subdimensiones, que dentro de la construcción del índice tienen ponderaciones diferenciadas según su relevancia.

Además, el ICD está compuesto por un set de instrumentos: cuestionario para el equipo de facilitación, que entrega la información necesaria para conocer el estado en que se encuentra el proceso de diálogo en desarrollo; instrumentos de encuesta a la comunidad ampliada (interesada / afectada / implicada en el proyecto) y a actores de la mesa de diálogo; pauta de observación no participante, aplicada durante las sesiones de la mesa de diálogo, en que se observa el desempeño del equipo facilitador y el proceso de diálogo; y cuestionario que permite calificar el desempeño de los facilitadores y mediadores, entre otros aspectos.

Sistema de certificación y acreditación de facilitadores y mediadores

El Sistema de certificación tiene como propósito garantizar que los actores que apoyan los procesos de diálogo en el Sistema de diálogo

cuenten con los conocimientos, competencias y actitudes necesarias para desempeñar su rol en términos imparciales, transparentes, efectivos y de acuerdo con las mejores prácticas internacionales, en un marco de respeto por los derechos humanos y el reconocimiento mutuo. Busca velar por la neutralidad del proceso de comunicación, dada por la imparcialidad, probidad e idoneidad de los profesionales que lo lideran.

Para dar cumplimiento a este propósito, el Sistema de certificación propuesto se basa en los principios de independencia y autonomía, transparencia, legitimidad, flexibilidad y pertinencia a las necesidades del Sistema de diálogo.

El modelo de certificación se presenta como un sistema de libre acceso, de carácter voluntario para todos aquellos actores que deseen obtener la certificación, y obligatorio solo para aquellos que quieran desempeñarse dentro de la Institucionalidad de Diálogo Territorial. La certificación se realiza en base a tres estándares: formación (educación formal, no formal y/o continua de carácter teórico-práctica), experiencia (cantidad de años y casos en los que se ha desempeñado en proceso de diálogo y resolución de controversias) y competencias (conocimientos, habilidades y actitudes). Los tres estándares presentados son ponderados para obtener el resultado de la certificación, en que la experiencia y competencias son los con mayor ponderación.

La evaluación y certificación de estos estándares se realiza por medio de la revisión de antecedentes y la aplicación de metodologías teórico-prácticas (aplicación de pruebas estandarizadas y realización de juego de rol) que permitan visualizar el conocimiento, las habilidades y actitudes de los actores que deseen desempeñarse en el Sistema de diálogo. Este proceso contiene una serie de etapas sucesivas, cada una de las cuales considera una retroalimentación para los actores que opten por certificarse. El sistema establecerá mecanismos suficientes para que en los procesos de mayor complejidad exista una mayor garantía respecto de la experiencia de facilitadores y mediadores.

Este proceso de certificación está desarrollado para el perfil de facilitador y mediador. En el caso de los asesores técnicos y agentes locales –que también son parte del equipo facilitador– se considera que estos no son susceptibles de ser certificados, ya que las competencias requeridas para el desarrollo de su función tienen un carácter de especificidad local y/o excesivamente técnica. En todo caso, se les establecerán exigencias de experiencia y competencia, dependiendo de las materias a analizar.

Los facilitadores y mediadores, una vez certificados, forman parte de un registro. En el caso de los agentes locales y asesores técnicos, estos son ingresados a una nómina posterior a su participación en algún proceso de diálogo desarrollado en la Institucionalidad de Diálogo Territorial.

El Sistema de certificación también reconoce la necesidad de contar con actores para conformar equipos de facilitación que conozcan y comprendan la cosmovisión de los pueblos indígenas, sus creencias e intereses particulares. Para ello, contempla un ítem donde se destaca la experiencia que el profesional pueda tener trabajando con comunidades indígenas, a través de un “sello indígena” que categoriza la experiencia según años de trabajo en esta materia. Además, contempla la incorporación de co-facilitadores indígenas, aun cuando estos no se encuentren certificados. Para lo anterior, se requiere que la mesa de diálogo valide su participación, pudiendo este co-facilitador quedar integrado a la nómina de agentes locales.

El Sistema de certificación busca contar con alcance a nivel nacional para asegurar el acceso a lo largo del país, a todos los actores que deseen certificarse en la materia, tanto para los del sector público y privado como para representantes de las comunidades⁸. Esto permitirá contar con un número adecuado de profesionales certificados disponibles para entregar servicios en procesos de diálogo desarrollados por el sistema. De

⁸ Para este grupo la propuesta considera la incorporación de ciertos criterios que facilitan su inclusión, entre ellos el reconocimiento de aprendizajes previos, la consideración de una evalu-

igual manera, dejará que se constituya como una plataforma abierta, que pueda prestar servicios a otros organismos del Estado que requieran de facilitadores y mediadores de calidad.

Adicionalmente, se establecerán sistemas de evaluación de desempeño y de capacitación para facilitadores, mediadores y evaluadores. Se precisarán las causales por las cuales los agentes anteriores pueden ser removidos y/o reemplazados.

Fondo de apoyo al diálogo

El Fondo de apoyo al diálogo tiene como propósito disponer de una fuente de financiamiento para los procesos de diálogo. Este tendrá la capacidad de administrar fondos de origen privado y de gestionarlos de manera expedita –a través de un fondo ciego– para garantizar la transparencia, oportunidad e imparcialidad en el uso de estos recursos.

La creación de un fondo ciego permite mantener una posición objetiva y sin preferencias en relación con los intereses de los intervinientes y proyectos. Adopta sus decisiones en base a criterios objetivos y entrega de forma permanente información transparente, oportuna, íntegra y comprensible para las partes.

En términos concretos, el objetivo del Fondo de apoyo al diálogo es financiar el proceso de diálogo entre los diversos actores participantes durante la fase temprana de un proyecto de inversión, y con posibilidades de extenderse durante su construcción, operación y cierre, considerando dos líneas de financiamiento: proceso de habilitación del diálogo y el diálogo propiamente tal.

Los servicios correspondientes a la línea de habilitación para el proceso de diálogo son aquellos que tienen como objetivo brindarles a los

acción socioeconómica por parte de la Institucionalidad de Diálogo Territorial para la asignación de becas, y la designación de una cuota de cupos para este grupo.

actores participantes, las condiciones para que el diálogo se desarrolle en términos simétricos. Los recursos estarán destinados a financiar capacitaciones y asesorías a la mesa de diálogo y a las organizaciones e instituciones participantes de la mesa que requieran financiamiento⁹. Esto, especialmente en materias técnicas para asegurar una información confiable y veraz para todos los participantes. Lo anterior permite la contratación de especialistas en diversas temáticas que aporten información comprensible para todos los participantes. Entre estos servicios se encuentran la capacitación, la asistencia técnica y la entrega de recursos materiales para el desarrollo del proceso de diálogo y participación de los asistentes.

Respecto a la segunda línea de financiamiento, esta considera las acciones propias del proceso de diálogo orientadas a guiar y colaborar con los procesos en el territorio. Los recursos estarán destinados a financiar exclusivamente las instancias de la mesa de diálogo y las acciones relacionadas al proceso (difusión, convocatoria, logística), y serán presupuestados y gestionados por el equipo interno de la Institucionalidad de Diálogo Territorial. Entre los servicios que considera están los estudios requeridos para la instalación y preparación del proceso de diálogo, todas aquellas acciones y recursos propios de los procesos en el marco del sistema, la contratación de facilitadores y mediadores, y la aplicación del Índice de calidad del diálogo.

El financiamiento de toda la institucionalidad de diálogo es complementado por fondos provenientes del sector público, determinados por la Ley de Presupuestos Anual de la Nación. Estos fondos deben cubrir los costos administrativos y operacionales de gestión de los recursos. Por otro lado, los aportes provenientes del sector privado se realizarán a través del cobro de una tarifa de ingreso, cuyo valor variará aplicando una escala

⁹ Deberán ser los propios participantes de la mesa de diálogo quienes definan qué organizaciones o instituciones podrán recibir habilitaciones financiadas por el fondo.

de categorización de proyectos, que considera variables donde a mayor complejidad, mayor pago.

Implementación de la Institucionalidad de Diálogo Territorial

La implementación de la Agencia de Diálogo Territorial se ha diseñado en base a un proceso gradual. Así, la implementación inicial del sistema será liviana, ya que se efectuará mediante medidas administrativas y de gestión, sobre la base de la infraestructura institucional que existe actualmente. De forma posterior, el Sistema de diálogo se formalizará legalmente cuando se cuente con la experiencia y los aprendizajes suficientes. Para llegar a su régimen completo –una agencia independiente bajo la figura de una corporación de derecho público– se deberá presentar la o las iniciativas de ley que integren todos los aspectos que será necesario regular para permitir al sistema contar con una institucionalidad sólida y permanente en el tiempo, y que no sea susceptible a los cambios basados meramente en decisiones de la administración.

Para las dos etapas de implementación se han establecido una serie de criterios claves para la definición de la propuesta de diseño institucional, que aquí se presentan:

- **Entidad pública:** Existe consenso respecto a que el Sistema de diálogo sea una institución pública. Lo anterior se condice con la demanda de que el Estado tenga un rol garante y certificador del diálogo y, además, el que sea una entidad pública facilita la coordinación con otros órganos públicos y procedimientos administrativos relacionados con el proceso de diálogo.
- **Neutral:** Esta institución debe mantener una posición objetiva y sin preferencias en relación con los intereses de los intervinien-

tes y proyectos. Además, debe adoptar sus decisiones en base a criterios transparentes, cuyo propósito explícito sea la calidad del diálogo.

- **Gobernanza multiactor:** La institucionalidad de diálogo debe ser un espacio en donde amplios sectores de la sociedad se sientan representados, y que entregue las garantías suficientes para poder participar libremente y bajo los principios de la buena fe. Lo anterior se lograría en una institución en donde las decisiones estratégicas de la misma puedan ser adoptadas a través de una gobernanza multiactor, con presencia de representantes del Estado, sectores empresariales y sociedad civil (por ejemplo, miembros de la academia, ONGs, gremios, etc.).
- **Con despliegue territorial:** Implica que la institución tenga capacidad de presencia local y garantice mecanismos que aseguren la mirada regional en el proceso de diálogo.
- **Flexible y con potestades:** La institución requiere tener una adecuada coordinación con otros órganos públicos y procedimientos administrativos relacionados con el proceso de diálogo, y contar con competencias para fijar estándares y exigir conductas positivas por parte de los participantes.
- **Financiable con fondos privados:** En la medida que una fuente de recursos son los propios titulares de proyecto, la institucionalidad requiere ser un órgano público que pueda recibir y administrar recursos privados para implementar el proceso de diálogo a través de un fondo ciego.
- **Eficiente institucionalmente:** Una institución nueva, capaz de ir aumentando en escala a medida que se requiera y lo suficientemente adaptable para ir realizando los ajustes necesarios cuando se esté implementando.

Conclusión

Chile necesita con urgencia una institucionalidad que certifique el diálogo, una política de desarrollo territorial con una articulación estatal que permita beneficios mutuos, respetando los derechos de las personas y del medio ambiente. Hoy es necesario concebir estas inversiones dentro del desarrollo territorial, y no como entes aislados. Para ello, el diálogo es un componente esencial y prioritario que, al parecer, tenemos que aprender a desarrollar como país.

CEPAL entiende al desarrollo territorial como un proceso de construcción social del entorno, impulsado por la interacción entre las características geofísicas, las iniciativas individuales y colectivas de distintos actores, y la operación de las fuerzas económicas, tecnológicas, sociopolíticas, culturales y ambientales en el territorio.

Para que ese proceso de construcción social se lleve adelante con la colaboración público-privada, el diálogo es la principal herramienta. Pero no cualquier diálogo, sino un diálogo efectivo, que permita resultados. Un diálogo que no solo sea fruto de la buena voluntad de las partes, sino que tenga condiciones previamente establecidas, que permita que todos puedan participar de él sin asimetrías de información, que todos conozcan las reglas del juego, que todos puedan prever las consecuencias que puedan traer al territorio las decisiones que se tomen producto de estas conversaciones, desde diversas aristas (sociales, medioambientales, culturales y económicas). En resumen, debemos dirigirnos hacia una política pública que institucionalice el diálogo territorial para avanzar en las inversiones en diversas localidades y en el desarrollo territorial en Chile.

Hoy, sin embargo, contamos con un clima de desconfianza y de malas experiencias en participación ciudadana, que no hace fácil este desafío. Escuchamos decir a los dirigentes sociales que la Ley de Participación Ciudadana en la gestión pública del año 2011 es un avance en establecer

el derecho a la participación, pero que su implementación ha sido pobre desde los servicios públicos. Se dice también que, generalmente, cuando se cumple se hace solo para dar por satisfecha la obligación, más que por la convicción de que a través de esos mecanismos (cuentas públicas, consejos de sociedad civil y consultas ciudadanas) la ciudadanía esté incidiendo en la toma de decisiones sobre las políticas públicas que se ejecutan en el país.

Se afirma, desde las organizaciones de la sociedad civil, que para los servicios públicos dialogar es que ellos se sienten en la mesa, escuchan, entiendan los argumentos y apoyen las decisiones previamente adoptadas, estableciéndose así un diálogo unidireccional y asimétrico entre institución y ciudadanía. Todo esto ha terminado, en muchos casos, por hacer frustrante la experiencia de participar.

Por otra parte, cuando se habla del diálogo que algunas empresas desarrollan en los territorios en que intervienen y generan impactos, desde la ciudadanía se pone en duda la posibilidad de comunicación con una parte que tiene intereses creados en el territorio, y donde la información que se entrega no parece confiable. Desde las empresas, por otro lado, se pone en duda la capacidad de representación y liderazgo de los dirigentes locales para avanzar en conversaciones que permitan llegar a acuerdos de beneficio compartido.

¿Dónde nos deja este escenario? Hoy, desde diversas voces, queda en evidencia que en Chile existe una fatiga del diálogo, y que si seguimos haciendo más de lo mismo solo agudizaremos las desconfianzas, frustraciones y malestares. Es necesario, entonces, dirigirse hacia un diálogo efectivo, a un diálogo con resultados, a un diálogo con incidencia.

Para alcanzar este objetivo es necesario avanzar en las condiciones necesarias para la comunicación efectiva: que todos quienes se sienten en la mesa representen los intereses de los suyos y cuenten con las capacidades para hacerlo (escenario en que las habilidades y el fortalecimiento de las organizaciones sociales resulta clave); que todos los actores

manejen la información necesaria para poder dialogar, tratando de disminuir las actuales asimetrías de información con datos confiables y en un lenguaje comprensible; que se converse desde una mirada que atienda de forma integral los impactos de un proyecto sobre un territorio, no solo los ambientales; que el diálogo se oriente hacia acuerdos de beneficio compartido, consistentes con una visión estratégica de desarrollo territorial que articule de forma exitosa la inversión social y la pública.

Sin lugar a duda, los acuerdos colaborativos de desarrollo territorial forman parte relevante del diseño de política pública contemplado en el proyecto de Institucionalidad de Diálogo Territorial (IDT). Es en la mesa de diálogo, organismo integrado por la comunidad, los servicios públicos y sector privado y la empresa, donde se gestan estos acuerdos, cuyo seguimiento se realiza durante todo el proceso de vida del proyecto de inversión en el territorio.

De esta forma, se busca que los proyectos dejen beneficios en los territorios donde se insertan desde una lógica de desarrollo territorial, tratando de evitar la lógica transaccional, poco transparente y que beneficia solo a quienes saben negociar mejor, que hoy existe en algunos proyectos.

Nuestro concepto es más amplio que las acciones de valor compartido, pero las incluye, en el entendido de que valor compartido son inversiones que aportan simultáneamente a los habitantes y a la empresa por la vía de nuevos productos que atiendan a las necesidades de las personas; la gestión de la cadena de valor de manera más sustentable y eficiente; y el fortalecimiento de la economía local.

A nuestro entender, desde Valor Minero y su proyecto de Institucionalidad de Diálogo Territorial, hoy la industria desarrolla algunos proyectos que van más allá de valor compartido, y por eso creemos que los acuerdos de desarrollo territorial deben incorporar estos y otros puntos relevantes. Por ejemplo, el beneficio a los actores como parte del negocio principal, el que puede concretarse mediante la distribución de un porcentaje de las utilidades o de las ventas del negocio que permitan

mejorar la calidad de vida de todos los miembros de la comunidad; la infraestructura compartida, que tiene el potencial de distribuir los beneficios entre los diversos actores del territorio y, por ende, levantar recursos como el fortalecimiento de la seguridad hídrica; y proyectos de vialidad o transporte, puertos o matriz energética.

Estos acuerdos colaborativos de desarrollo territorial también deben hacer viable la transferencia de conocimiento e información, ya que los grandes proyectos de inversión contemplan la generación de contenido que actualmente no está disponible públicamente. Esta información puede ser útil para diversos fines de las autoridades gubernamentales y, por cierto, para emprendimientos productivos.

Por último, un factor clave en estos acuerdos es la inversión social. Ello mejora la calidad de vida de las personas al generar sinergias en el territorio y en colaboración con el sector público, en que es posible reforzar recursos para generar el desarrollo territorial de las comunidades.

Lo importante es que el acuerdo dé cuenta de un proyecto común que se coconstruye con los diversos actores, y que no es impuesto ni por la empresa, ni por un sector determinado que influya preferentemente. Aquí la participación en la construcción del acuerdo es clave, así como en su seguimiento y monitoreo.

No obstante lo anterior, las experiencias del pasado también interfieren en soñar el futuro, y en la posibilidad de confiar en que esto es posible. De hecho, luego de revisar los estudios de caso que este proyecto ha levantado en su desarrollo, se constata que la transaccionalidad de las relaciones está fuertemente instalada y es una cultura difícil de romper. Aún más, el nivel de la transaccionalidad y los negocios aladaños de estas relaciones entre privados y con abogados, asesores y otros dando vueltas como intermediarios, ha fragmentado de tal forma el tejido social en los territorios, que en ellos se habla de “vendidos”, “comprados” y “traidores”, entre otros epítetos que han dañado fuertemente la conviven-

cia social y que hacen urgente avanzar en la existencia de esta política pública.

Referencias

- CORFO (2018). *Agencia de Diálogo Territorial para proyectos de inversión*. Santiago.
- (2018). *El Valor del Diálogo*. Santiago: UQBAR editores.

Descentralización Fiscal Responsable: objetivos políticos, colaborativos y prioridades¹

Heinrich von Baer V.

Académico IDER-UFRO, Presidente Nacional, Fundación Chile Descentralizado
Correo: hvonbaer@gmail.com

Ismael Toloza B.

Académico Universidad de la Frontera, Núcleo de Investigación de Ciencias sociales
Correo: ismael.toloza@ufrontera.cl

La opinión política y técnica predominante es que es urgente alcanzar a diseñar, enviar a trámite legislativo y poner marcha durante el actual período de gobierno la Ley de Financiamiento Regional y Local, con Responsabilidad Fiscal, comprometida por el gobierno del Presidente Piñera, para así asegurar que las nuevas autoridades de los gobiernos regionales y locales que resulten electas y legitimadas por la ciudadanía en octubre de 2020, dispongan de los recursos de decisión autónoma necesarios para impulsar el desarrollo de sus respectivas comunas y regiones.

¹ Propuesta de Fundación Chile Descentralizado, actualizada a partir de aportes de Seminario Nacional (02.08.18), Congreso nacional, Santiago; Minuta reunión de directivas de Senadores y Diputados Regionalistas con Ministro de Hacienda (24.08.18) y Taller de Integración en Valparaíso (Fundación Pjensa, 12-13.09.18) y entregadas al Susecretario de Hacienda, Francisco Moreno, como aporte al trabajo de la Mesa Gobierno-Bancadas de Senadores y Diputados Regionalistas.

Objetivos de Responsabilidad Política y Fiscal

Por tratarse de una materia compleja que durante varios períodos presidenciales ha sido prometida y luego olvidada, y para asegurar su implementación gradual y progresiva, pero real y efectiva, al tiempo de contener aspiraciones maximalistas, es altamente deseable que en dicha Ley se declare el inicio de una política de Estado en Descentralización Fiscal Responsable. Con tal propósito, en lo que sigue se propone un conjunto de Objetivos de Responsabilidad Política y Fiscal, como aporte al debate académico y político que debe anteceder y acompañar esa tan necesaria como esperada reforma:

- 1) **EQUILIBRIO FISCAL:** No incrementar el actual déficit fiscal.
- 2) **CRECIMIENTO Y EMPLEO, CON VALOR COMPARTIDO:** Fortalecer las capacidades de las comunidades y territorios de nivel local y regional, incentivando iniciativas de desarrollo económico y generación de empleos de calidad, con beneficios y responsabilidades compartidas.
- 3) **EQUIDAD SOCIAL Y TERRITORIAL:** Corregir las extremas asimetrías existentes en provisión de servicios básicos y capacidades de gestión del desarrollo entre comunidades locales y regionales, para así contribuir a un desarrollo social y territorial más equilibrado en Chile.
- 4) **EFICIENCIA DE GESTION, PROBIDAD Y TRANSPARENCIA:** Asegurar el buen uso de los nuevos recursos transferidos y generados a los gobiernos subnacionales y fortalecer la responsabilidad fiscal de los mismos.
- 5) **PARTICIPACION Y GOBERNANZA:** Promover la participación responsable y articulada de todos los actores del desarrollo (públicos, privados, académicos, sociales) de nivel local, regional y nacional.

- 6) **GRADUALIDAD:** implementación progresiva de la agenda descentralizadora, comprometiendo una Hoja de Ruta con medidas de corto, mediano y largo plazo.
- 7) **SENTIDO DE URGENCIA. Legislar a tiempo y bien:** Anticiparse con el debate y aprobación de la ley al inicio (octubre 2019) de las campañas de elecciones municipales y de Gobernadores Regionales (aprendiendo de los países que se demoraron demasiado, reaccionando bajo fuerte presión de los niveles subnacionales, legislando tarde y mal).
- 8) **CONFIANZA CIUDADANA:** Cumplir el programa de gobierno comprometido con la ciudadanía.

Prioridad 1: Cumplimiento del programa del Presidente Piñera

Por tratarse de una materia de responsabilidad exclusiva del Ejecutivo y por razones de credibilidad política, como Fundación Chile Descentralizado hemos planteado siempre, y reiteramos aquí, que la primera prioridad de medidas que debiera contener el respectivo proyecto de Ley, es el cumplimiento de las seis principales medidas comprometidas con la ciudadanía de Chile en el programa de gobierno del Presidente Sebastián Piñera, y solemnemente reiterado con ocasión de su discurso inaugural del 11 de marzo 2018 desde el Palacio de La Moneda, al declarar:

“Tenemos que acercar el gobierno a la gente; fortalecer a nuestras regiones y a nuestras comunas, y por eso me comprometo a trasferir a los gobiernos regionales comunales más atribuciones, más responsabilidades y más recursos. Pero también quiero que sepan que les vamos a exigir una mejor gestión, una mayor transparencia y una participación más activa de los ciudadanos y vecinos de nuestras regiones y de nuestras comunas”.

Seis medidas comprometidas en el programa: propuesta para su cumplimiento

- 1) Compromiso del Programa: *“Definir una ley de financiamiento y responsabilidad fiscal regional”*.
Propuesta: Formular y comprometer, como Política de Estado, una “Ley de Financiamiento Local y Regional Fiscalmente Responsable”, que responda a las necesidades de gasto y a la capacidad de ingresos autónomos de las Municipalidades y de los Gobiernos Regionales, garantizando un financiamiento mínimo común y equitativo de los servicios públicos básicos.
Plazo deseable: envío 2º semestre 2019; aprobación 1er. semestre 2020
- 2) Compromiso del Programa: *“Crear una franquicia tributaria para las donaciones a municipios y regiones destinadas a inversión o programas en beneficio de la comunidad”*.
Propuesta: Creación del Fondo de Desarrollo Local
Plazo deseable: envío 2º semestre 2019; aprobación: 1er. semestre 2020
Nota: SOFOFA y la Asociación de Generadoras presentaron propuestas para la creación de este Fondo (Seminario Nacional 02.08.2018).
- 3) Compromiso del Programa: *“Aumentar los recursos de libre disposición de los municipios mediante la mejora de normas legales y reglamentarias que faciliten la recaudación de impuestos y derechos municipales”*.² Aprobación requerida: Modificación de reglamento de ley de rentas municipales. Plazo: 2ºsem.2019. Nota: propuestas presentadas por Ismael Toloza (IDER-UFRO) y SOFOFA.

² Reiterado por declaración de prensa *“Pago de patentes comerciales municipales en comunas donde producen las empresas”*.

Descentralización Fiscal Responsable: objetivos políticos, colaborativos y prioridades

- 4) Compromiso del Programa: *“Crear el Fondo Nacional de Desarrollo Local”*.

Propuesta (para 1ª. etapa de implementación del Fondo): Descentralizar fondos y competencias centralizadas (discrecionales): Programa de Mejoramiento Urbano (PMU), Programa de Mejoramiento de Barrios (PMB); esterilización de mascotas, otros.

Aprobación requerida: Decisión política en ley de presupuesto. Plazo: 2019 (Ley de presupuesto 2020)

- 5) Compromiso del programa: *“Aumentar los recursos transferidos a los gobiernos regionales a partir de los programas de inversión de impacto regional que hoy están en los ministerios”*.

Requisito de aprobación: Decisión política en ley de presupuesto. Plazo: 2019 (Ley de presupuesto 2020).

Notas:

- a) Propuesta presentada por Fernando Cortez, AIA, Antofagasta, referida a Ministerios de Bienes Nacionales, MOP y Vivienda.
 - b) También debiera comprometerse el traspaso de recursos (y de competencias) de:
 - MOP: caminos secundarios, agua potable, alcantarillado.
 - MINVU: conservación de vías urbanas; pavimentación participativa.
 - CORFO, SERCOTEC, SERNATUR, INDAP: Fomento productivo.
 - ONEMI: Manejo de catástrofes y emergencias (2% constitucional).
- 6) Compromiso del Programa: *“Mejoramiento del Fondo Común Municipal”*.

Plazo deseable: presentación de proyecto: 2º semestre 2019; aprobación: 1er. semestre 2020.

Notas:

- a) La Asociación Chilena de Municipalidades presenta una propuesta en el presente libro.

- b) Este proyecto deberá considerar los ajustes necesarios cuando se instituya el comprometido pago de patentes comerciales en las comunas donde producen las empresas.

Estado del Arte de otras Medidas:

Con el fin de contribuir al conocimiento actualizado del estado del arte de las otras principales medidas propuestas por diversos autores en el Seminario Nacional (mayo 2018) y siguiente Taller de Integración, para su presentación a las Bancadas de Senadores y Diputados Regionalistas, y por la directiva de éstas en la audiencia con el Ministro de Hacienda, dichas medidas fueron agrupadas (según su naturaleza, magnitud, impacto y fechas deseables de presentación y aprobación), en las siguientes categorías:

- Medidas de alto nivel de recaudación e impacto en el desarrollo y la equidad interterritorial
- Medidas focalizadas en sectores productivos
- Otras Medidas

En la Parte II del presente libro, “Estado del Arte para construir agenda: compromisos y avances de las propuestas”, se desarrollan sucintamente los antecedentes de dichas propuestas con sus respectivos autores.

El compromiso del gobierno del presidente Sebastián Piñera: una ley de financiamiento y responsabilidad fiscal regional, fundamentos y proyecciones¹

Francisco Moreno G.

Subsecretario del Ministerio de Hacienda. Correo: fmoreno@hacienda.gov.cl

Un Estado moderno y democrático debe contar con una institucionalidad que tenga en el foco a sus ciudadanos y sus diferentes necesidades. En este sentido, la cercanía con que sus instituciones logran funcionar es un aspecto clave para su éxito.

Chile está viviendo un proceso de descentralización que busca cambiar la posición relativa del poder dándole más preponderancia a las regiones. Este ha sido un esfuerzo que se ha transformado en una política de Estado, logrando trascender y frente al cual el gobierno del presidente Sebastián Piñera tiene el mayor compromiso. Estamos convencidos que para que el desarrollo llegue efectivamente a todas las familias y hogares del país, completando todos los ámbitos de sus vidas y reconociendo las ricas y diversas tradiciones y particularidades que hay a lo largo y ancho de nuestro país, se hace necesario avanzar hacia un modelo donde las regiones y los gobiernos locales sean protagonistas.

Existe un sentimiento bastante generalizado de que el centralismo estaría limitando la capacidad de crecimiento de nuestro país y afectando

¹ Agradezco el trabajo de investigación de Cristóbal Ruiz-Tagle Coloma, asesor de la coordinación de Políticas Sociales del Ministerio de Hacienda, y los comentarios de Hermann González Bravo, coordinador de Políticas Macroeconómicas y jefe de asesores del Ministerio de Hacienda.

la capacidad de desarrollo, cuestión que se manifiesta en desiguales indicadores de desarrollo socioeconómico de las distintas regiones (OECD, 2017).

Las últimas reformas legislativas en esta materia avanzan decididamente hacia una nueva forma de entender a las regiones y sus gobiernos como actores relevantes en el desarrollo político, social, económico y cultural de nuestro territorio.

La experiencia muestra que para avanzar en descentralización se deben tener presente sus tres dimensiones: la descentralización política, la descentralización administrativa y la descentralización fiscal.

Los avances en descentralización política han venido de la mano con la reforma constitucional que dispone la elección popular del órgano ejecutivo del gobierno regional y de la ley que regula la elección de gobernadores regionales (ley N° 20.990 y 21.073, respectivamente). Gracias a esta ley durante el año 2020 se llevarán a cabo las primeras e inéditas elecciones para definir quién ostentará el cargo de gobernador regional, nueva figura que reemplazará al actual intendente regional.

De la mano de estas reformas, está la descentralización administrativa que se ha definido por medio de la ley N° 21.074, la que define fortalecimiento regional y el traspaso de competencias del gobierno central a los gobiernos regionales en ámbitos de ordenamiento territorial, fomento productivo y desarrollo social y cultural. En esta ley se definen los procedimientos y la transición para avanzar responsablemente en este proceso, además de dotar de nuevas capacidades técnicas y humanas a las regiones.

En tanto, respecto a la descentralización fiscal aún no existe una ley que actualice el marco existente y que establezca un tratamiento acorde a los nuevos desafíos y facultades que tendrán los gobiernos regionales, una vez que entren en completa vigencia las leyes N° 21.073 y 21.074. El programa de gobierno del segundo mandato del presidente Sebastián Piñera define una serie de propuestas para avanzar en descentralización

fiscal, siendo una de la más destacadas justamente la de definir una ley de financiamiento y responsabilidad fiscal regional.

El objetivo de este artículo es exponer en mayor profundidad cuáles son los fundamentos y proyecciones de esta propuesta, teniendo en consideración que, en gran medida, el cómo se financien los gobiernos regionales dependerá de las responsabilidades y funciones que asuman, y en vista de que lo anterior constituye un inédito cambio, es necesario actualizar los marcos normativos para ofrecer una institucionalidad que sea coherente, sustentable y eficaz.

La importancia de la responsabilidad fiscal

Cualquiera que sea el diseño de la ley de financiamiento y responsabilidad fiscal regional, esta debe enmarcarse en el marco normativo que nos hemos definido para darnos estabilidad macroeconómica y gestionar nuestras finanzas públicas.

La estabilidad macroeconómica y financiera son condiciones necesarias para un crecimiento sustentable en el tiempo. La experiencia demuestra que la incertidumbre y la inestabilidad tiene claros efectos en la inversión, el consumo, el empleo y en el desarrollo económico integral. Desequilibrios macroeconómicos, inflaciones altas o elevados déficits causan grandes daños y son típicamente el resultado de políticas fiscales y monetarias laxas. Basta ver en nuestros países vecinos para evidenciar los costos sociales y políticos que se derivan de marcos fiscales que se rinden a la mirada cortoplacista y no se ordenan según estos objetivos.

Chile - entre los países latinoamericanos - ha sido pionero en la implementación de políticas y la creación de instituciones económicas que resguardan la estabilidad macroeconómica y financiera. Innovaciones como contar con un Banco Central autónomo o la Regla de Balance Estructural, donde se define el nivel de gasto público anual en base a los

ingresos cíclicamente ajustados han sido políticas que han mostrado empíricamente sus ventajas².

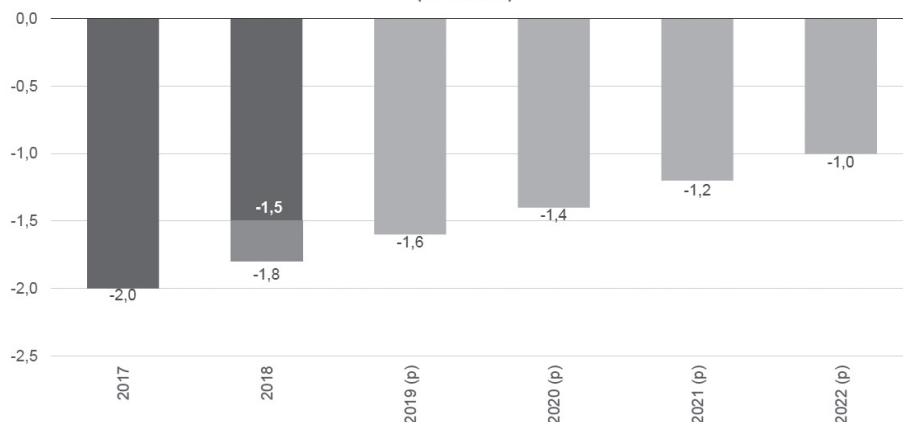
La política de Balance Estructural consiste en determinar un nivel de gasto fiscal en función de los ingresos estructurales de la Nación y la meta fiscal definida, de tal forma de contar con un gasto público responsable y limpio de las fluctuaciones del ciclo económico y del precio del cobre³.

Nuestro compromiso como Ministerio de Hacienda es avanzar constantemente, perfeccionando y robusteciendo la institucionalidad que permite esta estabilidad macroeconómica y financiera. Los instrumentos disponibles están en continua revisión, tanto en la manera en que se mide el ciclo como en la arquitectura institucional. Dos acciones a tener en cuenta relativo a este objetivo, es la nueva ley que crea el Consejo Fiscal Autónomo. Esta ley, enviada al Congreso en junio de 2018 y aprobada en enero de 2019, sigue las recomendaciones internacionales y dota de una institucionalidad adecuada a este organismo consultivo, de carácter técnico, que juega un rol clave en la aplicación de la Regla de Balance Estructural. Un segundo aspecto es el compromiso realizado al presentar el decreto que establece el compromiso fiscal 2018-2022 del gobierno del presidente Sebastián Piñera, donde se define la meta de reducir anualmente 0,2 puntos del PIB el déficit estructural que alcanzó 2% del PIB en 2017 (Figura 1). Con esta convergencia se busca avanzar en las condiciones necesarias para desarrollar las políticas del programa de gobierno en un marco de responsabilidad fiscal que nos permita devolver los indicadores fiscales a una senda sostenible y, en particular, estabilizar la razón de deuda pública a PIB en la segunda parte del gobierno.

² Ver, por ejemplo: Larraín y Parro (2006); Rodríguez, et al. (2006); Kumhof y Laxton (2009); French-Davis (2010); Marcel (2010) y Velasco, et al. (2010).

³ Debe tenerse en consideración que, pese a que aún persiste una dependencia a las exportaciones de cobre, si se considera la evolución que ha tenido la incidencia del metal rojo en el total de lo exportado, se observa que en el año 2018 equivalía al 48% del total mientras que hace diez años llevaba al 57%.

Figura 1: Meta Balance Fiscal Estructural (% del PIB)⁴



Fuente: Ministerio de Hacienda, DIPRES.

Como Ministerio de Hacienda tenemos la meta de avanzar en esta consolidación fiscal. Para lograr este objetivo, junto con una conducción fiscal responsable, es esencial recuperar la capacidad de crecimiento de la economía. El año 2018 dimos un primer paso en esa dirección y el objetivo del gobierno es sostener y consolidar esta recuperación.

Así, toda innovación que se desarrolle en materia presupuestaria de los gobiernos regionales debe circunscribirse en este marco de responsabilidad fiscal. Solo así se cuida lo que ha resultado ser un patrimonio fundamental para proporcionarle al país un crecimiento inclusivo y sustentable de largo plazo, al mismo tiempo de que se abren espacios para generar nuevas fuentes de ingresos a las regiones que ayuden a avanzar en la descentralización fiscal.

⁴ El 2018 se observa un resultado más positivo al de la proyección inicial (-1,5% versus -1,8%) producto de la recaudación fiscal originada de la venta de acciones de SQM entre Nutrien y Tianqui, lo que implicó una recaudación fiscal por concepto de impuestos a la renta sobre los US\$ 1.000 millones.

Financiamiento actual de los gobiernos regionales

El financiamiento de los gobiernos regionales debe responder a la facultades y responsabilidad que la ley les define. La ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, determina las funciones y atribuciones de los gobiernos regionales, así como la composición de éstos.

La administración superior de cada región radica en el gobierno regional, teniendo por objeto el ordenamiento territorial, el desarrollo social, cultural y económico del territorio comprendido dentro de cada región. Los gobiernos regionales tienen personalidad jurídica de derecho público y patrimonio propio. En el ejercicio de sus funciones, los gobiernos regionales deben inspirarse en principios de equidad, eficacia y eficiencia en el uso de los recursos públicos, en la preservación y cuidado del medio ambiente y en la participación de la comunidad.

Tras las últimas modificaciones, la ley sobre Gobierno y Administración Regional le confiere una serie de funciones a los gobiernos regionales, separándolas según funciones generales (art. 16), ordenamiento territorial (art. 17), fomento de las actividades productivas (art. 18) y en materias de desarrollo social y cultural (art. 19).

El gobierno regional está constituido por dos órganos: el gobernador regional, que oficia de órgano ejecutivo, y el consejo regional que tiene por finalidad hacer efectiva la participación de la comunidad regional y que cuenta, además, con facultades resolutivas, fiscalizadoras y normativas⁵. Ambos serán electos por votación popular.

⁵ El quórum que se exige para que el consejo regional pueda sesionar es, en primera citación, de tres quintos de los consejeros en ejercicio, y en segunda citación, la mayoría absoluta de aquellos. Salvo, que la ley exija un quórum distinto, los acuerdos del consejo se adoptan por la mayoría absoluta de los consejeros asistentes a la sesión respectiva.

El compromiso del gobierno del presidente Sebastián Piñera: una ley de financiamiento y responsabilidad fiscal regional, fundamentos y proyecciones

Para apoyar la labor del gobernador regional, la ley estipula que contará con seis divisiones: división de Planificación y Desarrollo Regional, división de Presupuesto e Inversión Regional, división de Administración y Finanzas, División de Fomento e Industria, División de Infraestructura y Transporte y una división de Desarrollo Social y Humano. Estas tres últimas deben coordinar el accionar de los servicios públicos regionales que dependan o se relacionen con el gobierno regional. Además, cada gobierno regional contará con un administrador regional y una unidad de control cuyo objetivo es la correcta gestión dentro del gobierno regional y el cuidado de la legalidad de sus actuaciones y control de la ejecución financiera y presupuestaria, respectivamente.

El presupuesto del gobierno regional constituye, anualmente, la expresión financiera de los planes y programas de la región ajustados a la política nacional de desarrollo y al Presupuesto de la Nación. La administración de fondos de los gobiernos regionales se rige por el Decreto Ley de N°1.263, de 1975 del Ministerio de Hacienda, así como por las disposiciones complementarias a dicho decreto. Estos cuerpos legales obligan a los gobiernos regionales, a formar parte del Sistema de Información para la Gestión Financiera del Estado (SIGFE), a seguir las orientaciones y regulaciones de los procesos presupuestario y de ejecución dictadas por la Dirección de Presupuestos.

Por efecto de la normativa vigente, los gobiernos regionales también forman parte del sistema de contabilidad gubernamental, debiendo seguir el conjunto de normas, principios y procedimientos dispuestos para medir, elaborar, controlar e informar los ingresos, gastos, costos y otras operaciones del Estado. Corresponde a la Contraloría General de la República fiscalizar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias por parte de los gobiernos regionales en relación con la administración de los recursos.

Actualmente, el financiamiento de los gobiernos regionales depende fuertemente de las transferencias del gobierno central. Los componentes

que explican las fuentes de ingresos de los gobiernos regionales son: programa de gasto de funcionamiento, programa de inversión regional - los cuales están especificados en la Ley de Presupuesto - y las provisiones que son administradas en su mayoría por la Subsecretaría de Desarrollo Regional del Ministerio del Interior y Seguridad Pública (Subdere).

El programa para gastos de funcionamiento dispone de los recursos necesarios para la operación (personal, bienes, servicios de consumo, entre otros). El programa de inversión regional dispone recursos para financiar distintas iniciativas como inversión en infraestructura, seguridad ciudadana, fomento, cultura, investigación, así como también recursos para la elaboración de planes y políticas regionales. Las principales fuentes del programa de inversión regional son el aporte fiscal - que incluye el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) libre - destinado a financiar infraestructura social y económica, el Fondo de Apoyo Regional (FAR) cuyo objetivo es financiar iniciativas de transporte, conectividad y desarrollo regional, y el Fondo de Innovación para la Competitividad (FIC), orientado a fomentar la innovación y las actividades productivas complejas. También se incluyen dentro del programa de inversión regional las transferencias de capital que constituyen ingresos propios definidos por ley⁶.

Finalmente, el 10% no distribuido del FNDR libre se administra por la Subdere en la forma de provisiones, traspasándose durante el año, disponiendo un 5% para situaciones de emergencia y otro 5% para estímulo de eficiencia a partir de mejoras observadas en indicadores.

Durante el segundo trimestre de cada año - y teniendo en consideración los objetivos estratégicos del gobierno regional y de los servicios

⁶ Se componen de patentes, derechos y regalías definidos por los siguientes cuerpos legales: Patentes mineras (Ley N° 19.143), Casinos de Juegos (Ley N° 19.995), Patentes Geotérmicas (Ley 19.657), Patentes de Acuiculturas (Ley N° 18.892), Patentes por derechos de agua no utilizados (Art 129 bis 19, Ley N° 20.017), Fondo de desarrollo de Magallanes (FODEMA), Concesión zona franca y recursos transferidos desde Bienes Nacionales producto de alguna venta de bienes. Casi un 60% de estos ingresos se explican por los ingresos que generan los Casinos de Juegos y las Patentes Mineras.

El compromiso del gobierno del presidente Sebastián Piñera: una ley de financiamiento y responsabilidad fiscal regional, fundamentos y proyecciones

que operen en la región - el gobernador regional con la participación de representantes del consejo regional, de los secretarios regionales ministeriales y los directores regionales de los servicios públicos, elabora un Anteproyecto Regional de Inversiones (ARI) en donde se define una estimación de las necesidades presupuestarias en inversión y actividades que la región requiere para el año siguiente, para relevarlo al nivel central y que de ese modo sea considerado en la Ley de Presupuestos para el Sector Público.

Una vez aprobada la Ley de Presupuestos para el Sector Público en el Congreso Nacional, y con ello definido el presupuesto del gobierno regional, corresponde al gobernador regional proponer al consejo regional la distribución de los recursos del FNDR que correspondan a la región⁷, así como de las inversiones sectoriales de asignación regional. La ley señala que esta propuesta del gobernador regional debe basarse en variables e indicadores objetivos de distribución intrarregional⁸.

El traspaso de competencias asociado a la ley N° 21.074 y el hecho de que la ley N° 21.073 defina que el órgano ejecutivo del gobierno regional sea electo democráticamente, con independencia del gobierno central, exige desafíos a este esquema de financiamiento. Bajo este nuevo esquema se debe tender a generar tanto reglas claras de responsabilidad en el gasto público así como capacidades técnicas que permitan la correcta aplicación y un marco de certidumbre para el gobierno regional que recibe. Lo anterior debe ir de la mano de mejoras sustantivas en los

⁷ La fórmula para definir del 90% de fondos del FNDR libre que le corresponde a cada región se hace en base a una ponderación de indicadores que consideran la población en condiciones de vulnerabilidad social: 30% población pobre e indigente, 30% raíz de la superficie regional, 10% tasa de pobreza regional, 10% población rural pobre, 5% hogares pobres con jefatura femenina, 5% índice de costo de pavimentación, 5% índice de costo de construcción de viviendas y 5% tasa de ruralidad de la región.

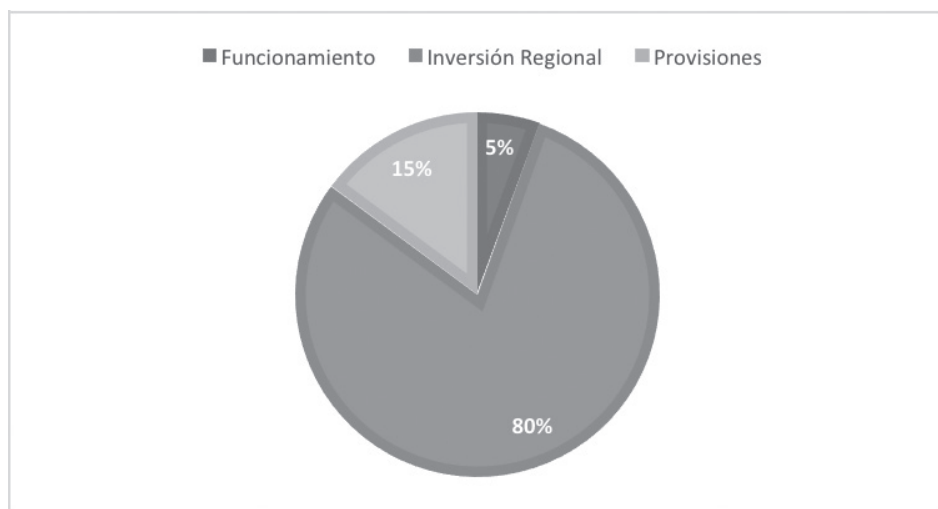
⁸ Para un detalle más pormenorizado del financiamiento de los gobiernos regionales hasta antes que sean electos los nuevos gobernadores regionales, revisar el documento “Financiamiento de los Gobiernos Regionales en Chile” elaborado por la Dirección de Presupuestos (Dipres, 2017).

estándares de eficiencia, rigurosidad y oportunidades de buen uso de dichos recursos.

Ley de Presupuestos 2019

La Ley de Presupuestos 2019 destina \$1.360.284 millones de presupuesto a las regiones mediante sus programas de funcionamiento, inversión regional y las provisiones que gestiona Subdere. El total de recursos para regiones equivale del orden del 3% del presupuesto total del sector público para este año.

Figura 2: Distribución del gasto total destinado a las regiones por tipo de programas presupuestarios



Fuente: Elaboración Propia en base a Ley de Presupuestos 2019

Como vimos, un componente clave en la gestión de los recursos regionales es el uso del componente de inversión, el cual puede ser priorizado según propuesta del gobernador regional, siempre y cuando cuente

El compromiso del gobierno del presidente Sebastián Piñera:
una ley de financiamiento y responsabilidad fiscal regional, fundamentos y proyecciones

con la aprobación del Consejo Regional. En la Tabla 1 se muestra el crecimiento real por región en el programa de Inversión Regional, observándose un incremento a nivel país de 3,8%.

Tabla 1: Inversión en gobiernos regionales Ley de Presupuesto 2019 (millones de pesos 2019)

	2019	2018	Dif.	%
Gobierno Regional Región de Tarapacá	42,127	40,543	1,584	3.91%
Gobierno Regional Región de Antofagasta	76,917	74,046	2,871	3.88%
Gobierno Regional Región de Atacama	63,463	61,216	2,247	3.67%
Gobierno Regional Región de Coquimbo	61,141	58,929	2,212	3.75%
Gobierno Regional Región de Valparaíso	75,199	72,293	2,906	4.02%
Gobierno Regional Región del Libertador General Bernardo O'Higgins	65,413	62,730	2,683	4.28%
Gobierno Regional Región del Maule	78,807	76,208	2,599	3.41%
Gobierno Regional Región del Biobío	71,632	68,847	2,785	4.05%
Gobierno Regional Región de La Araucanía	116,454	111,231	5,223	4.70%
Gobierno Regional Región de Los Lagos	76,536	73,658	2,878	3.91%
Gobierno Regional Región de Aysén del General Carlos Ibáñez del Campo	52,924	51,170	1,754	3.43%
Gobierno Regional Región de Magallanes y Antártica Chilena (*)	56,671	54,796	1,875	3.42%
Gobierno Regional Región Metropolitana de Santiago	120,567	117,110	3,457	2.95%
Gobierno Regional Región de Los Ríos	46,876	45,309	1,567	3.46%
Gobierno Regional Región de Arica y Parinacota	32,297	31,195	1,102	3.53%
Gobierno Regional Región de Ñuble	48,876	47,253	1,623	3.44%
	1,085,902	1,046,534	39,368	3.76%

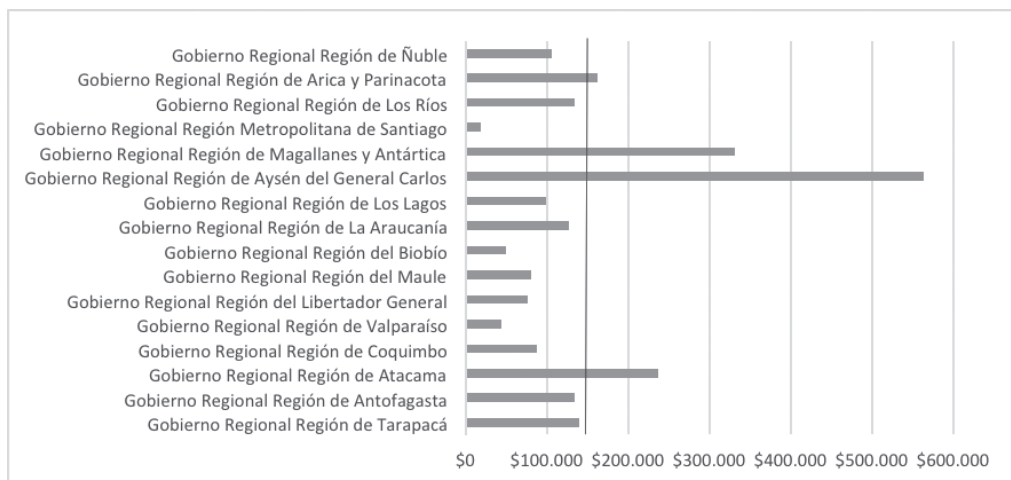
*Incluye Fondo de Desarrollo Magallanes (FODEMA).

Fuente: Elaboración Propia en base a Ley de Presupuestos 2019

Según la Ley de Presupuestos del Sector Público 2019, al observar las fuentes de ingresos del programa de inversión en la ley señalada, se observa que un 44% proviene del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), un 28% del Fondo de Apoyo Regional (FAR), un 9% por concepto de patentes, derechos o regalías, un 8% por concepto de programas de convergencia, un 3% por Fondo de Innovación para la Competitividad (FIC), un 3% por concepto de Fondo de Infraestructura Escolar (FIE), un 3% por concepto de Inversión y Reconversión Regional y un 2% por concepto de otros ingresos, como rentas de propiedades u otros ingresos corrientes.

La Figura 3 muestra el estado de las regiones al considerar el gasto total disponible a nivel *per cápita*. Se observan diferencias con respecto al promedio nacional, siendo las regiones más extremas - y con menor población - las que reciben la mayor cantidad de recursos por habitante. Este es un elemento positivo del actual esquema de financiamiento.

Figura 3: Gasto Total (considerando programa funcionamiento e inversión regional) per cápita en pesos por región según Ley Presupuestos 2019



Fuente: Elaboración Propia en base a Ley de Presupuestos 2019 y Censo 2017

El compromiso del gobierno del presidente Sebastián Piñera: una ley de financiamiento y responsabilidad fiscal regional, fundamentos y proyecciones

Fundamentos para una descentralización fiscal

Las leyes N° 21.073 y 21.074 presentan nuevas atribuciones y facultades para los gobiernos regionales. Esto abre la pregunta sobre qué cambios deberían hacerse para de la mano de estas reformas, avanzar en descentralización fiscal. Ya que el rol de cada nivel de gobierno, en cuanto a funciones, responsabilidades y facultades determina en gran medida el nivel de financiamiento requerido y su estructura.

Tal como se menciona en el programa de gobierno del presidente Sebastián Piñera, un esquema donde la gestión del Estado se construye exclusivamente desde una lógica centralista termina totalmente desfasada de las complejidades de la realidad que exigen una respuesta cercana, oportuna y adecuada a la diversidad del país y a las crecientes demanda de participación. No por nada, los gobiernos locales son las instituciones políticas que gozan de mayor valoración por la ciudadanía.

Sin embargo, debe tenerse en consideración que la evidencia internacional muestra que existen múltiples modos de avanzar en descentralización fiscal. En efecto, el programa de gobierno aborda una serie de propuestas para avanzar en descentralización fiscal⁹, entre las cuales se encuentra el compromiso de definir una ley de financiamiento y responsabilidad fiscal regional.

Este conjunto de propuestas se hace en base a principios generales que deben orientar todos los esfuerzos de descentralización fiscal: entre ellos se cuenta el principio de subsidiariedad vertical, el principio de descentralización activa y el principio de equidad. Solo así se cautela que estas reformas se integren coordinadamente y en sintonía dentro del quehacer del Estado.

El primero de ellos, la **subsidiariedad vertical** dice relación con establecer claramente los roles del gobierno central con los gobiernos

⁹ Para más información sobre las propuestas revisar la página 159 del “Programa de Gobierno del presidente Sebastián Piñera”.

subnacionales, de tal modo de evitar interferencias y superposiciones de competencias, pero al mismo tiempo potenciando el rol que cada uno está llamado a jugar, apoyándolo y proporcionándole los recursos. Este es un principio relevante a la hora de diseñar el mecanismo concreto que dará paso al traspaso de competencias que define la ley N° 21.074 o para debates como el que se ha abierto respecto a si un organismo técnico, que requiere de altos niveles de capacitación como el Sistema Nacional de Inversiones (SNI) podría ser traspasado a los gobiernos regionales, donde en la práctica perdería todas las ventajas que generan valor social que hoy tiene gracias a su funcionamiento al funcionar con lógica centralizada¹⁰.

El segundo, la **descentralización activa** apunta a que toda nueva atribución que se genere por mandato legal en algún órgano de la Administración del Estado evalúe primero su radicación en los gobiernos subnacionales. En simple, una opción preferencial por desarrollar atribuciones más cercanas a las necesidades de la ciudadanía. Este principio tiene su concreción en iniciativas que tengan por foco potenciar el rol de municipios y gobiernos regionales, que además de definirlos vayan de la mano con la generación de competencias necesarias para su ejecución, o con dar más espacios a los gobiernos subnacionales para manejar con autonomía los recursos de libre disposición.

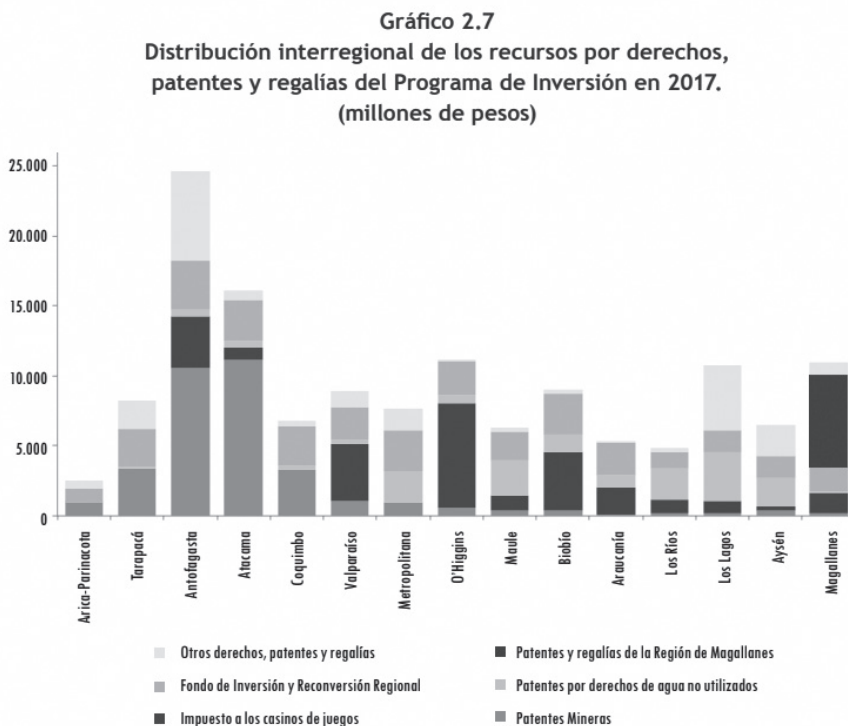
El **principio de equidad regional** apunta a que es rol del Estado -y de los gobiernos regionales en cuanto parte- es atender las necesidades de los ciudadanos y sus territorios, independiente de su capacidad para generar recursos. Las regiones son heterogéneas tanto en su actividad productiva (asociado con su capacidad de generar recursos para el erario nacional) así como en sus necesidades. La figura 4 muestra cómo se distribuyen los ingresos que se generan con los instrumentos que faculta

¹⁰ La literatura muestra que existe algunos bienes para los cuales es recomendable priorizar su provisión de manera centralizada. Véase Breton (2002).

El compromiso del gobierno del presidente Sebastián Piñera: una ley de financiamiento y responsabilidad fiscal regional, fundamentos y proyecciones

la ley para el financiamiento regional y la figura 5 cómo es el comportamiento de la pobreza multidimensional, por considerar un indicador de bienestar, entre regiones. Puede verse que la realidad disímil de las regiones exige que la descentralización fiscal contemple una visión de conjunto donde se asegure un nivel de recursos e instrumentos fiscales conforme a las necesidades.

Figura 4: Distribución interregional de los recursos generados por derechos, patentes y regalías del Programa de Inversión 2017 (millones de pesos)

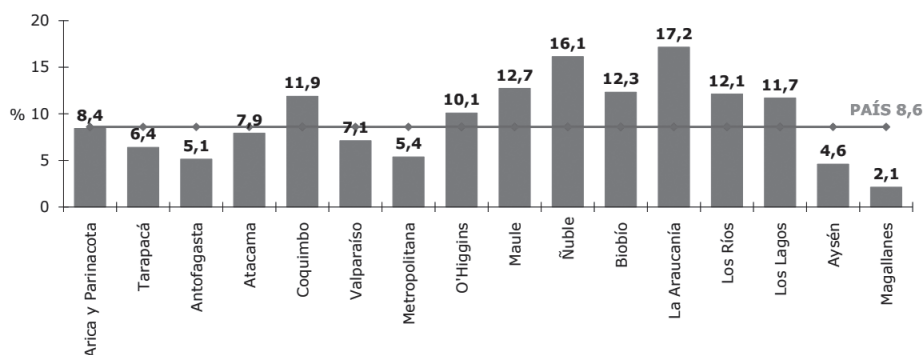


Nota: Otros ingresos incluyen patentes acuícolas, patentes geotérmicas y recursos transferidos de la Subsecretaría de Bienes Nacionales.

Fuente: Elaboración propia en base a información de Dipres.

Fuente: Dipres (2017)

Figura 5: Incidencia (%) de la pobreza por ingresos en la población por región 2017



Fuente: Ministerio Desarrollo Social, Encuesta Casen (2017)

Por último, no debe perderse de vista que en tanto la descentralización fiscal corresponde a un cambio en cómo entendemos la configuración del Estado, todas las iniciativas que se enmarquen en ella deben considerar también los principios que están rigiendo la Reforma al Estado. Estos principios son la modernización, probidad y transparencia y son desarrollados con precisión en el artículo del Ministro Secretario General de la Presidencia, Gonzalo Blumel, el cual es incluido en este libro.

Hacia una Ley de financiamiento y responsabilidad fiscal regional

Definida la relevancia de la responsabilidad fiscal como un eje central en toda actividad de administración de los recursos públicos y descritos los fundamentos que deben motivar el avance en descentralización fiscal, en esta sección se delinearán cuáles son los criterios, atributos y componentes que debe contener la ley de financiamiento y responsabilidad fiscal regional comprometida en el programa de gobierno.

El compromiso del gobierno del presidente Sebastián Piñera: una ley de financiamiento y responsabilidad fiscal regional, fundamentos y proyecciones

La ley de financiamiento y responsabilidad fiscal regional debe apuntar a generar un esquema donde se definan mecanismos de financiamiento para los gobiernos regionales y las normas relativas a la administración de estos. Ambos elementos, deben -además de los principios hasta ahora desarrollados- enfocarse en entregar herramientas que permitan el mejor uso y goce de los recursos, pero que al mismo tiempo estén dentro de un marco normativo que aseguren su correcto uso, que estén incorporados dentro de la regla de balance estructural y que defina las responsabilidades y penalidades en caso de que exista mal uso de los recursos.

La lógica nos exige avanzar en crear una política de financiamiento a los gobiernos regionales que sea consistente con la regla fiscal de carácter nacional, donde los gobiernos regionales estén regidos por el Decreto Orgánico de Administración Financiera del Estado (D.L No.1.263) y por la ley Sobre Responsabilidad Fiscal (N° 20.128). De este modo, se aseguran correctos procesos presupuestarios, contables, de control y administrativos, en línea con la institucionalidad hoy existente donde tanto la Dirección de Presupuestos como la Contraloría General de la República son actores claves. En este esquema también debe considerarse el rol activo que pueden jugar los consejeros regionales en cuanto a fiscalizadores, emulando las facultades de la Cámara de Diputados respecto al Poder Ejecutivo.

Para atender a las nuevas configuraciones y facultades de los gobiernos regionales, deben considerarse además criterios de eficacia presupuestaria, de mayor autonomía en la gestión de los recursos y de flexibilidad en la ejecución.

Así, deben revisarse los mecanismos de financiamiento y las magnitudes que se están recibiendo en contraste con las facultades que se les han definido. Dado que, con la nueva configuración de gobernadores regionales pueden darse una fuente de diferencias por las prioridades entre el gobierno central o la mayoría de los consejeros regionales, deben considerarse por eficacia presupuestaria mecanismos transparentes que

minimicen la incertidumbre y que sean objetivos en base a reglas conocidas con antelación.

En términos de autonomía, debe avanzarse responsablemente en dar posibilidades para que los gobiernos regionales tengan mayores espacios para proponer directamente su proyecto de presupuesto a la Dirección de Presupuestos, dentro de un marco presupuestario que venga definido por la regla fiscal unificada. Esto implica que el marco presupuestario está basado en que los ingresos deben ser iguales a los gastos y que no exista la facultad de utilizar discrecionalmente los saldos de caja o la facultad de endeudarse de forma autónoma.

En tanto, respecto a avanzar hacia una mayor flexibilidad, otro avance que debe estudiarse es el de otorgar la facultad de que los gobiernos regionales puedan proponer modificaciones a sus programas de inversiones dentro del marco presupuestario definido, estableciendo para ello, procedimientos especiales elaborados por la Dirección de Presupuestos que aseguren celeridad y respuesta a los requerimientos que emanen desde los gobiernos regionales.

Entre los cambios concretos que se está estudiando están el de aumentar el porcentaje de distribución del FNDR de tal forma de otorgar mayor capacidad de inversión a los gobiernos regionales. Esto aumenta también la certidumbre en el traspaso de recursos. Asimismo, respecto al FNDR se ha estado analizando la fórmula de distribución de los recursos, de tal forma de incluir en los ponderadores, variables relevantes como la pobreza multidimensional o considerar criterios de compensación para regiones que tengan financiamiento propio menor en base a mejoramiento observado en indicadores de vulnerabilidad o productividad regional.

También se está evaluando la creación de un Fondo de Convergencia Regional, que, a partir de un nuevo manejo de las provisiones hoy existentes, permita compensar recursos que se den en la recaudación de los gobiernos regionales y apoyar a las zonas más rezagadas.

Por último, en el contexto de la discusión del proyecto de ley sobre Modernización Tributaria (boletín No. 12.043), se ha planteado por parte

del gobierno del presidente Piñera un instrumento que permita mejorar el financiamiento regional. En particular, se ha planteado durante su primer trámite constitucional que el 1% de las inversiones en bienes de capital de proyectos mayores o iguales a US\$ 10 millones realizados en regiones pueda destinarse como una fuente de ingreso en la región. El pago de este aporte podrá realizarse a través de anualidades por un período de hasta cinco años y una parte podrá ser descontado de la base de impuesto a la renta que corresponda a los contribuyentes que invierten en los proyectos. Dadas las diferencias en magnitud y montos de los proyectos de inversión entre regiones, el Ejecutivo evalúa un mecanismo de distribución, que considere que una parte de lo que recaude este aporte se destinará a la región donde se ejecute el proyecto, otra parte a la comuna y otra al Fondo de Convergencia para distribuirse en zonas de menor inversión.

Otra medida que ha sido parte de las nuevas propuestas del gobierno en este proyecto de ley dice relación con la posibilidad de eliminar la exención a las contribuciones de predios forestales -excepto bosque nativo- lo que también generaría mayores ingresos para las comunas y regiones, especialmente para las del sur de nuestro país.

Conclusiones y nuestro compromiso como gobierno

La temática relacionada con el financiamiento y responsabilidad fiscal regional está más vigente que nunca. El compromiso del gobierno del presidente Sebastián Piñera es avanzar decididamente en esta línea.

En este documento hemos expuesto de manera sucinta algunos fundamentos y principios que podrían ser relevantes a la hora de lograr avances en esta materia. Hemos destacado la importancia de resguardar la responsabilidad fiscal –activo reconocido transversalmente–, la necesidad de enmarcar los esfuerzos en un contexto de subsidiariedad vertical, de descentralización activa y de equidad regional. Enmarcando esta importante reforma en línea con los principios rectores de la reforma al

Estado; los principios de modernización, probidad y transparencia. Lo anterior teniendo en el centro el cómo concretar la acción del Estado de una manera más cercana y participativa, poniendo en el centro el desarrollo y bienestar de los ciudadanos y su territorio.

Queremos gobiernos regionales que puedan desplegar todas las facultades que la nueva institucionalidad legítimamente les ha entregado. Nuestros equipos técnicos ya están trabajando en lo que será la propuesta del gobierno a la comprometida ley de financiamiento y responsabilidad fiscal regional. Al mismo tiempo -desde hoy y hasta que asuman los primeros gobernadores regionales electos democráticamente- se estarán piloteando las primeras competencias que serán transferidas en virtud del nuevo marco institucional. Cambios importantes que invitan a la prudencia.

En virtud de estos nuevos cambios y del mandato delegado que exige liderar procesos en un contexto de responsabilidad y sustentabilidad, es que nuestro compromiso como gobierno consiste en presentar ante el Congreso Nacional un proyecto de Ley que contemplará nuevas fuentes de ingreso para las regiones a más tardar el 30 de octubre de 2019 o 30 días después del despacho del proyecto de Ley de Modernización Tributaria, lo que primero suceda. Esperamos que nuestra propuesta sea acogida por el parlamento, de tal forma de tener una expedita tramitación y de ese modo entregar una respuesta a la urgente necesidad que los renovados gobiernos regionales tienen en cuanto a financiamiento y responsabilidad fiscal.

Bibliografía

- Breton, A. (2002). "An Introduction to Decentralization Failure." In Managing Fiscal Decentralization, edited by Tanzi Vito and Ehtisham Ahmad. Routledge. <https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>.
- Dipres (2017). Financiamiento de los Gobiernos Regionales en Chile. Disponible en http://www.dipres.gob.cl/598/articles-160346_doc_pdf.pdf

El compromiso del gobierno del presidente Sebastián Piñera:
una ley de financiamiento y responsabilidad fiscal regional, fundamentos y proyecciones

- French-Davis, R. (2010) "Latin America: the structural fiscal balance in Chile, a move toward countercyclical macroeconomics", *Journal of Globalization and Development*, Volume 1, Issue 1, Article 14.
- Frankel, J. (2011). "A Solution to Fiscal Procyclicality: The Structural Budget Institutions Pioneered by Chile," *Journal Economía Chilena (The Chilean Economy)*, Central Bank of Chile, vol. 14(2), pages 39-78, August
- Kumhof, M., Laxton, D. (2009), "Chile's Structural Fiscal Surplus Rule: A Model-Based Evaluation Simple", Fondo Monetario Internacional.
- Larraín, F., Parro, F. (2006), "Chile menos volátil", Instituto de Economía, Pontificia Universidad Católica de Chile
- Marcel, M. (2010), "La regla de balance estructural en Chile: diez años, diez lecciones". Banco Interamericano de Desarrollo.
- OECD, 2017. Making decentralization work in Chile: Towards stronger municipalities. París: OECD Publishing, Paris.
- Programa de Gobierno 2018-2022 del Gobierno del Presidente Sebastián Piñera. (2017)
- Rodríguez J., Tokman, C., Vega, A. (2006), "Política del Balance Estructural: resultados y Desafíos tras Seis Años de Aplicación en Chile", *Estudios de Finanzas Públicas N°7*, Dipres, Ministerio de Hacienda, Chile.
- Velasco A., Arenas, A., Rodríguez, J., Jorrat, M., Gamboni, C. (2010), "El enfoque de balance estructural en la política fiscal en Chile: resultados, metodología y aplicación al período 2006-2009". *Estudios de Finanzas Públicas N°15*, Dipres.

Mayor financiamiento para mejores servicios municipales

Felipe Delpín A.

Alcalde de la Ilustre Municipalidad de la Granja
Correo: felipedelpin@gmail.com

Nemesio Arancibia T.

Magister en Gerencia y Políticas Públicas. Ingeniero comercial
Correo: narancibia@achm.cl

1. Diagnóstico y consideraciones

Chile es un país diverso y de características morfológicas y climáticas distintas, constantemente afectado por peligros naturales como provocados por el hombre (terremotos, tsunamis, erupciones volcánicas, sequías, tormentas, inundaciones, incendios y explosiones). Nuestro país consta de dieciséis regiones y 345 municipios, de los cuales el 62% tiene una densidad de población inferior a cincuenta habitantes por km². y el 25% tiene una densidad de población inferior a diez habitantes por km².

En este contexto, sostenemos que la pobreza se instala en los municipios situados en zonas urbanas. En general, “los municipios chilenos presentan índices de pobreza extremadamente desiguales: 0,3% en Vitacura hasta casi el 60% en Alto Biobío; 73 municipios, equivalente al 21% de los municipios chilenos, tienen una tasa de pobreza del 30% y 17 municipios más del 40% de índice de pobreza” (OCDE, p.20).

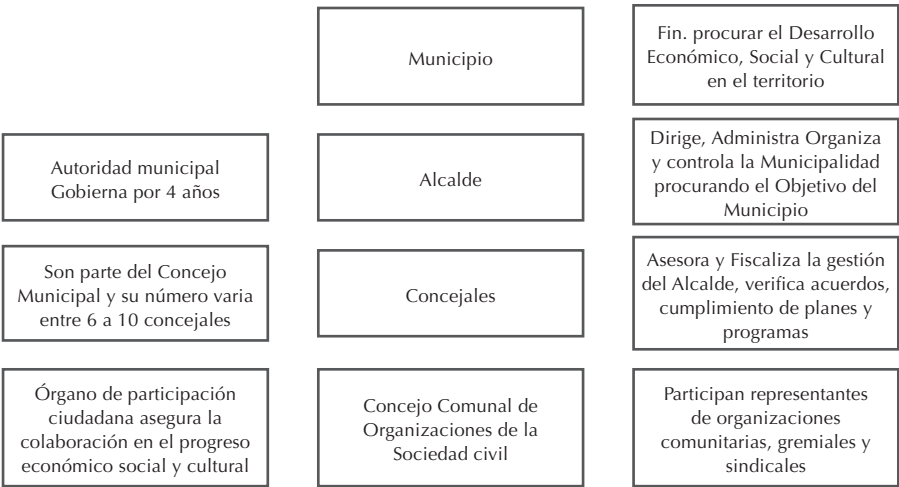
El gasto público total en Chile es uno de los más bajos de todos los países de la OCDE. En el año 2014, mientras que el gasto de los países de la OCDE se situó en un promedio de USD 16.080 *per cápita* equivalentes

al 41% del PIB, Chile solo gastó USD 4.941 *per cápita*, es decir, 23% del PIB, cifra muy similar a la de México.

Casi la mitad de la población chilena vive en Santiago. Si sumamos las regiones del Biobío y de Valparaíso la concentración de la población llega al 70%, por lo que la centralización ha reforzado las disparidades interregionales y municipales en todo el territorio nacional, dando lugar a un híper concentración de poderes y riqueza en la región Metropolitana. Por lo tanto, el camino para que los municipios tengan mayor autonomía y competencia es el avance en la descentralización y desconcentración, reconociendo siempre, esa diversidad y heterogeneidad que caracteriza al mundo municipal.

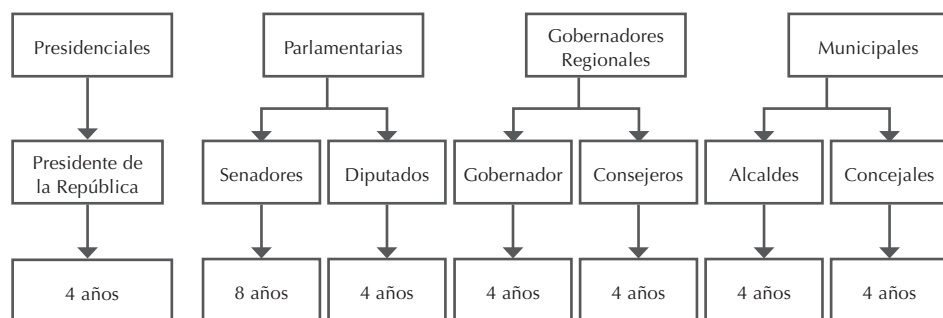
Una expresión de esta diversidad es la forma en que se realizan las prestaciones de servicios. Sin importar el lugar del territorio nacional donde se encuentre ni su categoría, superficie, personal, e ingresos, entre otros. Lo anterior, se realiza con el único fin de apoyar el desarrollo y la

Esquema 1: Municipio órgano de administración política, mecanismo de elección y principales funciones.



Fuente: Elaboración propia, a partir de la Ley 18.695.

Esquema 2: Estructura de poder autónomas y administrativa mecanismo de elección popular



Nota: Los Gobernadores Regionales serán elegidos por primera vez en el 2020.
Fuente: Elaboración propia.

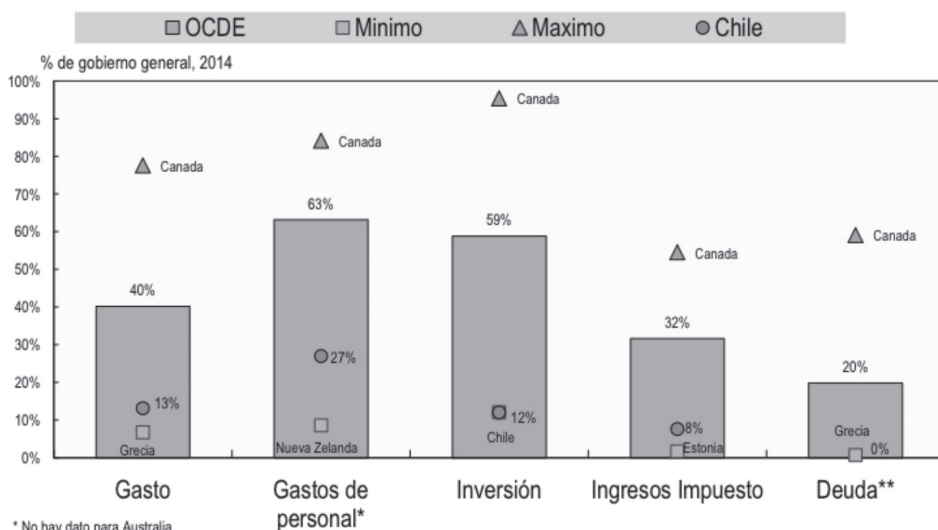
integración de las comunidades, sean estas urbanas, rurales o conurbadas. El municipio es el organismo de administración política más cercano a las personas.

En el artículo 1 de la Ley 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades, señala que “las municipalidades son corporaciones autónomas de derecho público con personalidad jurídica y patrimonio propio cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de las respectivas comunas.” Esta finalidad tan importante para los municipios entrega las orientaciones del quehacer, tanto cotidiano como estratégico, como se definen por el alcalde de la Granja y ex presidente de la Asociación Chilena de Municipalidades, ACHM: “obtener mayores recursos propios para procurar el desarrollo económico social y cultural de su territorio, realizado través de la prestación de servicios a la comunidad, lo que implica ampliar las actuales funciones, traspasar competencias, entregar mayor grado de autonomía de gestión y mejorar el capital humano.”).

De acuerdo al gráfico N°1, si comparamos a Chile con los países de OCDE en cuanto al gasto público, nuestro país se encuentra en un 13% y los países de la OCDE están muy cercanos al 40%. En relación a la inversión propia municipal, en esta categoría los municipios se acercan a un 12% a diferencia de los otros países OCDE que bordean el 59%. En ingresos a través de impuestos propios, en Chile estos representan un 8% en comparación con los países de la OCDE que están en un 32% (OCDE, p. 13)

El estudio realizado por OCDE denominado “Gobernabilidad multi-nivel: sistema municipal en Chile” (2017) señalan que, en comparación con los países de la OCDE, los municipios en Chile son actores económicos y sociales débiles.

Gráfico 1: Cuadro de la OCDE comparativo de diversos ítems con respecto a países que integran



La inversión de los que hacen los gobiernos subnacionales, como porcentaje de la inversión pública en los países de la OCDE y países latinoamericanos selectos (2014) es el más bajo de la región, superando por muy poco a Costa Rica, muy por debajo del El Salvador que tiene cifras

cercanas a un 30% y menor al promedio de los países que integran la OCDE (OCDE, 2017).

La falta de conocimiento en el sistema financiero municipal, sumado a la escasez de recursos para mejorar las prestaciones del servicio hace enfrentar una serie de dificultades estructurales en términos metodológicos. Según la OCDE, “falta una consolidación del sistema a través de los presupuestos, dado que los municipios tienen

los presupuestos de educación, salud, y el municipal con modos de gestión distintos”. Efectivamente, pese a que es una forma de gestión poco deseada y eficiente. Lo anterior afecta la gestión, que en el caso de la educación pues se espera que el tema cambie a través de los organismos de gestión local que se están iniciando actualmente, pero son instrumentos que no aseguran en nada el mejoramiento y la calidad de la educación, que es la demanda mayor de la ciudadanía.

Desde la década de los setenta a la fecha se han ido entregando mayores responsabilidades a los niveles municipales, pero sin el apoyo de gestión ni de recursos. A lo largo de estos años han sido los propios municipios que, con recursos limitados, han desarrollado y mejorado su gestión. Los programas gubernamentales que tiene el Estado son insuficientes en cuanto a cantidad de recursos y en apoyo de gestión, con niveles de competencias profesionales en sus equipos no adecuados ni suficientes. Si agregamos, además las actuales estructuras no consolidadas, con marcos jurídicos débiles, responsabilidades fiscales inexistentes, la ausencia de reglamentos y pertinencia a la diversidad de los municipios, constituye un escenario muy desfavorable para la gestión y administración municipal.

En este sentido, el análisis de la evolución presupuestaria en Chile en relación a los gastos arrojó que estos son de más de \$4.384.094.335 (4 mil billones) para el año 2017, con un promedio anual de crecimiento en los últimos tres años, del 4,6%.

Las municipalidades, para cumplir sus objetivos estratégicos, realizan prestaciones de servicios, para lo cual requieren de estructuras y procedimientos que debieran estar de acuerdo con el tipo de municipio y clasificación de comunas. Las personas requieren saber exactamente qué servicios se prestan, qué requisitos se requiere para acceder a los servicios, dónde se presta, cuándo y cuánto vale la prestación. Un principio básico de los municipios es que están al servicio de las personas y de la comunidad. Por ejemplo, la recolección de la basura no discrimina, y es por lo mismo que no puede excluirse a nadie de esos servicios, sin importar el lugar donde se encuentre. Los servicios deben ser en la cantidad y calidad que requieran los usuarios, y para ello se sustenta los recursos disponibles. La prestación tiene rostro de personas niños, jóvenes, adultos, adultos mayores.

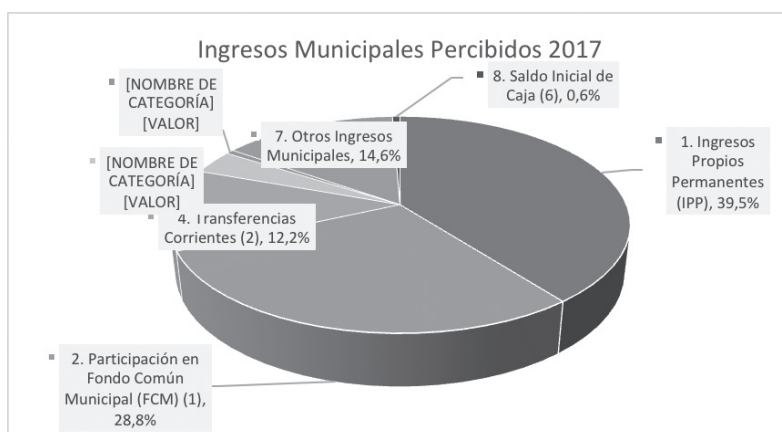
De esta manera, las operaciones de finanzas constituyen una relación económica entre usuarios, y municipalidad como parte del Estado. En otras palabras, la definición del valor monetario de la prestación de cada municipio – considerando o no la subvención del Estado- dependerá de la gestión y administración de su estructura de sus costos, la disponibilidad de recursos propios o la gestión de otras fuentes de financiamiento, no siempre está reflejado en el valor indicado en la ordenanza municipal.

Según cifras del Sistema Nacional de Información Municipal (SINIM), de la Subsecretaría de Desarrollo Regional, durante el año 2017 los municipios aportaron más de \$368 mil millones a las áreas de educación y salud respectivamente. El sector municipal traspasó a educación más de M\$200 mil millones que representa un total de un 7% respecto a los ingresos propios de los municipios. En otras palabras, los municipios en Chile destinan el 12,4 % de su presupuesto a los servicios traspasados.

Asimismo, los gastos en personal representan un 40,2% de los ingresos propios. En el año 2019 esto aumentará con la nueva ley de plantas municipales (Ley 20.922), sin embargo, el gasto mayor en esta categoría

no lo sabremos hasta el año 2021, cuando se haya implementado totalmente la ley. Los gastos en bienes y servicios de consumo representan un 40,4 % de los ingresos propios. En cuanto a los gastos de inversión, esto representa en promedio 10,3 % de los ingresos propios, aunque no es la realidad de todos los municipios, en especial de los menos desarrollados y rurales, en que esta cifra es prácticamente cero.

Gráfico 2: Ingresos municipales percibidos en 2017

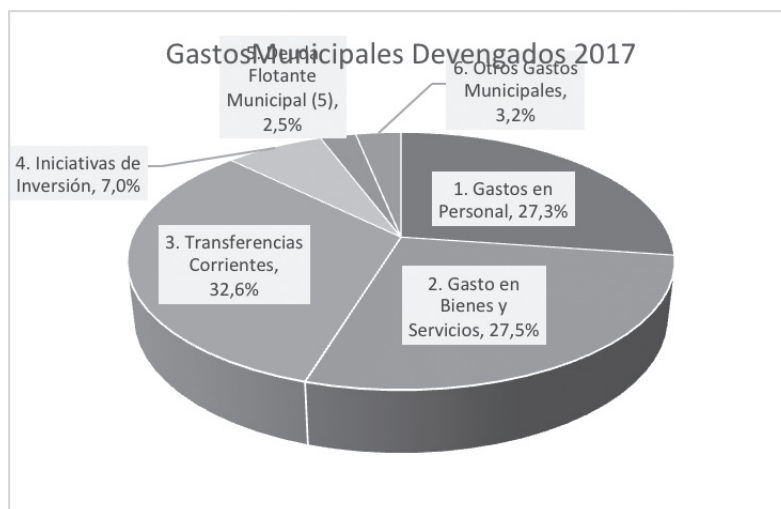


Fuente: Elaboración propia en base a datos del SINIM - SUBDERE

El total de ingresos municipales percibidos en el año 2017 fue de cerca de MM\$4.358 (4 billones). La partida más importante está referida a los ingresos propios permanentes, que representan un 39% del total de los ingresos municipales; el Fondo Común Municipal representa un 28,8%.

El total de gastos devengados para el año 2017 fue de apróx. MM\$4.384 (4 billones) Las transferencias corrientes representan un 32,6% del total de los gastos, y los gastos de personal representan un 27,3%, al igual que los gastos en bienes y servicios. El total de gastos en iniciativas de inversión representa solo un 7% del total de gasto de los municipios.

Gráfico 3: Gastos municipales devengados en 2017



Fuente: Elaboración propia en base a datos del SINIM - SUBDERE

2. Debilidades del sistema de recaudación municipal

- El sistema de subvenciones inflexible y fragmentado obedece más bien a una política ministerial o nacional que se quiere para cumplir con el objetivo de orientación política del territorio, que no resuelve dificultades de fondo y que tampoco es claro en si son efectivos o no para la realidad de cada territorio. Por tanto se requiere que estas medidas sean coordinadas y que busquen ser más globales en su forma, útiles a nivel local y sencillo de revisar para que la transferencia a través de una distribución con criterio técnico y no sujeta a la discrecionalidad de autoridades o con fines electorales, como ocurre actualmente con la distribución de proyectos financiados por

el FNDR produciéndose centralismo de las capitales regionales o provinciales en tema de distribución de recursos.

- Los recursos municipales no son suficientes para las prestaciones de servicios; el número de servicios varía de acuerdo al tipo de municipio, en algunos de ellos supera las doscientas prestaciones, lo que implica un desafío mayor en cuánto a la gestión de recursos.
- Exenciones realizadas por el gobierno, el que consideramos que debe abstenerse de indicar a través de leyes las exenciones que se realizan a través del impuesto territorial; la excepciones deben tener un sustento social argumentado a través de indicadores objetivos -como lo puede ser la ficha social de hogares-, y de acuerdo a ellos, tomar la decisión de definir la subvención que debe entregar el Estado a los municipios.
- Los municipios deben cobrar los derechos de aseo por la recolección y disposición de residuos domiciliarios y adaptarse a los nuevos desafíos en lo referente a las áreas metropolitanas y a las nuevas funciones de los gobiernos regionales. Estas prestaciones tienen un costo que debe ser reflejado en la ordenanza municipal. Hace falta un mejor sistema de cobranza y de los planes de manejo, que serán una responsabilidad fiscal. La excepción es posible previamente a una evaluación social.
- La equidad y justicia social no está en este régimen fiscal que produce desigualdades. ¿Cómo es posible que, hasta hoy, el contribuyente de un quiosco pague más que una sucursal de grandes cadenas? o ¿Cómo es posible que grandes complejos turísticos paguen por contribuciones similares a las definidas por el DFL2?
- La falta de coordinación y de información de entidades nacionales como Impuestos Internos, Tesorería General de la República con los municipios porque ha llevado a problemas de declaraciones de capital propio, información de endoso o traspaso de facturas para pago por servicios, concesiones del espacio público, revisión de los

límites de cobros a través de las ordenanzas, las no declaraciones por la pequeña empresa de la declaración de capital art. 14 ter, y el endeudamiento, afectan sin duda, la recaudación municipal.

- El capital humano calificado insuficiente. Se requiere que los cuadros de personal sean altamente profesionalizados, comprometidos con el quehacer. También es preciso modificar los sistemas de evaluación, calificaciones, estatuto administrativo, aumentar las exigencias de las asistencias a los cursos de perfeccionamiento de capacitación y las prestaciones de servicio a la comunidad, que debieran ser evaluadas.
- Sistemas de información interno municipal ineficientes para tomar decisiones y fijar metas.
- Coordinación interinstitucional con otros municipios y/o asociaciones que permitan mejorar prestaciones de servicios y hacer uso de costo de oportunidad o economías de escalas.

El desafío de los municipios en Chile se basa en que las capacidades financieras de las municipalidades se estabilicen o se normalicen. En otras palabras, necesitamos que se consoliden al igual que las responsabilidades de los diferentes niveles, los sistemas de incentivos para quienes tienen responsabilidad administrativa y política.

Entenderemos por financiamiento municipal la cantidad de recursos necesaria para prestar a lo menos los servicios que se le exigen por ley y/o aquellos que el municipio presta en razón a los requerimientos de la comunidad local y aquellos que convenga con los niveles regionales o nacionales para satisfacer una política, plan o programa dentro del territorio comunal.

Puesto que el desarrollo económico de los municipios no es homogéneo y es diverso territorialmente, importa definir para cada tipo de municipio cuáles son los servicios que se prestan, cuál es el estándar del

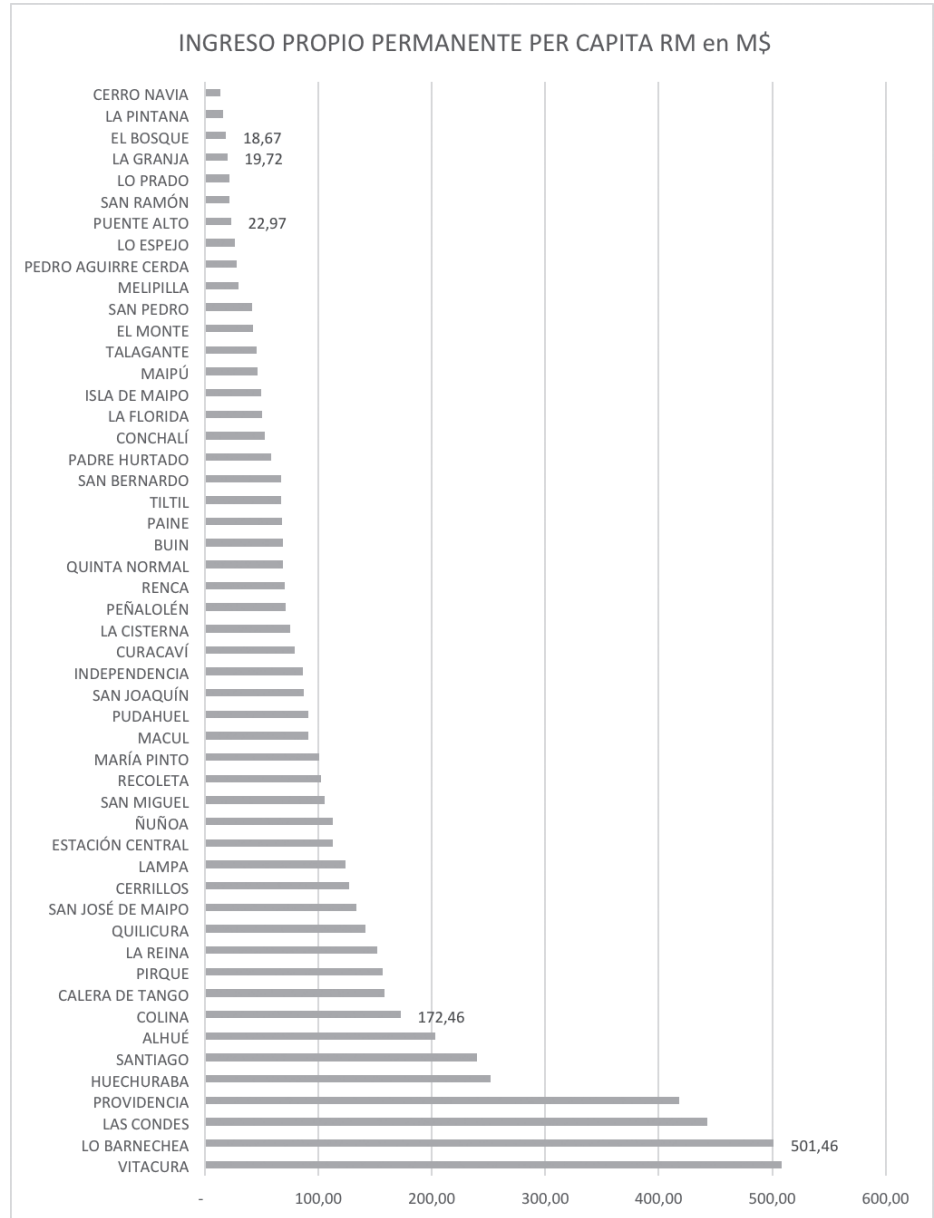
servicio exclusivo y que se exige por ley que cumplan las municipalidades para cada uno de ellos, cuál es el costo de la prestación, cómo se asegura ese servicio que se preste como un bien común para la comunidad. El servicio no debe discriminar en su estándar mínimo, ni tampoco por el lugar donde se vive, ni por las condiciones socioeconómicas, culturales, religiosas, políticas, étnicas o de género de la gente.

Hoy no es posible saber exactamente cuántos son los servicios que se prestan en todos los municipios. Sin embargo, sabemos que estos van en un rango de aproximadamente entre cien a doscientos servicios y, por tanto, la pregunta que surge es ¿Cuál es el costo por servicio? Considerando la actual estructura municipal. Los estudios realizados por la SUBDERE con la Pontificia Universidad Católica y Universidad Alberto Hurtado, dan cuenta de siete servicios que se analizan de acuerdo a su tipología de comuna que tiene la SUBDERE, los servicios que se analizan son: permisos de circulación, patentes comerciales, licencias de conducir por el lado de los ingresos. Por el lado de los gastos estos son: recolección y disposiciones residuos domiciliarios, mantención del alumbrado público, mantención de parques y jardines; y por prestaciones sociales ficha social de hogares. Los anteriores servicios son una buena aproximación a la naturaleza de las prestaciones que se entregan en los municipios, por tanto, el Estado debe asegurar que los recursos sean lo suficiente para asegurar esos servicios en cantidad y calidad.

Dentro de los desafíos de la equidad, existen elementos a considerar en las finanzas municipales, esto es la relación inversa que existe entre el nivel de los gastos *per capita* y el tamaño demográfico de las municipalidades. Los gráficos muestran que el nivel de los gastos *per cápita* disminuye con el aumento de la población.

Un ejemplo es el caso de los municipios de la región Metropolitana en relación a los ingresos *per capita* con el tamaño de la población.

Gráfico 4: Ingreso propio permanente per capita de la RM



Fuente: Elaboración propia en base a datos SINIM – SUBDERE.

Los ingresos *per capita* están en orden de los MM\$18.670, MM\$19.720 y MM\$22.970 para las comunas del Bosque, Lo Prado y Puente Alto, siendo esta última uno de los municipios con mayor población del país. Los municipios que tienen un *per capita* mayor son las comunas Alhué con \$172.460, Huechuraba, Las Condes y Vitacura. Las Condes tiene un *per capita* de \$501.460. Por lo tanto, a mayor nivel de ingreso permanentes y mayor población el *per capita* es menor.

El desafío de equidad en este caso es visualizar las disparidades financieras que son complejas y diversas, dado su heterogeneidad de los municipios en tamaño y densidad como su diversidad en el contexto geográfico y climático.

3. El Fondo Común Municipal

El FCM es un fondo de redistribución solidaria de recursos financieros entre las municipalidades con el objeto de dar cumplimiento a los objetivos establecidos en la ley, así como el adecuado funcionamiento de los municipios en su totalidad.

Por este motivo, la composición del FCM y posterior distribución considera en el fondo una transferencia de recursos de municipios que reciben más flujo de ingresos, hacia los municipios que reciben menos ingresos, los cuales presentan menores coeficientes de distribución de recursos.

Algunos de los principios básicos del FCM:

- Equidad intermunicipal
- Garantía de prestación de servicios a través de los recursos adecuados
- La solidaridad entre municipios
- Aportes del Estado representan solo el 1% del FCM.

Características técnicas del FCM:

- Canasta de recursos con porcentajes diferenciados
- El aporte de los grandes contribuyentes (población y concentración económica)
- Cuatro municipios que aportan el 45% de todos los recursos del FCM (2015), de acuerdo a estudio de la OCDE.
- Diversidad de beneficiarios a través de las variables de distribución.
- Mecanismo de estabilización.

4. Más autonomía financiera mayor solidaridad entre los municipios

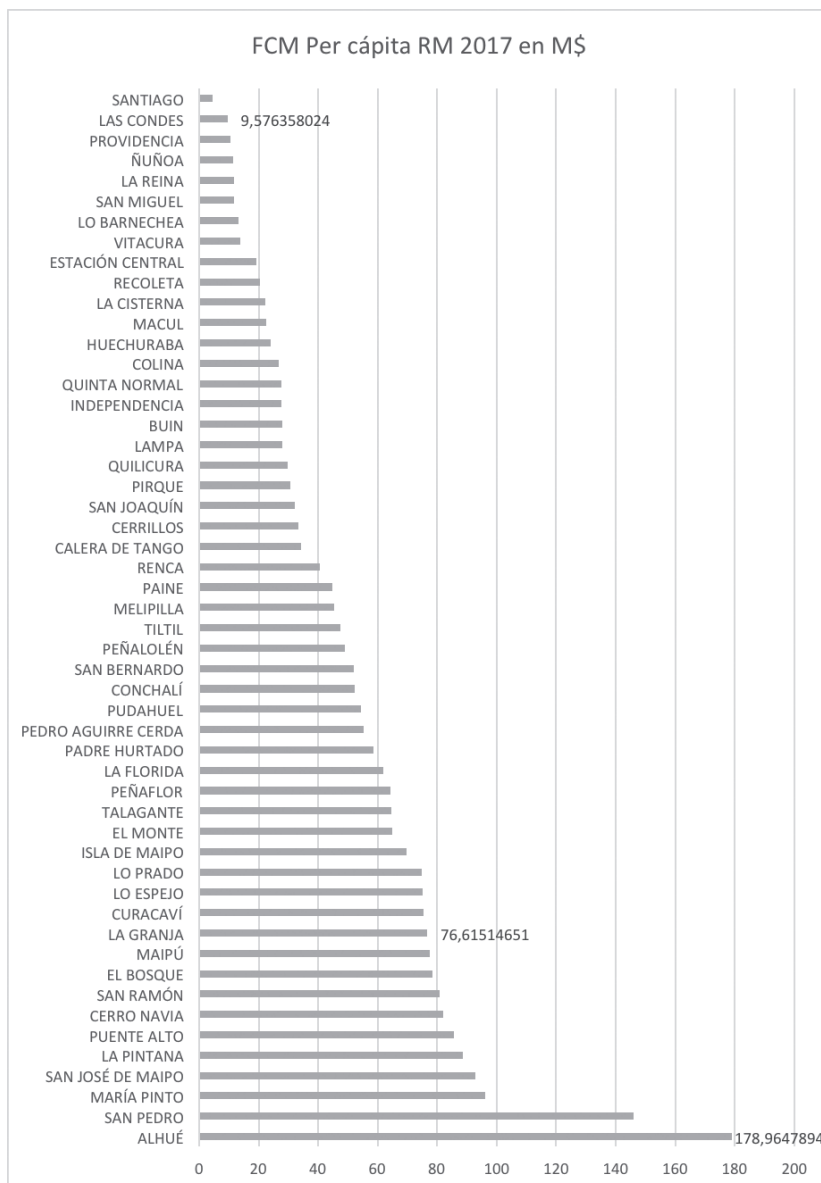
El FCM no puede ser considerado un mecanismo de asistencia, ya que es un fondo que también compensa a los municipios para que puedan prestar los servicios que no solo por ley deben brindar, sino también aquellos que le son traspasados para cumplir políticas públicas nacionales.

Es verdad que existe en algunos municipios cierto conformismo, y no tienen incentivos para generar mayores ingresos que contribuyen a FCM, “Los municipios recaudan menos ingresos mientras mayor sea el monto transferido mediante transferenciales no condicionadas” (Bravo, 2014).

Las comunas de Alhué, San Pedro, María Pinto, San José de Maipo son municipios que su principal fuente de ingresos es el FCM con alta dependencia y su nivel de población per *capita* será mayor. En general son municipios con baja recaudación propia permanente.

Frente a las críticas sobre la existencia del FCM, ha estado en la controversia política los porcentajes de las variables para aquellos municipios que aportan, como es el caso del municipio de Santiago, Las Condes, Providencia que han manifestado en más de una oportunidad su revisión. Asimismo, es necesario estudiar los componentes de esta, por lo que se propone:

Gráfico 5: La evaluación del impacto del FCM sobre las municipalidades de acuerdo al *per capita*.

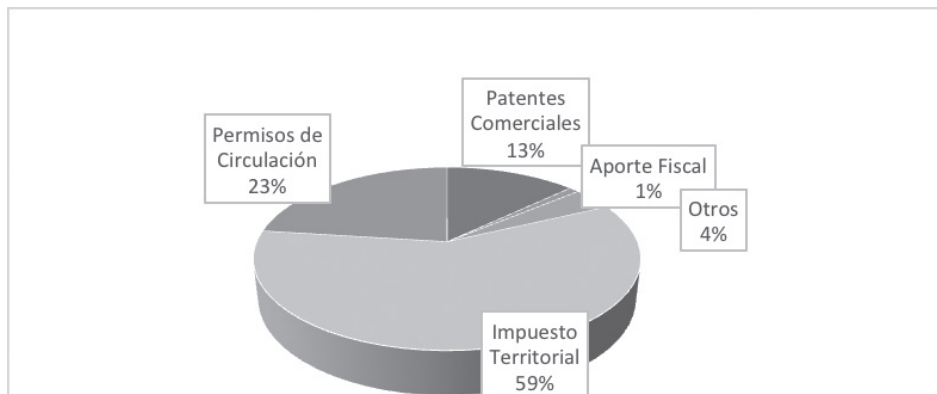


Fuente: Elaboración propia en base a datos del SINIM – SUBDERE- INE

En el corto plazo:

- Revisar de los mecanismos de distribución y adaptar a la asignación del FCM.
- Definir entre desigualdades de gestión con desigualdades situacional (territorio, estructura financiera, etc.)
- Establecer un criterio de equidad no importando la riqueza municipal, es decir, del territorio (prestación de servicio). Las cargas por prestaciones son diversas, distintas en territorio y los derechos de las personas son las mismas para un chileno que viven en Puerto Natales a otro que lo hace en Santiago; y de los recursos en relación a los ingresos reales que se obtienen dentro del territorio.
- Revisar el algoritmo de distribución, la ecuación para la distribución, elección de indicadores o metodología de cálculo, que permita ser evaluado de acuerdo a su valor real. En el mediano y largo plazo
- Revisar e intervenir el FCM, con el objeto de orientar su política hacia una prestadora de servicio que a un fondo compensatorio.
- Definir si operará como un fondo de solidaridad/adaptabilidad o diversidad territorial.
- Definir los aportes y sus condiciones, considerando que el mayor no puede ser horizontal entre municipio debe ser vertical de arriba hacia abajo de acuerdo a los costos de servicio que se quiere para cada ciudadano no importando donde se encuentre.
- Considerar las características geográficas climatológicas, conectividad, rol del Estado en territorios críticos, rezagados y brechas sectores marginados.
- Establecer una política pública en el ordenamiento territorial local, ya que los recursos vía convergencia o rezagados no son la respuesta a la prestación de servicio de los municipios.

Gráfico 6: Fondo Común Municipal. Composición de la Recaudación año 2017



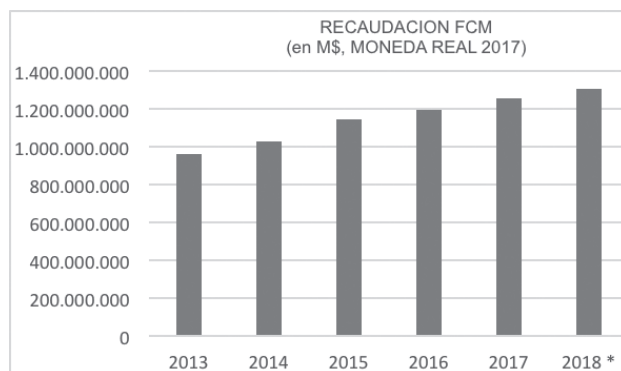
Fuente: Elaboración propia en base a datos de SUBDERE y el Servicio de Tesorerías.

Tabla 1: Recaudación FCM
(Expresado en moneda real, diciembre 2017)

AÑO	RECAUDACION	VARIACION
2013	\$963.849.756	6,8%
2014	\$1.029.591.348	11,1%
2015	\$1.143.550.492	4,3%
2016	\$1.193.097.429	5,1%
2017	\$1.253.687.790	4,1%
2018 *	\$1.305.333.765	

Fuente: Elaboración propia en base a datos del SINIM. SUBDERE

Gráfico 7: Año 2018 estimación de diciembre



Fuente: Elaboración propia en base a datos del SINIM, SUBDERE Evolución Presupuestaria

5. Fuentes de financiamiento y el presupuesto municipal

El conocimiento de la Ley 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades y el decreto Ley No 3063, sobre Rentas Municipales, sumado a toda la normativa referida al sistema, así como del presupuesto, permiten realizar las mejoras necesarias para el financiamiento municipal.

No es garantía que, a más recursos municipales, el municipio será más eficiente y efectivo en la prestación de servicios, sin embargo si facilita la prestación de servicios.

Los ingresos autónomos están referidos a los ingresos propios permanentes, por lo tanto, en la medida que tiene un buen porcentaje de este en su estructura de ingreso va a hacer más autónomo financieramente, de tal manera que la clasificación sería de acuerdo a las siguientes variables:

- Cómo se analiza el presupuesto en base a fuente de origen con los ingresos propios (IP) que está compuesto por los ingresos propios permanentes (IPP) más el Fondo Común Municipal (FCM).

Mayor financiamiento para mejores servicios municipales

- Los ingresos que percibe cada municipalidad van a variar de acuerdo al nivel de la actividad económica de ese territorio y entenderemos por IPP, el impuesto territorial a beneficio municipal, permiso de circulación el 37,5%, patentes de beneficio municipal, derechos de aseo, otros derechos, rentas a la propiedad, licencias de conducir, multas de beneficio municipal, ingresos por concesiones, patentes acuícolas, patentes mineras, casinos de juego.
- El financiamiento municipal en relación a los ingresos percibidos comprende los IP más las transferencias (corrientes, gasto de capital), venta de activos no financieros, otros ingresos y saldo inicial de caja.
- Las transferencias del sector privado o del Estado se consideran como otros ingresos y se refieren a gestión que no es permanente o no es similar año a año.
- El financiamiento municipal no es solo la preocupación por las partidas de ingreso, sino que también es la preocupación por las partidas de egreso ya que estas si son más eficiente pueden reducir los costos de prestaciones de servicios.
- La importancia de controlar los gastos de operación que son los gastos administrativos (personal y bienes y servicios internos) y los gastos de servicio a la comunidad.
- Se requiere el análisis especial lo que corresponde a los gastos que efectúan los municipios en transferencia a educación, salud, inversión (solo la municipal).
- Los alcaldes y administradores deben enfrentar necesidades múltiples con recursos escasos para satisfacer necesidades de prestación de servicios, el ahorro es una fuente de recurso para el financiamiento e incremento del valor patrimonial municipal, (saldos de caja, inversiones en mercado de capitales, aportes por FIGEM y otros) que pueden destinarse entre otros requerimientos a la adquisición de activos y/o inversiones, así como también en mercado de capitales.
- El endeudamiento es una fuente de financiamiento factible y en cualquier organización, empresa, corporaciones, fundaciones coopera-

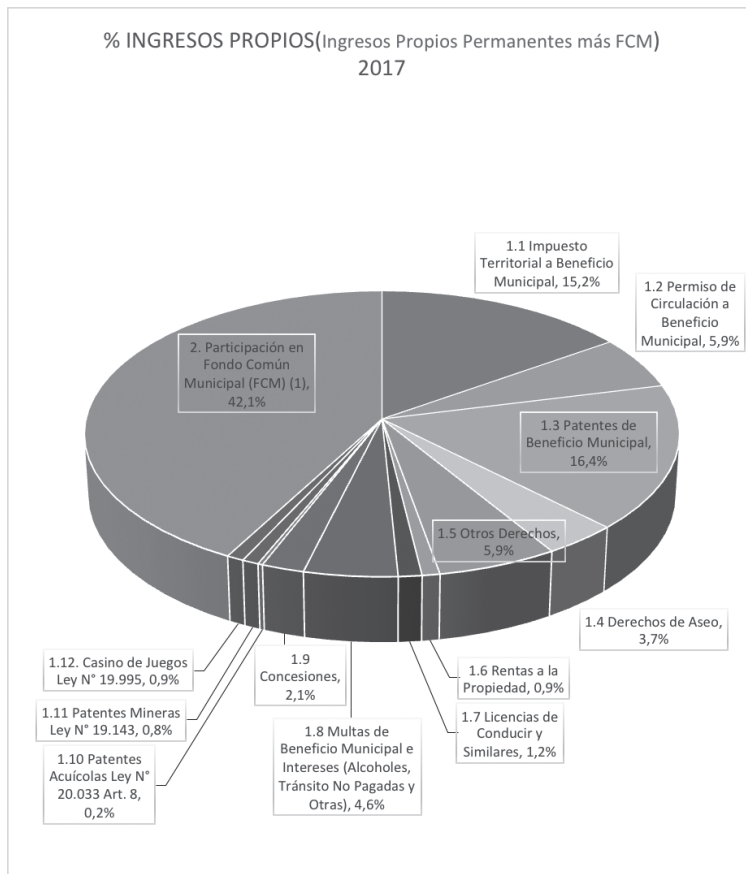
tivas, el endeudamiento es una alternativa que requiere del cumplimiento de requisitos específicos en el sistema municipal aquellos municipios que son más eficientes y con mejores niveles de gestión que demuestren no tener déficit operacional; demuestren tener la capacidad para asumir pagos, no mantengan deuda con proveedores y previsionales, y cumpla con los aportes al FCM, permite que las municipalidades opten por endeudamiento por la vía del *Leasing*, *Lesback* o el programas de inversión desarrollo de ciudades. En todos aquellos requiere el acuerdo del Consejo, la SUBDERE y la Dirección de Presupuesto evalúa la capacidad económica para enfrentar los pagos. Sin embargo, también existe una suerte de endeudamiento cuando algún municipio no realiza el pago al personal docente y / o funcionarios de la salud por pago bonificaciones.

El total de ingresos propios municipales es cerca de MM\$2.974, donde el FCM representa un 42,1%. Las patentes a beneficio municipal representan un 16,4% y el impuesto territorial un 15,2%. Asimismo, los factores que inciden en la gestión financiera de un municipio son el número de habitantes, variables socioeconómicas, accesibilidad, concentración del ingreso, factores legales, políticos, técnicos y de digitalización de sistemas de información e innovación.

Para la realización de una evaluación de la gestión financiera eficiente se requiere tener algunos indicadores de ingresos y de egresos:

- Indicador de gestión financiera
- Dependencia del FCM
- Autonomía financiera municipal
- Indicador de inversión propia
- Indicador de gestión de personal
- Indicador de gestión administrativa bienes de servicios de consumo y gastos en personal
- Indicador de gestión de servicios traspasados

Gráfico 7: Porcentaje de ingresos propios permanentes más FCM, 2017



Fuente: Elaboración Propia en base a los datos obtenidos del SINIM - SUBDERE

- Indicador de gestión de gastos
- Indicador de endeudamiento
- Indicadores *per capita* de ingresos, gastos, inversión y FCM
- Descripción de ingresos municipales
- Indicadores de prestación de servicio

6. Ejes fundamentales en el área municipal

La propuesta que se plantea se ha agrupado en los siguientes ejes:

- Mejorar el sistema de recaudación, distribución y aportes al FCM
- Aumentar y mejorar el sistema de tributación local para mejorar la capacidad de aumentar los ingresos fiscales propios, es decir, una nueva Ley de Rentas Municipales.
- Transferencia de competencia de los niveles nacionales y subnacionales a los municipios.
- Mejoramiento de la gestión, participación, transparencia, responsabilidad fiscal, coordinación y ordenamiento territorial.

Las propuestas han sido planteadas en diversos estudios por diferentes instituciones, organismos, comisiones parlamentarios y expertos. En algunas propuestas existe consenso entre los diferentes actores:

- Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional (octubre, 2014).
- Estudio de la OCDE: Revisión de Gobernabilidad Multinivel en Chile: Modernización del Sistema Municipal.
- Fundación Chile Descentralizado... Desarrollado (2017)
- Programa de campaña y de gobierno presidente Sebastián Piñera (2017)
- Seminario nacional “Tributación y Gestión Territorial Responsable” (2 de agosto 2018, ex Congreso Nacional, Santiago).
- Exposición presidente de la Asociación Chilena de Municipalidades, Felipe Delpín en el ex congreso nacional, el 12 de julio 2018 y enero 2019 en la Biblioteca del Congreso Nacional.
- Expertos que participaron en seminarios, bancada de diputados y senadores regionalistas, SUBDERE, SOFOFA.

Las propuestas presentadas en:

6.1. Mejorar el sistema de recaudación distribución y aportes al FCM

- Evaluar las propuestas de las variables que constituyen el FCM
- Aumentar la contribución del gobierno central al Fondo Común Municipal (FCM)
- Ampliar el número de municipios contribuyentes mediante la diferenciación de la tasa de contribución de acuerdo a los ingresos fiscales por habitante (impuesto territorial y patentes comerciales).

6.2. Aumentar y mejorar el sistema de tributación local

- Aumentar los recursos de libre disposición a los municipios mediante reformas legales y reglamentarias que faciliten la recaudación de impuestos y derechos municipales.
- Mejorar la recaudación por patentes comerciales: Pago de patentes en la comuna donde produce la empresa; equidad en el pago de la patente basado en m² de infraestructura instalada; modificar el valor de la patente mínima entre otras (morosidad hoy es de 19,67%).
- Mejorar la recaudación por permisos de circulación: Modificar tabla de cálculo; revisar agente recaudador; el impuesto no puede ser inferior a 1 UTM; eliminar la excepción al transporte terrestre que supere las 10 UTM anual.
- Establecer registro nacional de permisos de circulación, entre otros.
- Establecer derecho por plusvalía urbana: Pago por aumento de valor de las propiedades producto de inversiones públicas que hacen aumentar el valor de los terrenos ejemplo (carreteras, líneas de trenes, aeropuertos, otros) así como el impuesto a la compra de propiedad a beneficio municipal.
- Establecer derecho por soterramiento: Pago de derechos por uso de la vía publica en subsuelo, cableado de redes.

DESARROLLO TERRITORIAL COLABORATIVO Descentralizando poder, competencias y recursos

- Mejorar la recaudación por derechos de aseo: Revisar el régimen de derechos de aseo; compensación por exención estatal; incorporar en los cálculos de tarifa los costos variables por la depreciación de máquinas y vehículos a revisar a quien se aplica los derechos de aseo. Aumentar lo que transfiere el Estado por predios exentos pasar de 45 mil a trescientos mil millones.
- Mejorar la recaudación por impuesto territorial: Compensar predios exentos habitacionales; incorporar obligación del SII para informar a los municipios rebajas de avalúos; posibilitar regulación de ampliaciones de inmuebles de más de 100mt² mediante procedimiento simplificado.
- Mejorar la recaudación por Publicidad, condonación de deudas, condonación de morosidad, plazo pago patentes TAG.
- Autorizar a los municipios para que puedan recuperar IVA: Que los municipios por las compras y contratos que realizan puedan recuperar IVA, ya que son el último eslabón de la cadena
- Expandir y evaluar la posibilidad de adquirir préstamos para las municipalidades con mayores capacidades, basado en reglas prudenciales estrictas, mecanismos de clasificación, diferenciación y control del mercado fuente del crédito.

Además, existen propuestas como las planteadas por la bancada regionalista de los parlamentarios, en las siguientes materias donde se distribuye dependiendo cada caso un porcentaje para el nivel municipal, regional y para el Fondo de Convergencia:

- Impuestos verdes: Destinados a obras de desarrollo en zonas en que se encuentra la fuente contaminante.
- Retribución de 3% del valor nominal de los minerales extraídos destinado a obras de desarrollo de zonas en las que se realiza la actividad extractiva de grandes empresas mineras.
- Tasa portuaria: tasa a la carga movilizada). MONTO: US\$ 3 por tonelada embarcada.

- Tasa a la Tala forestal (sobre 200 ha). MONTO: US\$ 30 por hectárea de plantaciones maderables cosechadas,
- Aumento de royalties minero: Incremento del impuesto específico a la Minería del 3,8% actual al 5%.

6.3. Transferencia de competencia de los niveles nacionales y subnacionales a los municipios

- Creación de un Fondo de Desarrollo Local: Planteado en el programa de gobierno del actual presidente Piñera es una buena iniciativa que para que sea efectivo debieran transferir los recursos de programas que sean de impacto local. (PMB, PMU, tendencia responsable de animales, FOSIS, de INDAP el PRODESAL).
- Transferir a los municipios Programas de Inversión de Impacto Local que hoy pueden estar en el nivel regional o en los ministerios (con el financiamiento incorporado programas del FOSIS, INDAP y de SUBDERE, MOP Caminos secundarios).
- Modificar la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades sobre atribuciones y manejo de recursos para la gestión del riesgo de desastres y administración de emergencias.

6.4. Mejorar de la gestión, participación, transparencia responsabilidad fiscal, coordinación y ordenamiento territorial

6.4.1. Mejorar de la gestión:

- Establecer un programa de investigación destinado a aumentar el conocimiento sobre los costos de la prestación de servicios municipales en diversos contextos (municipios urbanos, rurales y pequeños).
- Promover que exista una metodología de distribución del FNDR por región, disminuyendo la discrecionalidad y el centralismo regional.

- Fortalecer las capacidades humanas y herramientas de gestión mejora la calidad y eficiencia de los servicios que presta la municipalidad.
- Establecer la política de recursos humanos.
- Modificar el estatuto administrativo municipal Ley 18.883.
- Implementar de la Ley 20.922.

6.4.2. Fortalecer la participación:

- Fortalecer el uso de prácticas de participación ciudadana a nivel local (facilitar realización de consultas, plebiscitos).
- Incorporar la participación ciudadana en la asignación de recursos públicos (determinar un porcentaje de su inversión).
- Fortalecer las organizaciones de la sociedad civil (promover academia de capacitación de actores sociales).

6.4.3. Transparencia y responsabilidad fiscal:

- Ajustar o ampliar las técnicas de transparencia para incluir mejor los mecanismos de rendición de cuentas (plataformas web).
- Presentar una cuenta de resultados consolidada a nivel municipal, incluyendo todos los sectores y corporaciones, e información de las asociaciones municipales.
- Estimar en forma más precisa y transparente de los ingresos que se espera recolectar durante el año.
- Reforzar el rol de la SUBDERE y del contralor general en este proceso (evaluación nacional consolidada, líneas guías).
- Mejorar las reglas actuales sobre equilibrio presupuestario.
- Mejorar y definir las reglas de endeudamiento municipal y mecanismos de monitoreo de las deudas existentes en la eventualidad que se permita adquirir deuda en algunas municipalidades.

- Crear la unidad de auditoría y gestión interna.

6.4.4. Fortalecer la coordinación

- Reforzar la coordinación y el diálogo a varios niveles aumentando el papel de los municipios en los instrumentos de cofinanciación.
- Apoyar la colaboración entre los municipios fomentando y apoyando a las asociaciones de municipios.
- Apoyar e integrar prestaciones de servicios intermunicipales (territorios, áreas etc..).
- Crear nuevas funciones y atribuciones de gobierno de las áreas metropolitanas.

6.4.5. Ordenamiento territorial a nivel de las funciones del gobierno regional y de la elección de los gobernadores regionales se debe asegurar la necesaria coordinación de los siguientes reglamentos: Reglamento de Zonas Rezagadas, Reglamento de áreas Metropolitanas, Política Nacionales de Ordenamiento Territorial, Planes Regionales de Ordenamiento Territorial y el Reglamento de transferencias de Competencias, con los instrumentos de planificación Local como son los PLADECOS, Planes Reguladores, Planes especiales de sustentabilidad de algunas localidades dado el objetivo de los municipios de procurar el desarrollo económico social y cultural del territorio.

Por todo lo anterior, mejorar el sistema de financiamiento municipal es dar mayor autonomía, pero con mayor responsabilidad fiscal. nosotros los alcaldes debemos dar a conocer a la comunidad la importancia de que los municipios tengan mayores recursos porque ello implica mejorar la prestación de servicios y que los problemas se resuelvan efectivamente en el lugar donde se produce.

Referencias

- Ley N° 18695 Orgánica Constitucional de Municipalidades. En <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=251693>. Consultado el 8 de junio de 2019.
- Bravo, J. (2014) *Estudio Fondo Común municipal y su desincentivo a la recaudación en Chile*. Instituto de economía, Centro de Políticas Públicas UC, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- OECD. (2017) Revisión de Gobernabilidad Multinivel en Chile: Modernización del Sistema Municipal. Conclusiones principales y recomendaciones. SUBDERE.
- En:http://ocde.subdere.gov.cl/assets/files/Chile_Main%20Findings%20and%20Recommendations_Final_ES.pdf. Consultado el 8 de junio de 2019.

Reconocimiento legal a la inversión local: Una medida necesaria para avanzar hacia el desarrollo sostenible de los territorios

Jaime Espinola F.

Director de Asuntos Regulatorios
Asociación de Generadoras de Chile A.G.
Correo: jespinola@generadoras.cl

1. Introducción

En nuestra industria entendemos la sustentabilidad como el equilibrio entre el desarrollo productivo, un mayor progreso y bienestar social, y el uso responsable de los recursos naturales. Esto implica, entre otros principios, concebir nuestros proyectos y operaciones con un enfoque de desarrollo inclusivo, tomando en consideración las opiniones, necesidades y desafíos de las comunidades, así como su cultura y sus formas de vida. Sin embargo, no puede perderse de vista que esas empresas desarrollan negocios y que, por tanto, deben generar rentabilidad para sus inversionistas o accionistas.

Somos conscientes de los posibles impactos que pueden generar nuestras actividades; por esto realizamos un diálogo temprano y permanente con las comunidades en las cuales nos insertamos. En consecuencia, cuando hablamos de sustentabilidad no nos estamos refiriendo exclusivamente a que los proyectos sean económicamente sustentables, sino también medioambiental y socialmente, y en este aspecto es clave nuestra relación con las comunidades. En efecto, para hacer realidad la sostenibilidad de las inversiones en los territorios es fundamental estable-

cer relaciones de largo plazo con las comunidades y realizar procesos de relacionamiento temprano que permitan construir una visión compartida del territorio en conjunto con su desarrollo.

Una vez definido lo anterior, es vital avanzar en el establecimiento de los diversos mecanismos que contribuyan a la concretización de este desarrollo y el rol que tienen los distintos actores en el territorio. Entre estos mecanismos, las inversiones públicas y privadas son esenciales porque permiten hacer tangibles las demandas de las comunidades en relación a elementos como la provisión de bienes públicos, empleo y capacitación.

Durante el año 2018 realizamos por primera vez el “Concurso Buenas Prácticas para un Futuro Eléctrico más Sustentable” e invitamos a las empresas a mostrar de qué manera contribuyen a las comunidades en sus problemáticas y necesidades sociales. Establecimos que la mejor manera de poder representarlo consistentemente fue vinculando estas acciones con los Objetivos de Desarrollo Sostenible definidos por la Organización de Naciones Unidas (ONU).

Las empresas socias de generadoras cuentan con proyectos en diversas regiones del país y han tenido un rol importante en la promoción de inversiones en el territorio, muchas veces en zonas aisladas o en contextos de pobreza y vulnerabilidad, contribuyendo así al desarrollo sostenible del país. En el señalado concurso de buenas prácticas, una de las empresas ganadoras fue premiada por proveer al pueblo de Toconce de suministro eléctrico a noventa familias, mediante la instalación de sistemas fotovoltaicos residenciales. Esto permitió, de paso, contribuir con acciones concretas para la mitigación del cambio climático al reducir el consumo de diésel en la comunidad. Adicionalmente, se electrificó la posta local, lo que permitió aumentar los días de atención médica, ampliar la cobertura de patologías cubiertas e incrementar el número de atenciones mensuales.

Otra iniciativa ganadora fue un proyecto en la región de Antofagasta, que tuvo por objeto la inserción de mujeres en la construcción del proyecto, a través de una política de contratación que buscaba compatibili-

zar el trabajo con su calidad de jefas de hogar y madres. Este programa tuvo como resultado índices de eficiencia y productividad que no se habían alcanzado en faenas en las que el desempeño había estado limitado exclusivamente al género masculino o en las que había inserción femenina reducida.

2. Descripción del problema

Los señalados ejemplos pretenden ejemplificar con casos concretos las demandas más habituales que suelen efectuar las comunidades a los proyectos que pretenden insertarse en sus territorios. Claramente los requerimientos más inmediatos son que el proyecto genere nuevos empleos de carácter permanente y que su llegada logre concretar la realización de demandas de la comunidad. Estas son relativas a la provisión de bienes públicos, entre los que se pueden mencionar: demandas por conectividad, áreas verdes, alumbrado público, servicios de salud, educación, espacios de esparcimiento, de reunión, entre otros.

Como podrá apreciarse, esas demandas por bienes públicos corresponden a requerimientos altamente ansiados por las comunidades. Paradójicamente, son solicitados o exigidos a los proyectos realizados por privados, cuando corresponden, en su gran mayoría, a bienes que en principio son provistos por el Estado.

Como se ha señalado, hoy en día las empresas antes de iniciar cualquier proyecto desarrollan procesos de relacionamiento temprano que les permiten conocer el territorio y principalmente las demandas de las comunidades. Esto también les permite, en un gran número de ocasiones, observar que esos requerimientos lamentablemente exceden por mucho las posibilidades de dar una solución real. Lo anterior, ya sea por la magnitud económica de las demandas o por las limitaciones propias de la empresa en términos de poder justificar inversiones que en nada se relacionan con su giro comercial.

Para ahondar en lo señalado, es importante recordar que las empresas solo pueden justificar como gastos en términos tributarios, aquellos que tienen estricta relación con el giro de su negocio. Esto es, los que son conocidos como gastos necesarios para producir la renta y que corresponden a los regulados por el artículo 31 de la Ley de Impuesto a la Renta. Es así como, en el caso de una empresa generadora de energía, difícilmente podrá justificar como ese tipo de gasto las inversiones realizadas en beneficio de las comunidades tales como centros de salud o establecimientos educacionales. Estos en definitiva, a nivel tributario, serán considerados como “gastos rechazados”.

Los gastos rechazados corresponden a gastos que no se permite que sean restados en la determinación de la utilidad para efectos del pago de los impuestos. Se dice también que los gastos rechazados son aquellas operaciones que no cumplen con los requisitos o condiciones establecidos en el artículo 31 de la Ley sobre Impuesto a la Renta, para poder ser deducidas de los ingresos brutos del ejercicio comercial, en concordancia con el artículo 33 de la señalada ley.

A lo anterior debe agregarse que, a contar del año tributario 2014, se aplica a los gastos rechazados un impuesto único del 40%, que se paga a nivel de empresa. Esto, con la salvedad de que, si las cantidades gravadas cumplen con ciertas características, los propietarios, socios o accionistas de la empresa o sociedad deberán declarar en reemplazo de este Impuesto Único, en su Impuesto Global Complementario o Impuesto Adicional, según corresponda, con una tasa adicional a tal impuesto de un 10%. En consecuencia, se aplicará el Impuesto Único a los gastos rechazados, cuando no hayan beneficiado al propietario, socio o accionista de la empresa o sociedad respectiva. Ello, según lo establecido en la Circular N° 45, de 2013 y Circular N° 71, de 2015, ambas del Servicio de Impuestos Internos (SII).

La señalada es probablemente la principal dificultad con que se encuentran las empresas a la hora de intentar dar cumplimiento a las so-

licitudes efectuadas por las comunidades, a lo que debe sumarse dos elementos que complejizan aún más la materialización de ciertos proyectos. Estos son la envergadura de los mismos y las discrepancias que se originan entre las autoridades políticas y los propios dirigentes sociales respecto a qué proyecto en beneficio de la comunidad se desarrollará finalmente.

3. Principales ejes para materializar inversiones

Según se señaló, como empresas del sector generación creemos que el financiamiento de estas iniciativas promueve el crecimiento económico de nuestro país y contribuye a una serie de necesidades sociales. Entre estas se encuentran el acceso a energías limpias y con ello la prevención del cambio climático, una mejor calidad del aire, salud y bienestar de las comunidades donde nos insertamos. También estos proyectos muestran cómo las buenas prácticas aportan a la mantención de vida de los ecosistemas y cómo la industria energética tiene mucho que aportar en torno a innovación e infraestructura.

Lo señalado es el reflejo de lo que nuestras empresas están realizando en los territorios y demuestra la importancia de la inversión que realizan en las zonas en que se insertan. Por ello resulta importante desterrar ciertas barreras que aún persisten para progresar en este camino. La principal dificultad es avanzar hacia el reconocimiento legal de la inversión local; que se reconozca a las empresas dichos desembolsos como un gasto necesario para producir la renta conforme a la legislación tributaria y las circulares del SII.

Atendidas las actuales restricciones, creemos fundamental el reconocimiento legal como un gasto necesario para producir la renta a la señalada inversión local realizada por la empresa privada en el territorio. Esto, sin duda, permitiría generar mayores certezas a inversionistas y a las comunidades, y también a la propia administración del Estado, sea a

nivel nacional, regional o comunal, como podrá apreciarse en los contenidos desarrollados en esta propuesta.

Para las empresas, hoy en día tener la facultad para poder contribuir al desarrollo local es indispensable, tal como lo es para cualquier empresa que vende un determinado producto efectuar gastos en su promoción. Los gastos que efectúan las empresas productivas en el territorio son absolutamente esenciales para poder llevar a cabo sus proyectos y operación. Son, por tanto, absolutamente necesarios para producir su renta y desarrollar su actividad principal.

Al respecto, cabe preguntarse por qué empresas con una fuerte vinculación a nivel local, que realizan un relacionamiento previo con la comunidad para desarrollar un proyecto, no pueden tener el mismo tratamiento que una empresa dedicada a la elaboración de bebidas gaseosas o alcohólicas. Estas legítimamente pueden justificar como gastos necesarios para producir la renta todas aquellas acciones que tienen que ver con la promoción y publicidad de sus productos. Es más, se les reconocen los más diversos gastos relacionados con fomentar y poner en conocimiento de sus consumidores sus productos. Cabe preguntarse, entonces, por qué una empresa energética, minera, salmonera, agropecuaria, forestal –por nombrar algunas– se encuentra imposibilitada de justificar como gasto aquellas inversiones que efectúa en el territorio o región donde se concentran sus actividades, las cuales resultan esenciales para concretar el desarrollo de los proyectos.

Ahora bien, ¿cómo logramos que esas inversiones y montos resulten transparentes y conocidos para todos los actores? En nuestra visión como Asociación de Generadoras creemos que debe basarse en cuatro ejes principales:

- Creación de un fondo para el desarrollo local.
- Concurrencia de fondos sectoriales, regionales y de las empresas.
- Identificación previa de los requerimientos a nivel local o regional.
- Seguimiento y rendición de cuentas.

3.1. El Fondo de Desarrollo Local

Referirse a la creación de un Fondo de Desarrollo Local pareciera, a simple vista, una propuesta grandilocuente y que, por tanto, requeriría de una enorme maquinaria de burocracia, recursos y los respectivos sistemas de control y gobernanza. Sin embargo, la propuesta que a continuación se desarrolla pretende ser extremadamente simple. Cuando hablamos de un fondo nos estamos refiriendo a que debe tratarse de un “fondo virtual”, un símil del Fondo Nacional de Desarrollo Regional, mayormente conocido como el FNDR.

Según es de público conocimiento, el FNDR es un fondo de inversión que asigna la ley de presupuestos a los gobiernos regionales para procurar un desarrollo armónico y equitativo de una región. Sus características principales son que no se trata de un fondo concursable, que sus recursos se asignan a iniciativas que cuentan con una aprobación técnica previa, siendo los ámbitos objeto de financiamiento bastantes variados. A modo de ejemplo –y sin que la siguiente enumeración sea taxativa–, sus recursos pueden ser destinados para la realización de diversos estudios, actividades culturales, deportivas, de seguridad ciudadana, subsidios para la operación de sistemas de autogeneración de energía, subsidios para la mantención de parques, para la operación de rellenos sanitarios, adquisición de activos no financieros para municipalidades, servicios públicos y organizaciones sin fines de lucro que presten servicios de utilidad pública, tales como terrenos, edificios, vehículos, mobiliario, máquinas y equipos, entre otros. Así también, los recursos pueden destinarse a proyectos de inversión en infraestructura en sus fases de prefactibilidad, factibilidad, diseño o ejecución. A lo anterior debe agregarse la posibilidad de efectuarse un enorme número de transferencias de capital para diversas iniciativas.

Con esto solo quiere ponerse en evidencia que la creación de un fondo especial y de características flexibles es perfectamente factible. En

cuanto a su operatoria, creemos que debe funcionar bajo un esquema de transferencias directas al denominado “Fondo de Desarrollo Local” por parte de las empresas que efectúan inversiones en los territorios. Dichas transferencias deben corresponder a recursos reconocidos por la legislación y su recaudación debiera corresponder al Servicio de Impuestos Internos, bajo el concepto de transferencias para el “Desarrollo Local” con cargo a “gastos necesarios para producir la renta”.

Según se desprende de lo señalado, el Fondo de Desarrollo Local debiera contar con una creación establecida por ley, sus recursos debieran venir de las transferencias directas que efectúen las empresas con cargo a “gastos necesarios para producir la renta”. Asimismo, su administración financiera debiera sujetarse a reglas similares al FNDR y el destino de los recursos debiera corresponder en un 60% para el municipio en que se desarrolla la actividad en que la empresa emplaza su proyecto y el 40% restante debiera corresponder a la región en que se emplaza la comuna.

3.2. Concurrencia de fondos sectoriales, regionales y comunales

Adicionalmente a lo señalado, creemos que el Fondo de Desarrollo Local, debiera contar con la concurrencia adicional y –en lo posible– conjunta de recursos sectoriales, regionales y comunales. Con esto nos referimos a que los proyectos a ejecutar tengan financiamiento proveniente de diversas fuentes, sin perjuicio de que en ocasiones basten solamente los recursos del “Fondo” más el de otra fuente como las señaladas.

A modo de ejemplo, y para que se comprenda el alcance de la propuesta, imaginemos que el proyecto que se desarrolle tenga relación con el mejoramiento o creación de un espacio público, como un parque o una plaza. Tendríamos como punto de partida los recursos provenientes del “Fondo de Desarrollo Local”. A ello podríamos agregar recursos sectoriales destinados a tales fines por el Ministerio de Vivienda, y adicionalmen-

te sumar los dineros que posee la Subsecretaría de Desarrollo Regional, a través de sus programas, como el PMU (Programa de Mejoramiento Urbano y Equipamiento Comunal). A lo anterior también podríamos añadir los recursos regionales provenientes del FNDR y adicionalmente los propios recursos comunales. Así se permitiría, en definitiva, poder concretar iniciativas largamente deseadas por las comunidades y que, por falta de recursos y coordinaciones, en ocasiones tardan años en materializarse.

3.3. Identificación previa de iniciativas a nivel regional o comunal

Un elemento central de la propuesta tiene relación con la identificación previa de los proyectos a materializarse a través del Fondo de Desarrollo Local. Sobre este punto es relevante destacar la experiencia acumulada a propósito del lamentable terremoto del 27 de febrero de 2010. Este dio origen a iniciativas denominadas PRES (Planes Maestros Estratégico Sustentable) y PRU (Planes de Reconstrucción Urbana). Uno de los más emblemáticos fue el denominado PRES Constitución que contó con altos niveles de difusión en círculos académicos y en la prensa. Todos ellos tuvieron como característica relevante que fueron desarrollados a través o con la participación del Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

Más allá del éxito o fracaso de estos planes y lo —en ocasiones— rimbombante de algunas iniciativas, lo esencialmente destacable es el proceso llevado a cabo para identificar los proyectos que la comunidad estableció como prioritarios para iniciar la reconstrucción de sus ciudades. Este consistió primeramente en procesos participativos de identificación de necesidades y, en segundo lugar, se centró en la priorización de determinados proyectos. Sin embargo, en ocasiones fallaron en ajustarse a presupuestos medianamente factibles de conseguir.

Es en base a esa experiencia que la presente propuesta sugiere que los recursos del Fondo de Desarrollo Local estén destinados a iniciativas

previamente identificadas y acordadas con las comunidades. De esa forma logra evitarse una serie de conflictos que han sido posibles de identificar en el último tiempo. Al existir proyectos identificados de forma previa, las iniciativas gozan de una enorme legitimidad por parte de las comunidades. Asimismo, logran una total independencia de los ciclos políticos, evitando, por cierto, suspicacias en torno a la toma de decisiones respecto a qué proyecto desarrollar o no. Evita, además, que determinados grupos dentro de una comunidad se arroguen cierta representación que, en ocasiones, no tienen y que sean ellos mismos los que definan la viabilidad o no de ciertos proyectos. De igual forma, se evita que determinada empresa oriente la toma de decisiones hacia proyectos que ella crea más factibles o que imagine que le generarán un mejor rédito. Por otra parte, y no menos importante, tenemos la certeza que tendría el SII de que las transferencias que se le realicen bajo la denominación de estar destinadas para el Fondo de Desarrollo Local, efectivamente se refieren a gastos necesarios para producir la renta, representando, por tanto, una importante herramienta antielusión.

Si bien deberá pasar un pequeño espacio de tiempo en algunas localidades para identificar y priorizar los proyectos que formarán parte de la cartera de iniciativas posibles de financiar a través del Fondo de Desarrollo Local, es posible vislumbrar que estarán los incentivos correctos para que cada municipio y –en ocasiones– agrupaciones de comunas logren identificar proyectos consensuados y prioritarios. Lo mismo, sin duda, podrá ocurrir a nivel regional, tomando en consideración la nueva estructura que tendrán los gobiernos regionales a contar de octubre del 2020.

3.4. Seguimiento y rendición de cuentas

Considerando que la propuesta contempla la participación de una serie de actores, resulta recomendable para mantener las confianzas entre las partes y un adecuado seguimiento de los compromisos adquiridos,

que se utilicen mecanismos para dar certezas respecto a los compromisos financieros adquiridos. En ese sentido, creemos importantes los “convenios de programación” a los que se refiere el inciso cuarto del artículo 115 de la Constitución Política de la República y que están identificados en el artículo 81 de la Ley Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional. Estos son descritos como

...acuerdos formales entre uno o más gobiernos regionales y uno o más ministerios, que definen las acciones relacionadas con los proyectos de inversión que ellos concuerdan en realizar dentro de un plazo determinado. Estos convenios deberán especificar el o los proyectos sobre los cuales se apliquen, las responsabilidades y obligaciones de las partes, las metas por cumplir, los procedimientos de evaluación y las normas de revocabilidad. Los convenios de programación podrán incluir, cuando corresponda, cláusulas que permitan reasignar recursos entre proyectos.

Por otra parte, el mismo artículo 81, en su inciso segundo, señala que “a los convenios de programación se podrán incorporar otras entidades públicas o privadas, nacionales, regionales o locales, cuyo concurso o aporte se estime necesario para la mayor eficiencia en la ejecución del referido convenio de programación”. Esto claramente da cuenta de la posibilidad de complementar y articular inversiones desde una perspectiva sectorial, regional, municipal y privada para dar solución a aspectos de interés común de diferentes actores. Estos, para el caso en análisis, podrían corresponder a determinados proyectos identificados de forma previa en la cartera especial de iniciativas reconocidas y priorizadas para ser ejecutadas a través del Fondo de Desarrollo Local.

Un segundo instrumento que podría utilizarse en el seguimiento y rendición de cuentas a la comunidad es la posibilidad de que aquellas se organicen y utilicen la figura descrita en la Ley 20.500 Sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública. En específico, para

la constitución de “organizaciones de interés público”, que corresponden a personas jurídicas sin fines de lucro, cuya finalidad es la promoción del interés general en materia de derechos ciudadanos, asistencia social, educación, salud, medio ambiente o cualquiera otra de bien común. El objetivo principal podría estar en el seguimiento de los compromisos adquiridos y que las inversiones correspondan a la concreción de aquellas inversiones definidas para ejecutarse con cargo al Fondo de Desarrollo Local.

Por otra parte, el Título IV de la señalada Ley 20.500 se titula “De la participación ciudadana en la gestión pública” y otorga, entre otras materias, el derecho de participación ciudadana en políticas, planes, programas y acciones del Estado. Lo anterior, disponiendo a cada órgano de la Administración del Estado el deber de establecer las modalidades formales y específicas de participación, poner en conocimiento público información relevante, dar cuenta pública participativa a la ciudadanía, y señalar aquellas materias de interés ciudadano en que se requiera conocer la opinión de las personas. Es en ese contexto que no se advierte inconveniente en que la administración del Estado otorgue el espacio a “organizaciones de interés público” para que participen del seguimiento a los recursos y compromisos adquiridos para la concreción de iniciativas del Fondo de Desarrollo Local, sea que estas cuenten con un “convenio de programación” o no.

4. Consideraciones finales

Si bien la propuesta planteada requiere de ciertas modificaciones legales bastante quirúrgicas y de poca complejidad –como es la creación del Fondo de Desarrollo Local y una adecuada regulación de este tipo de gastos como aquellos “necesarios para producir la renta” –, ello dependerá de la voluntad política del Ejecutivo y el Congreso. Sin embargo, otra alternativa que proponemos es la utilización de instrumentos

ya disponibles como, por ejemplo, una circular del SII que autorice a las empresas a efectuar aportes para el desarrollo local. Si bien esta es una medida posible, nos parece una acción provisoria que no asegura su permanencia en el tiempo. Así pues, es una solución que entrega pocas certezas al inversionista y a las comunidades, pues dependerá siempre de la voluntad de la autoridad de turno.

Como habrá podido apreciarse, la propuesta implica aprovechar al máximo la institucionalidad vigente, pero estableciendo nuevos sistemas de gobernanza en los que puedan articularse este tipo de soluciones que, sin duda, irán en beneficio de todos los actores, contribuyendo así a alcanzar el desarrollo sostenible de los territorios.

Finalmente, es importante señalar que un mecanismo de este tipo también quitaría enorme presión a la evaluación ambiental de los proyectos, toda vez que durante la tramitación que se realiza en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental suelen confundirse por parte de las comunidades las compensaciones y mitigaciones que debe realizar un titular de proyecto en el ámbito estrictamente ambiental y que en la gran mayoría de los casos no se relacionan a las materias que a través de la presente propuesta se intenta dar solución.

El pago de patentes comerciales en comunas donde producen las empresas: equidad entre grandes empresas y emprendedores locales

Ismael Toloza B.

Académico Universidad de La Frontera, Núcleo de Investigación
de Ciencias Sociales

Correo: ismael.toloza@ufrontera.cl

Tal como se señaló en otras publicaciones previas de la Fundación Chile Descentralizado, se entenderá la descentralización fiscal desde lo indicado por Marcel (2018), en cuanto a que esta es posible abordarla desde dos enfoques: de ingresos y de gastos. El primero supone que habrá más descentralización fiscal mientras mayor sea el porcentaje de ingresos propios subnacionales. El segundo, por su parte, postula que hay más descentralización fiscal mientras mayor sea el porcentaje de gasto de decisión subnacional.

En este contexto, abordar la equidad en el pago de patentes comerciales en Chile, si bien implica aumentar el monto de ingresos municipales propios –el principal aporte asociado a su abordaje–, está dado por la necesidad de generar justicia y equidad en el pago de este tributo entre grandes, pequeñas y microempresas en Chile. Demanda permanente y sentida, sobre todo por las cámaras de comercio locales, quienes ven con estupor cómo sus asociados terminan pagando y aportando más a las arcas locales que las grandes empresas y sus filiales presentes en dichas comunas. En efecto, es común encontrarse con noticias en

prensa que dan cuenta de los precarios ingresos reales por pago de patente que significan ciertas inversiones en comunas, como por ejemplo la planta horcones de celulosa Arauco, cuya noticia se muestra a continuación.

Imagen 1: Noticia pago de patente celulosa horcones

 **biobiochile.cl**

↑ Portada Nacional ▾ Internacional ▾ Economía ▾ Deportes ▾ Tendencias ▾ Opinión ▾ F

Notas

martes 15 mayo de 2012 | Publicado a las 13:18 · Actualizado a las 10:52

5 mil pesos semestrales paga Celulosa Arauco como patente municipal por su planta Horcones

Publicado por: Cristián Valdebenito



1 Celulosa Arauco | Erasmo Tauran (BBCL)

¿Encontraste algún error? Avísanos

84.341 visitas

a- A+

f

La Celulosa Arauco paga por patente municipal una cifra irrisoria. Menos incluso que la de otros rubros y servicios que, generando ganancias cientos de veces menores, pagan más del doble que esta megaindustria.

Fuente: portal web BioBioChile.cl

El pago de patentes comerciales en comunas donde producen las empresas: equidad entre grandes empresas y emprendedores locales

Adicional a lo anterior, y solo a modo de ejemplo, se muestran a continuación algunos datos entregados por la Cámara de Comercio Detallista de Temuco, cuyo panorama es replicable a muchas comunas de Chile.

La tabla siguiente da cuenta de empresas que pagan patentes al municipio de Temuco¹ (no considerando otros derechos que puede pagar la empresa).

Tabla 1: Monto de patente anual, pagada al municipio de Temuco, entregado por la Cámara de Comercio Detallista de Temuco, deflactados al valor de UTM marzo 2019.

Empresa ²	Pago anual patente \$
Administradora de créditos comerciales. (Presto)	\$ 1.305
Comercializadora S.A. (Hites)	\$ 3.684
Cencosud Retail S.A.	\$ 1.359
Comercial Eccu. (RIPLEY centro)	\$ 4.704
Distribuidora del Pacífico	\$ 1.629
Eurocapital Servicios S.A. (factoring y cobranzas)	\$ 1.488
Full Color	\$ 1.851
Farmacías Ahumada	\$ 1.140
GTD Telesat S.A.	\$ 1.654
Ing. De combustible BOSCA Chile	\$ 541
Renta Nacional Compañía de Seguros Vida S.A.	\$ 2.746
Servicios de cobranza Paybak	\$ 3.447
Servipag Ltda.	\$ 851
Temuco Store co S.A. (RIPLEY Portal Temuco)	\$ 21.488

¹ El valor mínimo de pago de patente de cualquier negocio de barrio es de al menos una UTM, es decir (al valor de hoy): \$48 253 pesos.

Empresa ²	Pago anual patente \$
Telmex S.A.	\$ 328
VTR Global Com S.A.	\$ 575
Buses Bio Bio	\$ 29.345
Pullman Cargo	\$ 1.113
Transportes Cruz del Sur Ltda.	No paga

Fuente: Información entregada por el presidente de la Cámara de Comercio Detallista de Temuco, Sr. Rolando Cabrera.

¿Por qué se produce este desequilibrio e inequidad? Su origen está radicado en la forma de operación y cálculo del pago de patentes asociadas a sucursales y filiales de una gran empresa. En consecuencia, el desequilibrio es el resultado de la estructura de parámetros respecto del cual se hace dicho cálculo, el cual se explica a continuación.

El pago de la patente municipal se encuentra regulado en el artículo 24 del Decreto Ley de Rentas Municipales (1979) e impone esta obligación a las actividades lucrativas, salvo las primarias o extractivas. Su pago se justifica en la retribución que debe tener el municipio por el uso de los bienes que la comuna pone a disposición de la empresa para su funcionamiento: iluminación, aseo calles, seguridad, entre otros.

El sistema funciona en base al “capital propio” (activos menos pasivos exigibles) declarado por la empresa en el formulario 22 del Servicio de Impuestos Internos. Para que no se pague dos veces respecto de un mismo patrimonio, se ideó que a ese monto se descontara todo lo invertido en otros negocios o compañías que deban, a su vez, pagar patentes. Dicha resta es informada por la empresa únicamente a la muni-

² Cabe la posibilidad de que alguna de estas empresas haya cambiado su monto de pago de patente al momento de la confección del presente artículo. La información está basada en lo entregado de manera presencial por la Cámara de Comercio Detallista de Temuco.

El pago de patentes comerciales en comunas donde producen las empresas: equidad entre grandes empresas y emprendedores locales

cipalidad donde tiene su casa matriz, la que debe fiscalizar la entrega de los documentos respectivos.

Sobre el monto resultante, se debe cancelar el 0,5%, aunque a veces, por estar la casa matriz emplazada en zonas que al municipio le interesa potenciar, el porcentaje afecto puede ser de 0,25%. El mínimo de declaración de capital propio, en todo caso, es una UTM (\$48 353 al mes de marzo, SII 2019) y el máximo, ocho mil de esas unidades, que equivalen hoy a unos \$387 millones.

Hechos los cálculos, ese dinero se distribuye entre todas las sucursales que tenga la empresa en el país, con porcentajes que varían de acuerdo al número de trabajadores que exista en cada una. Esta información la entrega la empresa a la comuna donde está su casa matriz, la que envía el listado correspondiente a todos los municipios en los que hay locales.

En la actualidad, los ingresos por pago de patentes comerciales asociados a grandes tiendas o empresas se concentran en las comunas de Las Condes, Vitacura, Huechuraba, Providencia y Santiago, donde se encuentran ubicadas las casas matrices de las grandes empresas en Chile. Así, en las comunas donde existen sucursales de las mismas empresas, los montos de las patentes pagadas con frecuencia son irrisorios. En algunos casos no llegan a medio UTM, como se mostró en la tabla de patentes pagadas en el municipio de Temuco.

El problema es que la mayoría de los trabajadores asociados a las sucursales están ahí por subcontrataciones, es decir, son contratados por un RUT distinto al de la empresa principal. Por esta razón, los trabajadores contratados directamente por la empresa matriz son muy pocos o ninguno, y la mayoría de ellos están concentrados en las sucursales.

5. Propuesta de abordaje

El objetivo de la propuesta es generar una distribución más equitativa de los ingresos por pago de patentes comerciales de las grandes tien-

das, desde la actual concentración en municipalidades sede de sus casas matrices, hacia comunas donde se encuentran sus sucursales.

Para lo anterior –tal como lo propuso en su momento la Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional (2014), una primera medida supone eliminar el tope de ocho mil UTM de declaración de capital propio (387 millones). Esto implica un aumento inmediato de los montos que algunas empresas deberían pagar por concepto de patentes comerciales.

En este mismo sentido, es relevante también establecer un pago mínimo de patente por comuna, el cual debe ser al menos de una UTM. Este valor mínimo de patente se aplicará por sucursal, oficinas, establecimientos, locales u otras unidades de gestión empresarial presentes en comunas de Chile.

Dado que la fuente de inequidad en la distribución de pagos de patentes en sucursal se genera porque el único parámetro utilizado actualmente es el número de trabajadores asociados al RUT que declara, es necesario realizar una nueva distribución del capital propio, vía actualización del reglamento de la Ley de Rentas (la última es del año 2008). Se deben incorporar como factor adicional o nuevo de distribución, las ventas y el metraje cuadrado por sucursal. Junto con esto, se debe establecer un registro del número total de trabajadores y sus sucursales, el cual al ser único, evita problemas de oportunidad de la información para la municipalidad concerniente. Para estos efectos, el SII deberá disponer de las bases de datos respectivas del año siguiente a la publicación del nuevo reglamento (Tolosa, 2017).

El debate en torno a cómo abordar esta situación en Chile ha sido tema de análisis desde hace ya varios años, en varias instancias gubernamentales y empresariales, tales como la Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional (2014). Así también lo ha sido lo planteado en el informe de la Cámara Chilena de la Construcción, “Propuestas para un Chile Descentralizado 2030” (2014, p. 103), en su

El pago de patentes comerciales en comunas donde producen las empresas:
equidad entre grandes empresas y emprendedores locales

medida N°28, denominada “Aumento de recaudación municipal vía adecuación de las patentes municipales”.

Uno de los principales temores que despierta una propuesta de esta naturaleza, es el eventual efecto que pueda tener en el Fondo Común Municipal (FCM), toda vez que las comunas que más aportan al FCM, por concepto de patentes, son precisamente los municipios donde se concentran las casas matrices de las grandes empresas en Chile, es decir, Las Condes, Vitacura, Providencia y Santiago. Las tres primeras aportan un 65% de la recaudación por concepto de patentes y Santiago, el 55%.

Pues bien, al hacer una simulación con datos reales, cuya fuente es el Sistema Nacional de Información Municipal (SINIM), la comuna de Las Condes recaudó el año 2017 M\$ 48 471 770, de los cuales aportó al FCM la suma de M\$ 31 506 651. Vitacura recaudó M\$ 7 218 592 y aportó M\$ 4 692 085; Providencia recaudó M\$16 685 127 y aportó al FCM la suma de M\$ 10 845 333, y finalmente la comuna de Santiago recaudó, por concepto de patentes, la suma de M\$25 494 882 y aportó al FCM M\$14 022 185, como se muestra en la tabla siguiente.

Tabla 2: Ingresos por patentes y aporte al FCM de comunas, según artículo 14, N°1, Ley 18.695

COMUNA	Ingresos por patentes M\$ (2017)	% aporte FCM por patentes (Ley 18.695)	Monto al FCM x patentes
LAS CONDES	48.471.770	65%	31.506.651
VITACURA	7.218.592	65%	4.692.085
PROVIDENCIA	16.685.127	65%	10.845.333
SANTIAGO	25.494.882	55%	14.022.185
TOTAL			61.066.253

Fuente: SINIM, 2018

En consecuencia, el total de aportes de estas cuatro comunas al FCM, fue de M\$ 61.066.253. Pues bien, el monto total del FCM 2018, fue de M\$ 1.305.333.765, lo que significa que el aporte de estas comunas solo constituye el 4,68%, lo que definitivamente no es significativo respecto de los beneficios en aportes directos que puedan recibir muchas comunas en Chile.

Referencias

- Chile. CCHC (2014). *Propuestas para un Chile descentralizado 2030: Por un Chile con más desarrollo económico, social y territorial*. Recuperado de <http://biblioteca.cchc.cl/datafiles/33695-2.pdf>.
- Chile. Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional (2014). *Propuesta de Política de Estado y Agenda para la Descentralización y el Desarrollo Territorial de Chile, Hacia y País Desarrollado y Justo*. Recuperado de http://www.senado.cl/prontus_senado/site/artic/20141007/asocfile/20141007112343/descentralizacion_informe.pdf
- Chile. Ministerio del Interior (2008). *Introduce diversas modificaciones a la Ley N° 17.235, sobre impuesto territorial, al decreto Ley N° 3.063, de 1979, sobre Rentas Municipales y a otros cuerpos legales*. Recuperado de <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=273488>
- (2006). *Fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley n° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades*. Recuperado de <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=251693>
- (1996). *Fija texto refundido y sistematizado del decreto Ley num. 3.063, de 1979, sobre rentas municipales*. Recuperado de <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=18967>
- Chile. SINIM (2018). *Datos de ingresos municipales por concepto de pago de patentes, comunas de Las Condes, Vitacura, Providencia y Santiago*. Recuperado de http://datos.sinim.gov.cl/datos_municipales.php

El pago de patentes comerciales en comunas donde producen las empresas:
equidad entre grandes empresas y emprendedores locales

- Marcel M. (2008). *Modelos Alternativos de Descentralización y la Experiencia Chilena*. Recuperado de <http://www.cieplan.org/media/publicaciones/archivos/306/Paper.pdf>
- Toloza Bravo, I. (2017). Nueva ley de financiamiento regional-municipal con responsabilidad fiscal: Elementos fundantes, proyecciones y urgencia. En *El arranque de la descentralización. Desatando las amarras del centralismo chileno* (1° ed., pp.198-220). Temuco, Chile: Ediciones Universidad de La Frontera.

Fortalecimiento del FNDR: una tributación del 0,25% de todas las ventas, servicios e importaciones del país

José García R.

Senador Congreso Nacional
Correo: jgarciaruminot@senado.cl

1. Propuesta

En el marco de la importancia que conlleva hoy en día la temática de descentralización y desarrollo regional de Chile, y la urgencia en la dictación de una Ley de Rentas Regionales, presenté una propuesta para implementar un nuevo tributo (en adelante, la propuesta), cuya finalidad sea una contribución para la inversión pública de los gobiernos regionales.

Este tributo consiste en aplicar una tasa de 0,25% a todas las ventas, servicios e importaciones realizadas en el país. Su implementación no será inmediata, sino que irá de la mano de la puesta en marcha de los nuevos gobernadores regionales electos, el año 2021. El destino de lo recaudado tendrá una afectación absoluta a los gobiernos regionales, siendo un apoyo al ya existente Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR). Este último es definido por la Ley 19.175 como un “programa de inversiones públicas, con finalidades de desarrollo regional y compensación territorial, destinado al financiamiento de acciones en los distintos ámbitos de desarrollo social, económico y cultural de la región, con el objeto de obtener un desarrollo territorial armónico y equitativo”¹. Se

¹ Artículo 70, Ley 19.175. Ministerio del Interior, LOCGAR.

DESARROLLO TERRITORIAL COLABORATIVO Descentralizando poder, competencias y recursos

utilizarán, además, los mismos criterios de distribución de este (u otros que en su momento se estimen convenientes), que en la actualidad consideran los indicadores distributivos² expuestos en la tabla 1.

Tabla 1: Criterios de distribución FNDR

Condiciones de vulnerabilidad social ¹		Características territoriales ²	
Indicador	Ponderación	Indicador	Ponderación
Población pobre e indígena	30%	Raíz de la superficie regional	30%
Tasa de pobreza regional	10%	Índice de costo de pavimentación	5%
Población pobre rural	10%	Índice costo de construcción de vivienda	5%
Hogares pobres con jefatura femenina	5%	Tasa de ruralidad de la región	5%
Total	55%	Total	45%

Fuente: Elaboración propia.

Esta tasa representará obligadamente para las empresas un gasto necesario para producir renta. El recaudo se efectuaría a través de la Tesorería General de la República, que anualmente deberá distribuir a las arcas regionales la totalidad de los ingresos obtenidos, asegurando que

² Ley 20.035. Ministerio del Interior, que introduce modificaciones en la Ley 19.175, orgánica constitucional sobre gobierno y administración regional, en lo relativo a la estructura y funciones de los gobiernos regionales.

Fortalecimiento del FNDR:
una tributación del 0,25% de todas las ventas, servicios e importaciones del país

estos vayan íntegramente al FNDR. Para esto, por ser un tributo afecto a un destino determinado, requerirá las modificaciones legislativas correspondientes.

Este ítem de asignación regional destinado para incrementar e incentivar la inversión sectorial, queda resumido en los siguientes puntos:

1. Concepto gravado: Ventas, servicios e importaciones.
2. Denominación: Contribución FNDR.
3. Hecho gravado: Operaciones relativas a ventas, prestaciones de servicios e importaciones que hoy en día estén sujetas al cobro del Impuesto al Valor Agregado (IVA).
4. Base imponible: La base gravable de esta propuesta está constituida por la tarifa o precio de venta del producto o servicio en transacción, o el valor del artículo a importar. Todo lo anterior, sin contemplar el Impuesto al Valor Agregado.
5. Tasa: 0,25%

Es de importancia destacar que esta propuesta no presenta relación con la actual recaudación del Impuesto al Valor Agregado (IVA).

2. Modificación constitucional requerida

El artículo 19, n° 20, inciso tercero de la Constitución Política de 1980, dispone que “los tributos que se recauden, cualquiera que sea su naturaleza, ingresarán al patrimonio de la Nación y no podrán estar afectos a un destino determinado”. El efecto de la norma citada es la derogación de todos los impuestos de afectación o destinación específica. Sin embargo, esta norma reconoce dos excepciones:

1. La disposición Sexta Transitoria de la Constitución de Política de 1980, que establece que “sin perjuicio de lo dispuesto en el inciso tercero del número 20° del artículo 19, mantendrán su vigencia las

disposiciones legales que hayan establecido tributos de afectación a un destino determinado, mientras no sean expresamente derogadas”.

2. El artículo 19, nº 20, inciso cuarto de la Constitución Política de 1980, que permite excepcionalmente que la ley pueda autorizar que determinados tributos que graven actividades o bienes con clara identificación local o regional puedan ser destinados por la misma ley, por las autoridades regionales o comunales, al financiamiento de obras de desarrollo.

Cabe señalar que las excepciones dispuestas por la constitución no se ajustan a la temática de la propuesta, por tratarse de un tributo de recaudación nacional y no de clara identificación local o regional como la norma así lo exige.

Según lo dispuesto por la Constitución Política de 1980, esta materia es de iniciativa legislativa exclusiva del presidente de la república y debe tener su origen en la Cámara de Diputados. La creación del impuesto, sus exenciones, su forma, proporcionalidad o progresión y destino, requieren para su aprobación, modificación o derogación de la mayoría de los miembros presentes de cada Cámara, o de las mayorías que sean aplicables, conforme a los artículos 68 y siguientes de la Constitución Política de 1980.

3. Balance proyectado

Considerando las series históricas de recaudación IVA débito e importaciones proporcionadas por el SII, se logra esclarecer el monto de las transacciones realizadas históricamente en los ítems de ventas, servicios e importaciones, en adelante, considerados como la base imponible.

Fortalecimiento del FNDR:
una tributación del 0,25% de todas las ventas, servicios e importaciones del país

Tabla 2: Serie histórica base imponible

Base imponible	AÑO 2012	AÑO 2013	AÑO 2014	AÑO 2015	AÑO 2016	AÑO 2017
Compras, servicios e importaciones (Nominal CLP)	240.113.115	252.114.252	270.510.263	278.668.185	284.667.101	298.922.746
Compras, servicios e importaciones (IPC 2018 = 100 - CLP)	289.999.500	301.645.321	307.130.916	304.313.016	298.209.995	305.344.989
Compras, servicios e importaciones (IPC 2018 = 100 - USD)	443.424	461.231	469.619	465.310	455.979	466.888

Fuente: Elaboración propia.

(1) Montos en millones.

Especulando, en base a un crecimiento promedio histórico de un 4,4% de dicha base imponible se establece la proyección de esta para los años 2021-2030. Con todo lo anterior, se presume un ingreso por parte de esta propuesta en su primer año de \$ 1.385 MM USD, lo que incrementaría el FNDR en un 182%, otorgando una inversión libre para las regiones de \$ 2.145 MM USD. Con en el transcurso de los años, la recaudación se estima en un incremento tal que, para 2030, se contemplan 2.036 MM USD de contribución al fondo. Barajando un incremento de un 207% del FNDR, puede alcanzarse la cifra de \$3.017 MM USD.

Tabla 3: Recaudación estimada

Año	Ventas, servicios e importaciones	Contribución FNDR - Tasa 0,25% (1)	90% FNDR (2)	CFNDR + 90% FNDR (1) + (2)	INCREMENTO
2021	554.028	1.385	760	2.145	182%
2022	578.245	1.446	782	2.228	185%
2023	603.520	1.509	805	2.313	188%
2024	629.900	1.575	828	2.403	190%
2025	657.432	1.644	852	2.495	193%
2026	686.168	1.715	876	2.592	196%
2027	716.161	1.790	901	2.692	199%
2028	747.464	1.869	927	2.796	202%
2029	780.135	1.950	954	2.904	204%
2030	814.235	2.036	981	3.017	207%

Fuente: Elaboración propia.

(1) Montos en millones.

(2) Las cifras han sido deflactadas de acuerdo a IPC (2018=100).

(3) Base imponible supone un crecimiento del 4,4% real anual (Promedio 2009-2017).

(4) FNDR supone un crecimiento de 2,9% real anual (Promedio 2009-2018), basado en las respectivas Leyes de Presupuestos.

(5) FNDR no contempla las provisiones, por su diferencia en la distribución.

4. Concluyendo

Las regiones necesitan ingresos permanentes y autónomos que se agreguen a los actuales. La situación fiscal tiene un importante déficit, tanto efectivo como estructural. Para 2018 el déficit efectivo fue de 1,7%

Fortalecimiento del FNDR:
una tributación del 0,25% de todas las ventas, servicios e importaciones del país

del PIB, mientras que para el déficit estructural se espera 1,6% del PIB para este año y 1% para 2022. Ello imposibilitará que el gobierno central aumente significativamente los recursos fiscales destinados al financiamiento de la inversión regional. Por ello, esta propuesta consiste en establecer una tasa de beneficio regional para financiar las inversiones que cada gobierno regional decida autónomamente. Esta está destinada a incrementar el Fondo Nacional de Desarrollo Regional, para ser distribuido con criterios objetivos, establecidos por ley.

Dicha iniciativa de lograr los consensos políticos necesarios requiere de una reforma constitucional que permita que este impuesto sea de afectación directa, en beneficio de las regiones. Con esto se creará una de las principales herramientas financieras, mediante la cual el gobierno central, a través de la Tesorería General de la República, podrá transferir recursos fiscales a cada una de las regiones, para que estas puedan materializar proyectos y obras de desarrollo e impacto regional, provincial y local.

¿Cómo avanzar hacia una mayor transparencia presupuestaria en los gobiernos regionales?

Jaime Lindh A.

Investigador IdeaPaís. Correo: jaime.lindh@ideapais.cl

1. Introducción

El trabajo realizado durante 2014 por la Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional gatilló un inédito proceso político que resultó, en primer lugar, en la aprobación de la Ley 21.073, que permitirá la elección democrática de la máxima autoridad regional, y, en segundo lugar, de la Ley 21.074, que fija la base del marco normativo que regulará el proceso de traspaso de competencias a los gobiernos regionales (GORE).

Ahora bien, pese al avance significativo logrado en descentralización política y administrativa, aún está pendiente la descentralización fiscal. Si bien los motivos del retraso en esta materia pueden ser diversos, uno de los factores probablemente más predominantes ha sido el temor que se asocia con la descentralización fiscal, respecto a una mayor corrupción subnacional e indisciplina fiscal. Independientemente de si esta hipótesis es correcta o no, el temor a la corrupción local conlleva a la pregunta sobre qué medidas podrían desarrollarse para mitigar la probabilidad de ocurrencia de este escenario. Si bien la respuesta a esa interrogante podría abordarse a través de múltiples caminos, la transparencia presupues-

taria parece ser una alternativa deseable a estudiar, entendiéndose esta como la divulgación para el uso público de información, respecto a los presupuestos gubernamentales en cuanto a su formulación, aprobación, ejecución y evaluación.

La hipótesis implícita de este trabajo es que, a pesar de que existen avances significativos en este ámbito, con la promulgación de la Ley de Transparencia y la creación de la plataforma ChileIndica, aún existen espacios importantes de mejora en las instancias regionales. Por esta razón, el presente artículo tiene como objetivo identificar medidas que permitan aumentar el nivel de transparencia presupuestaria de los GORE.

Una línea de propuesta, por una parte, está asociada a mejorar el contenido de la información, de modo que se puedan responder algunas preguntas, tales como: qué objetivos se pretenden alcanzar, quiénes son los receptores de los fondos regionales, qué productos son financiados y qué resultados e impactos han existido. Por otra parte, es igualmente deseable que la información sea presentada en formatos accesibles para los distintos tipos de usuarios. Por ejemplo, para los analistas, en bases de datos legibles para la evaluación empírica y comparable en el tiempo, y para los medios de comunicación, en informes con cifras sistematizadas. Además, se proponen medidas para mejorar la capacidad institucional en cuanto al control de la información que se publica y en cuanto a la evaluación del gasto público regional.

En consecuencia, la transparencia presupuestaria se presenta como una alternativa de solución posible para mitigar los eventuales riesgos asociados a la descentralización fiscal. De momento esta no es sustituta, sino complementaria a otras propuestas que se han presentado en la discusión pública, tales como: perfeccionar el control administrativo, aumentar las penas asociadas a los delitos de corrupción, generar restricciones presupuestarias “duras” y crear una regla fiscal para los gobiernos subnacionales (Pineda et al., 2018; Irarrázaval y Rodríguez, 2018)

Finalmente, se argumenta que en la actualidad podrían estar dadas ciertas condiciones que facilitarían un avance significativo en transparen-

¿Cómo avanzar hacia una mayor transparencia presupuestaria en los gobiernos regionales?

cia presupuestaria a nivel regional. Las reformas en transparencia generalmente encuentran una alta resistencia entre los incumbentes –autoridades que están en el poder–, ya que una mayor transparencia implica una menor discreción en el uso de los fondos públicos. Sin embargo, los intendentes –incumbentes en el contexto del actual proceso de descentralización en Chile– no cuentan con el poder político suficiente para obstruir este tipo de reformas, dado que su permanencia y su eventual candidatura depende, en gran parte, del reformista, es decir, del gobierno central.

El artículo se ordena de la siguiente forma: primero se discute sobre el concepto de transparencia presupuestaria, luego se describe el ciclo presupuestario regional, posteriormente se presentan los puntos críticos en la materia, y finalmente se exponen las propuestas de solución.

2. Transparencia presupuestaria: ¿Qué es? ¿Qué efectos tiene?

Desde hace al menos dos décadas, diversos organismos internacionales –principalmente el Fondo Monetario Internacional (FMI), la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) y el Banco Mundial (BM)– han impulsado la transparencia presupuestaria por el efecto positivo que esta tendría sobre los resultados económicos y políticos de los países.

Inicialmente, la publicación de información relativa a las políticas fiscales aspiraba a mejorar la gestión interna de los países, con el propósito de lograr un mayor orden y, en último término, evitar futuras crisis económico-financieras (Khagram et al., 2013). Este enfoque en la gestión interna se refleja, por ejemplo, en el documento *OECD Best Practices for Budget Transparency*, publicado en 2002, que define la transparencia presupuestaria como “la divulgación oportuna y sistémica de toda la información fiscal” (OCDE, p.7).

Posteriormente, motivados por la crisis *subprime* de 2008 y la baja adopción de este tipo de medidas por parte de los países, se empezó a desarrollar un enfoque alternativo, cuyo eje pasó a centrarse más en el ciudadano (von Wolffersdorff, 2015; OCDE, 2017; Rodríguez y Carrasco, 2018). Este nuevo foco estaba en la usabilidad, es decir, en qué tan útil y qué tan accesible era la información para las personas. De este modo, los organismos internacionales empezaron a promocionar medidas asociadas a la calidad, al formato y la periodicidad de las publicaciones¹. En este contexto, destaca la creación durante 2011 del *Global Initiative for Fiscal Transparency* (GIFT), una iniciativa multilateral con el propósito de promover los principios de transparencia, participación y rendición de cuentas entre distintos países.

Esta reconfiguración se observa patente en las recientes definiciones propuestas por los organismos internacionales. El FMI, por ejemplo, sostiene que la transparencia presupuestaria corresponde a “la información disponible para el público sobre el proceso de elaboración de la política fiscal del gobierno” (Pattanayak, 2018, p.1). Por su parte, la OCDE postula que “significa estar completamente abierto hacia las personas respecto a cómo los recursos públicos son incrementados y usados” (2017, p. 9). En consecuencia, la publicación de datos empezó a entenderse como condición necesaria –aunque no suficiente– para generar participación y, sobre todo, rendición de cuentas en torno a las políticas fiscales. Lo importante era también involucrar a los ciudadanos.

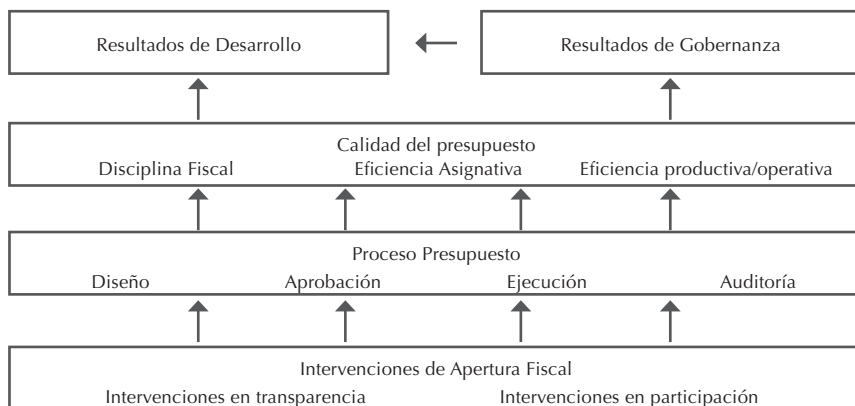
En consideración a los puntos anteriores, de Renzio & Wehner (2017) acuñan el concepto de “apertura fiscal”, que se expresa en políticas de transparencia y participación que pueden desarrollarse en cualquier etapa del ciclo presupuestario. Los autores proponen un marco analítico que permite clasificar, por un lado, los tipos de intervenciones y, por otro

¹ Ver *Fiscal Transparency Handbook* publicado en 2018 por FMI, *Budget Transparency Toolkit* publicado en 2017 por la OCDE o *International Practice to Promote Budget Literacy* publicado en 2017 por el Banco Mundial.

¿Cómo avanzar hacia una mayor transparencia presupuestaria en los gobiernos regionales?

lado, los resultados e impactos esperados. Siguiendo lo propuesto por los autores, se aprecia que la apertura fiscal puede darse en cualquier etapa del ciclo presupuestario, es decir, en la formulación, aprobación, ejecución o auditoría/evaluación del presupuesto. Luego, una intervención puede tener efecto sobre la calidad del presupuesto: en qué tanto se ajustan los gastos a los ingresos (disciplina fiscal), en la adecuada asignación del presupuesto a los problemas prioritarios (eficiencia asignativa) y en el proceso que transforma los recursos en productos y servicios (eficiencia productiva). Posteriormente, se espera que la calidad presupuestaria tenga un efecto sobre variables tanto de gobierno (e.g.: corrupción, reelección, rendición de cuentas) como de desarrollo (e.g.: escolaridad, mortalidad infantil, desarrollo humano).

Figura 1: Apertura fiscal y sus efectos



Fuente: de Renzio y Wehner (2017)

Este marco teórico explicita que todo esfuerzo en apertura fiscal tiene como objeto mejorar el resultado político/económico de los países.

Sin embargo, la evidencia en torno a este punto es incipiente. Pese a ello, destacan algunos estudios que a través de experimentos controlados o cuasi-experimentos capturan el impacto de algunas intervenciones sobre dimensiones económicas y políticas de los países.

Existen estudios, por un lado, que han evidenciado un efecto en cuanto a un mejor manejo y resultado macroeconómico (Alt & Lassen, 2006; Glennestar & Shin, 2008), mientras que otros han observado una mayor eficiencia en el gasto (Oken, 2007; Beath & Enikolopov, 2017). Por otro lado, destacan investigaciones centradas en los resultados políticos de la apertura fiscal. Ferraz & Finan (2008), por ejemplo, estudiaron el efecto que tuvo divulgar las auditorías hechas a municipalidades brasileñas, sobre la posibilidad de reelección de los alcaldes. El estudio exhibe que la probabilidad de reelección disminuye cuando se comunica a la comunidad los resultados desfavorables de las auditorías. Además, muestra que este efecto se acentúa cuando existe una industria desarrollada de medios de comunicación en la ciudad. Reinikka & Svensson (2011), en tanto, analizaron en Uganda un programa de transferencias del gobierno central a comunidades escolares, y encontraron que publicar información en los diarios murales de las escuelas y en los medios locales, respecto a cuántos fondos recibió la comunidad, disminuye la captura de recursos por parte de los políticos locales.

Sin embargo, es importante considerar que estas relaciones causales son algo más complejas: al parecer no siempre mayor transparencia implicará buenos resultados, debido a que este efecto estaría también sujeto a la existencia de otros determinantes. Respecto a esto, Fox (2007) sugiere que la transparencia implicará una mayor rendición de cuentas, en la medida que las organizaciones que contrapesan el poder gubernamental (e.g.: Tribunales de Justicia, Congreso, Contraloría, etc.) usen la información que se publica. Por su parte, Yu & Robinson (2012) plantean que la incorporación de herramientas tecnológicas –del *opendata*– podría desencadenar resultados positivos en términos de rendición de cuentas. Asimismo, otros autores sugieren que el involucramiento de los medios

¿Cómo avanzar hacia una mayor transparencia presupuestaria en los gobiernos regionales?

de comunicación, las ONG's, los actores políticos y la ciudadanía en general, es clave para conseguir mejores resultados políticos y económicos (Peixoto, 2013; Khagram et al., 2013; van Zyl, 2014).

De este modo, la mera creación de mecanismos de apertura fiscal no sería una condición suficiente para alcanzar un mejor gobierno y mejores resultados económicos. Así pues, es plausible sostener que la información fiscal, para que tenga impacto, además de estar disponible a todo público, debe ser usada por los diversos actores de la sociedad, es decir, por los medios de comunicación, la academia, ONG's, entre otros. Lo anterior se sustenta en la siguiente premisa: a mayor uso de la información, mayor vigilancia habrá sobre las decisiones gubernamentales y, en consecuencia, mayores serán los incentivos para administrar responsable y eficientemente los recursos fiscales.

No obstante, el uso de la información presupuestaria por parte de los ciudadanos presenta ciertos obstáculos. En primer lugar, este tipo de información tiende a ser compleja, de difícil acceso y análisis. Entonces, usar la información presupuestaria implicaría asumir costos significativos en tiempo y en adquisición de conocimiento especializado. En segundo lugar, una persona no siempre tendría los incentivos a usar la información fiscal, ya que podría acceder igualmente a los beneficios que implica su uso –un mejor gobierno y estabilidad macroeconómica– sin la necesidad de asumir los costos de informarse². Por lo tanto, es posible plantear la hipótesis de que la decisión de usar la información presupuestaria dependería, por un lado, de qué tan usable sea dicha información y, por el otro lado, de los incentivos que existan para ello. Dicho de otro modo, la posibilidad de uso estaría en función de los costos de informarse y de la existencia de algún beneficio privado –distinto a la rendición de cuentas– asociado al uso.

² Se presenta el problema del *free-rider* asociado a los bienes públicos, en el que las personas tienen desincentivos a informarse, dado que podrán acceder de todas formas al beneficio que implica tener ciudadanos más y mejor informados.

Ahora bien, estos determinantes no serían constantes, sino variables, dado que los gobiernos enfrentan una demanda heterogénea por información presupuestaria (de Renzio & Mastruzzi, 2016; Rodríguez y Carrasco, 2018). En este sentido, las condiciones necesarias para el uso de la información fiscal –costos bajos y/o existencia de algún beneficio privado– cambiarían en función del tipo de usuario. Es probable, por ejemplo, que los analistas financieros prefieran la información en formato de series de datos, mientras que los periodistas opten por documentos sistematizados. O bien, algunas ONG’s necesitarán cruzar el gasto público por tipo de beneficiario, mientras que los medios de comunicación, por territorio.

Una implicancia del punto anterior es la importancia respecto de que el contenido de la información publicada sea útil a los objetivos de los actores. En la medida que las personas perciban dicha utilidad, más probable será su uso. Dicho de otro modo: la información se usará en tanto que sea funcional a los objetivos que los actores persiguen (e.g.: a la búsqueda de mayores ventas, en el caso de los medios de comunicación; a la defensa de sus causas, en el caso de las ONG’s; y a la posibilidad de triunfar en la próxima elección, en el caso de los políticos).

2. La transparencia presupuestaria a la práctica

La necesidad de que la información sea usada por los ciudadanos para lograr rendición de cuentas, la existencia de factores que condicionan dicho uso y de una demanda heterogénea, son elementos que han sido, en parte, considerados por los organismos internacionales al momento de formular las recomendaciones en transparencia presupuestaria que han buscado promover entre los países del mundo.

Estas recomendaciones se han plasmado en diversos documentos que definen principios y criterios para promover la transparencia, participación y rendición de cuentas. Por ejemplo, el *Fiscal Transparency Handbook* del FMI propone seis criterios básicos que debe poseer la infor-

¿Cómo avanzar hacia una mayor transparencia presupuestaria en los gobiernos regionales?

mación presupuestaria: claridad, confiabilidad, frecuencia, puntualidad, relevancia y apertura. Por su parte, el *Budget Transparency Toolkit* de la OCDE sostiene que para involucrar a la sociedad civil es necesario hacer el presupuesto accesible al público, usar datos abiertos para respaldar la transparencia presupuestaria y hacer el presupuesto más inclusivo y participativo. En el caso del *Global Initiative for Fiscal Transparency*, entre sus principios de transparencia fiscal se expresa que “debe presentarse al público información financiera y no financiera de alta calidad respecto a actividades pasadas, presentes y proyectas, el desempeño, los riesgos fiscales y los activos y pasivos públicos” (GIFT, 2012).

A nivel nacional, el Observatorio del Gasto Fiscal de Chile ha publicado una serie de documentos con el fin de traducir estas prácticas al país³. Resalta el estudio de Rodríguez y Carrasco (2018) que, tras levantar información de la demanda por información fiscal y contrastarla con la oferta disponible, identifica cuatro tipos de brechas en la rendición de cuentas del gasto fiscal en Chile. En primer lugar, está la brecha de contenido, que se relaciona con la utilidad de la información presupuestaria. En particular, la información puede ser más útil en la medida que incluya, por un lado, información financiera más allá del gasto, tal como los productos/iniciativas financiadas, los objetivos propuestos y los resultados e impactos logrados. Por otro lado, será más útil en la medida que contenga también información no financiera, como el tipo de beneficiario y la distribución territorial del gasto.

En segundo lugar, se encuentra la brecha de formato, que guarda relación con qué tan accesible es la información presupuestaria para las personas. En específico, los parámetros que se usan para definir el grado de avance en este aspecto se relacionan al tipo de formato con que se publica la información: si es posible hacer cruces con otras bases de datos, si existen documentos que resuman las cifras relevantes y si los actores

³ Por ejemplo, von Wolfersdorff (2015), OGF (2016), Rodríguez y Carrasco (2018)

tienen la opción de analizar y filtrar la información disponible a través de una plataforma online.

En tercer lugar, presentan la brecha de periodicidad, que está asociada a la frecuencia de publicación. Si bien una mayor frecuencia será siempre preferible, del estudio se extrae que una frecuencia entre uno y tres meses sería correcta. Y, por último, está la brecha de oportunidad, que se relaciona con el tiempo de rezago con que se publican los datos. En este caso, mientras antes se publique, tanto mejor. No obstante, se sostiene que sería aceptable un rezago de noventa o menos días.

Este estudio, además, plantea la necesidad de considerar un elemento mencionado anteriormente: el hecho de que la demanda por información presupuestaria es heterogénea. En este sentido, los formatos de publicación, por un lado, debiesen ajustarse al tipo de usuario y, por otro lado, la oferta de contenidos debiese ser lo suficientemente flexible a las preferencias de quién demanda.

Tabla 1: Transparencia presupuestaria: brechas, dimensiones y parámetros.

Brecha	Dimensión		Parámetro
Contenido	Financiera	Productos	Existencia de información
		Objetivos	Existencia de información
		Resultados	Existencia de información
		Impacto	Existencia de información
	No financiera	Territorio	Existencia de información
		Tipo de beneficiario	Existencia de información
Formato	Posibilidad de hacer cruces		Existe base de datos
	Resumen		Existencia documentos resumen
	Buscador		Existencia plataforma web

¿Cómo avanzar hacia una mayor transparencia presupuestaria en los gobiernos regionales?

Brecha	Dimensión	Parámetro
Periodicidad	Frecuencia publicación	Entre una vez al mes y cada tres meses
Oportunidad	Rezago de publicación	Noventa o menos días

Fuente: Elaboración propia a base de Rodríguez y Carrasco (2018)

3. Ciclo presupuestal regional

Teniendo en consideración el marco anterior, a continuación, se describe el ciclo presupuestario a nivel regional, con el objeto de resaltar los aspectos más relevantes y, posteriormente, identificar los puntos críticos en materia de transparencia presupuestaria a nivel de GORE.

El presupuesto de los GORE corresponde a la materialización de las estrategias, planes y programas regionales, sujeto a las políticas nacionales y al Presupuesto de la Nación (Balbontín et al., 2017). La Ley de Presupuestos 2019 dispone a los GORE de un presupuesto cercano a \$1.350 mil millones, compuesto por \$1.275 mil millones correspondientes al Programa de Inversión Regional y por \$75 mil millones provenientes del Programa de Funcionamiento.

Este presupuesto es el resultado final de un proceso de coordinación entre el intendente, los funcionarios del GORE, las Secretarías Ministeriales Regionales (SEREMI), los Servicios Públicos (SSPP), la Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE) y la Dirección de Presupuestos (DIPRES). En este proceso hay dos instrumentos claves: el Anteproyecto de Inversión (ARI) y el Programa Público de Inversión Regional (PROPIR).

El ARI es un instrumento que estima la inversión pública que se ejecutará en la región, a través del GORE, los SEREMI y los SSPP. El ARI debe confeccionarse por medio de un trabajo coordinado entre los distintos sectores y actores locales durante el segundo trimestre de cada año. El intendente es el responsable de consolidar las iniciativas que

Tabla 2: Etapas del proceso presupuestario y sus hitos

1. Diseño	2. Aprobación
i. Conformación de la Coordinación Regional del Gasto Público (CORGAPU): Intendente define al Secretario Ejecutivo (SE) de la CORGAPU -instancia compuesta por representantes de los SEREMI, de los SSPP y del Consejo Regional- con el propósito de coordinar el gasto público de la región. ii. Presentación de los lineamientos estratégicos y prioridades regionales: para la elaboración del ARI del año siguiente, el Intendente presenta los lineamientos estratégicos y prioridades regionales. iii. Presentación de lineamientos nacionales: autoridades nacionales (Ministros, Directores Nacionales) informan al Intendente sobre las orientaciones, prioridades sectoriales, marcos presupuestarios y eventuales iniciativas a considerar en el año próximo. iv. ARI propuesta inicial: CORGAPU envía propuesta inicial de ARI a municipalidades. v. Postulación de iniciativas: municipalidades y sectores presentan iniciativas para que sean incorporadas al ARI del próximo año. vi. Resolución de discrepancias a nivel regional: DIPRES y SUBDERE convocan a Comisiones Técnicas del Presupuesto (CTP) para buscar resolver en una primera instancia las discrepancias originadas entre las prioridades regionales y nacionales. vii. Consolidación del ARI: Intendente da la admisibilidad y consolida las iniciativas del ARI del próximo año	i. Aprobación regional: Intendente presenta ARI y proyecto de presupuesto al CORE para su aprobación. ii. Discusión presupuestaria: DIPRES y SUBDERE convocan a reunión al GORE por medio de las CTP para discutir el proyecto de presupuestos y resolver en una segunda instancia las discrepancias originadas entre prioridades regionales y nacionales. iii. Aprobación del proyecto Ley de Presupuestos: Presidente y Hacienda aprueban proyecto de Ley de Presupuestos para la Nación, el cual incluye el presupuesto de los GORE. iv. Discusión en el Congreso: Proyecto de Ley de Presupuestos entra a discusión en el Congreso, siendo sujeto de modificación incluyendo el presupuesto aprobado por el CORE. v. Aprobación de la Ley de Presupuestos: Congreso aprueba Ley de Presupuestos del próximo año.
3. Ejecución	4. Evaluación
i. Confección del PROPIR: durante el primer trimestre se elabora el PROPIR en función de la Ley de Presupuestos aprobado por el Congreso y el ARI aprobado por el CORE. ii. Presentación del PROPIR: durante el primer trimestre Intendente presenta en Cuenta Pública el PROPIR del año en curso. iii. Aprobación CORE de las iniciativas del PROPIR: en el caso de las iniciativas financiadas por el presupuesto de los GORE, el Intendente propone al CORE las iniciativas priorizadas y evaluadas satisfactoriamente por el SNI para su distribución intraregional. iv. Ejecución presupuestaria: GORE, SEREMI y SSPP mensualmente deben entregar avances de la ejecución a la SUBDERE a través de ChileIndica. Además, se presenta trimestralmente el avance de la ejecución al CORE. En tanto, a la Comisión Mixta del Congreso se presenta trimestral y/o semestralmente los estados de avance.	i. Indicadores de desempeño: se desarrollan indicadores de desempeño para monitorear a las instituciones públicas y medir los resultados obtenidos. Así, se busca medir el proceso de gasto y también su relación con los productos y/o resultados obtenidos. Los indicadores son relativos a: la pertinencia de la inversión con la Estrategia de Desarrollo Regional (sólo subtítulo 31); la cobertura del seguimiento en terreno de iniciativas de infraestructura (sólo subtítulo 31); la ejecución presupuestaria del Programa de Inversión; la ejecución presupuestaria de iniciativas financiadas a través del Fondo Regional de Iniciativa Local; la ejecución de presupuesto de iniciativas en obras del subtítulo 31; la cobertura de evaluación expost de iniciativas terminadas en dos periodos anteriores; y la ejecución de iniciativas de arrastre. ii. Auditorías: la Contraloría General de la República (CGR) desarrolla auditorías para “velar por el cumplimiento de las normas jurídicas, el resguardo del patrimonio público y la probidad administrativa” (CGR 2019). Del mismo modo, se pueden realizar auditorías internas coordinadas a través del Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno.

Fuente: Elaboración propia a base de SUBDERE (2019)

componen el ARI y del proyecto de presupuestos, que posteriormente debe ser aprobado por el CORE. Luego, las autoridades regionales –in-

¿Cómo avanzar hacia una mayor transparencia presupuestaria en los gobiernos regionales?

tendente y presidente del CORE– resuelven con la DIPRES y SUBDERE las discrepancias entre las prioridades nacionales y regionales que surgen durante el proceso. Después, el proyecto de presupuestos regional se envía junto con el Presupuesto de la Nación al Congreso para su discusión y aprobación.

Con la Ley de Presupuestos ya aprobada por el Congreso, el intendente tiene sesenta días para confeccionar el PROPIR, instrumento que sistematiza la inversión pública que se ejecutará en la región por el GORE, los SEREMI y los SSPP. En su construcción se considera el ARI y la Ley de Presupuestos aprobados anteriormente. Durante el transcurso del año, el intendente prioriza y presenta al CORE para la aprobación del financiamiento regional, las iniciativas presentes en el PROPIR y evaluadas anteriormente de manera satisfactoria por el Sistema Nacional de Inversión. Además, durante el transcurso del año, el intendente reporta el avance presupuestario a la Comisión Mixta del Congreso, al CORE, la SUBDERE y la DIPRES. Finalmente, el presupuesto se evalúa *ex post*, a través de siete indicadores de desempeño de la DIPRES, que abarcan ámbitos tanto del proceso como de los productos y resultados alcanzados por el gasto efectuado por los GORE. Asimismo, el presupuesto puede ser auditado internamente o bien por la Contraloría General de la República (CGR).

4. Diagnóstico del problema

La información respecto al ciclo presupuestario de los GORE se publica en diversas plataformas. Para efectos de evaluar el contenido, el formato, la periodicidad y la oportunidad de la información, se analizarán tres sitios web: la plataforma de ChileIndica de la SUBDERE, el sitio web de la DIPRES y el Portal de Transparencia de los GORE.

1.1. ChileIndica – SUBDERE:

Esta plataforma fue desarrollada por la SUBDERE para el proceso de coordinación del gasto público regional. Ahora bien, la funcionalidad de ChileIndica no se limita exclusivamente a la gestión interna, sino también a publicar distintos tipos de información relativa a la inversión pública regional⁴.

La pertinencia de evaluar esta plataforma radica en que ya posee varios atributos deseables. Además, al ser una plataforma gestionada de manera centralizada por la SUBDERE, cualquier nueva exigencia o modificación podría eventualmente ser adoptada con una mayor facilidad. Del mismo modo, en el caso de ser necesario algún tipo de capacitación, ChileIndica ha acumulado experiencia en la materia.

Dicho lo anterior, al revisar el sitio web se aprecia que existe información relacionada al diseño, aprobación y ejecución de inversión pública regional. En particular, ChileIndica publica el ARI aprobado por el CORE y el PROPIR. La información publicada es financiera –e.g., gasto devengado, el producto/iniciativa financiado y su costo total– y no financiera –e.g., sector de inversión, territorio beneficiado y, en algunos formatos, el número y tipo de beneficiarios–. El formato de publicación es diverso: bases de datos descargables, documentos de resumen y un buscador que permite hacer cruces. La periodicidad y oportunidad es óptima: todos los meses los GORE reportan su ejecución del mes anterior. Pese a lo anterior, se identifican los siguientes puntos críticos:

Respecto al contenido:

- El sitio web no posee información financiera relacionada a los objetivos ni a los resultados del gasto público. Además, no entrega información financiera del gasto de funcionamiento de los GORE.

⁴ En ChileIndica se entrega información tanto de la inversión del GORE como del resto de organismos públicos de la región.

¿Cómo avanzar hacia una mayor transparencia presupuestaria en los gobiernos regionales?

- En el formato base de datos no posee información no financiera relativa al tipo de beneficiarios, pese a que esta es solicitada al momento de incorporar una iniciativa al sistema de ChileIndica.
- En los formatos base de datos y documento de resumen no existe información no financiera respecto a los receptores privados de fondos. Si bien la Ley 19.862 obliga el registro de toda entidad receptora de fondos públicos, las organizaciones privadas que reciben recursos a través del subtítulo 24 no se incluyen en las bases de datos ni el buscador online ni en los documentos de resumen.

Respecto al formato:

- En el formato base de datos no existe una estandarización de cómo los GORE deben reportar variables de interés, tales como el nombre de las iniciativas o el ítem presupuestario. Esto conlleva a que exista información ilegible y/o incompleta. Por ejemplo, es común encontrar que los GORE reporten todas las iniciativas financiadas con el subtítulo 24 a privados como una sola asignación, generándose de esta forma “bolsones de costos” no identificables.
- No existen informes/reportes que resuman las iniciativas en función de los fondos usados para su financiamiento.
- No existe la posibilidad de descargar una base de datos que contenga, en general, la inversión pública de todas las regiones y, en particular, la inversión financiada por todos los GORE.

Respecto a periodicidad:

- Si bien entre sus atribuciones, en tanto Ministerio de Interior y Ministerio de Hacienda, ordenan que los GORE reporten el avance de la ejecución mensualmente, en la práctica los plazos de vencimientos no se cumplen, por lo que se genera incertidumbre respecto a la fecha real en que la información está actualizada y disponible para su análisis.

4.2. DIPRES

En la página de la DIPRES también existe información sobre el presupuesto de los GORE. Por una parte, hay información del presupuesto aprobado por el Congreso, el presupuesto vigente y la ejecución, desagregado por partida, capítulo y programa. Se diferencia el gasto de funcionamiento y de inversión, y se usan clasificadores de gasto/ingreso por objeto (e.g., gasto personal, transferencias corrientes, transferencias de capital). Además, la información se publica mensualmente. En cuanto al formato, estas se pueden descargar en base de datos.

Por otra parte, la DIPRES publica información relativa a la evaluación. En particular, los resultados de las mediciones hechas a través de los indicadores de desempeño⁵. De esta forma, hay información financiera relacionada al proceso, productos y resultados del gasto. El formato de publicación es a través de documentos PDF, que detalla por indicador, la metodología, meta y resultados obtenidos. Adicionalmente, están publicados el Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG) e información sobre la dotación de personal de los GORE. En estos dos últimos casos el formato de publicación es también PDF.

Considerando lo anterior, se identifican los siguientes aspectos críticos:

Respecto al contenido:

- No se observa información financiera relativa a los objetivos del gasto público. Tampoco existe información no financiera respecto a los beneficiarios del gasto.

Respecto al formato:

- No posee una base de datos que contenga el presupuesto de todos los GORE, ni una serie histórica con los presupuestos de años anteriores.

⁵ Ver detalles de los indicadores de desempeño en la Tabla 2

¿Cómo avanzar hacia una mayor transparencia presupuestaria en los gobiernos regionales?

- No posee una base de datos con la información relativa a los indicadores de desempeño, sus métricas, metas y resultados obtenidos por los GORE. Tampoco una base de datos en relación a la dotación de personal y los PMG.

4.3. Portal de Transparencia

La Ley 20.285 sobre Acceso a la Información Pública prevé que los GORE dispongan de un Portal de Transparencia. En dicho lugar, los GORE deberán publicar información de diverso tipo: desde el marco normativo que rige sus funciones, hasta los costos directos relacionados a las solicitudes de información que reciben. Para efectos de este artículo, el interés reside en la información presupuestaria. Al respecto, se aprecia en el Portal de Transparencia, información relativa a: la ejecución presupuestaria, gasto de personal, transferencias o subsidios entregados a entidades públicas o privadas, compras y adquisiciones, y resultados de auditorías. Luego, se aprecia que el formato de publicación depende del contenido: la ejecución presupuestaria está en bases de datos, el gasto personal, en tablas web; las transferencias y compras públicas, a través del buscador web; y las auditorías, en documentos PDF.

Si bien es deseable que exista la posibilidad de acceder a buscadores web, los GORE tienden vincular los links del Portal de Transparencia a páginas web de otros organismos públicos, lo cual dificulta su acceso y uso⁶. La periodicidad y oportunidad también es diversa: posee información que se publica mensualmente y con algunos meses de rezago (e.g., ejecución presupuestaria) e información que lleva desactualizada por varios años (e.g., las auditorías). Se distinguen, en este ámbito, los siguientes puntos críticos:

⁶ La ejecución presupuestaria al sitio de DIPRES, las compras y adquisiciones a ChileCompra, las transferencias y subsidios al sitio web del Registro 19.862 del Ministerio de Hacienda.

Respecto al contenido:

- No existe información financiera sobre los productos/iniciativas financiados por el gasto, los objetivos buscados y los resultados e impactos alcanzados. Además, no posee información no financiera relevante relacionada a la cantidad y tipo de beneficiarios del gasto y sobre su distribución territorial.

Respecto al formato:

- No posee bases de datos en formato excel ni documentos de resumen para los siguientes casos: gasto en personal, compras y adquisiciones, transferencias y subsidios, y resultados de las auditorías.

Respecto a periodicidad y oportunidad:

- Si bien la Ley sobre Acceso a la Información Pública dispone que la actualización deberá ser mensual, no hay claridad de la periodicidad ni de la oportunidad, variando estas en la práctica por el tipo de información que se publica y por el GORE.

5. Propuestas

A continuación, se desarrollan un conjunto de medidas en transparencia presupuestaria, considerando los antecedentes analizados y los puntos críticos mencionados anteriormente. Además, se considera como referencia un conjunto de propuestas que en distintas instancias se han elaborado para mejorar la rendición de cuenta a nivel de gobierno central (CEP, 2017; CEP et al., 2018; Rodríguez y Carrasco, 2018).

Estas medidas pretenden, en el corto plazo, mejorar la utilidad y accesibilidad de la información presupuestaria, con el propósito de desarrollar condiciones más favorables para el involucramiento de los actores políticos y sociales en las políticas fiscales de los GORE, teniendo como horizonte principal el 2021, fecha en que asumen los gobernadores regionales. Las propuestas se encuentran ordenadas por plataforma, considerando su potencial usuario y la naturaleza institucional de cada sitio web.

¿Cómo avanzar hacia una mayor transparencia presupuestaria en los gobiernos regionales?

En primer lugar, se proponen mejoras en la plataforma de ChileIndica, de modo que dicha fuente de información presupuestaria esté enfocada principalmente a analistas de datos y medios de comunicación. En particular, se sugiere:

1. Incluir en los reportes de avances de ejecución del PROPIR, además del gasto en inversión por iniciativa, información relativa a los beneficiarios. Esto es, por iniciativa: el grupo beneficiado –niños, jóvenes, adultos mayores, desempleados, indigentes, vigentes o población general–, el número de hombres y mujeres y el número de beneficiados directos e indirectos.
2. Incluir en los reportes de avances de ejecución el completo detalle sectorial de las iniciativas de inversión.
3. Crear un instructivo que especifique cómo debe ser reportada la información, en particular, los nombres de las iniciativas y el ítem presupuestario. Además, que sea obligatorio detallar cada una de las iniciativas financiadas por el subtítulo 24 y el FRIL. De esta forma, se evitarán los “bolsones de costos”.
4. Crear una base de datos que contenga el avance de la ejecución del PROPIR de todos los GORE. De esta forma, se minimizarán los errores asociados a la manipulación de datos.
5. Desarrollar informes y/o crear alternativa en la plataforma web que resuma el gasto efectuado por los GORE, por tipo de fondo utilizado. De esta forma se mejorará la trazabilidad de los principales componentes del presupuesto de los GORE y, asimismo, la posibilidad de análisis y evaluación. En el corto plazo, es deseable que exista esta documentación respecto al Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), Fondo de Apoyo Regional (FAR), Fondo de Innovación para la Competitividad (FIC), el Fondo Regional de Iniciativa Local (FRIL) y los fondos de cultura, deportes y seguridad ciudadana que financian iniciativas privadas.
6. Desarrollar informes/documentos que detallen el gasto en inversión efectuado por los GORE en relación a los planteamientos y priorida-

des estipulados en el diseño presupuestario y, en particular, en relación a los objetivos que se explicitan en la Estrategia de Desarrollo Regional.

En segundo lugar, se proponen cambios en la forma en que la DI-PRES entrega la información presupuestaria de los GORE, para facilitar el uso por parte de los analistas para realizar estudios comparados entre GORE. En particular, se plantea:

1. Crear una base de datos con la serie histórica de los presupuestos de inversión y funcionamiento de los GORE.
2. Crear una base de datos con la serie histórica que contenga los PMG, los resultados de los indicadores de desempeño y la información de la dotación de personal de todos los GORE.

En tercer lugar, se proponen cambios en el Portal de Transparencia, de modo tal que sea una fuente de información útil y accesible para el público en general y para los medios de comunicación. En específico, se propone:

1. Hacer obligatorio que la información relativa a compras-adquisiciones públicas y a transferencias-subsidios sea publicada en formato base de datos. Además, el contenido de dicha información debiese, al menos, permitir responder: ¿cuánto corresponde al costo de la compra/transferencia?, ¿qué producto se compra/financia?, ¿quién lo vende/recibe?
2. Hacer obligatorio que la información del gasto en personal sea publicada en formato base de datos, especificando, al menos: remuneración, tipo de contrato del funcionario, profesionalización y sexo.
3. Obligar que la sección de ejecución presupuestaria esté vinculada con el sitio web de ChileIndica.

¿Cómo avanzar hacia una mayor transparencia presupuestaria en los gobiernos regionales?

4. Agregar una sección que contenga la información relativa a los indicadores de desempeño y a los PMG, que debiese publicar la DIPRES en formato base de datos y en documento resumen.
5. Agregar una sección que contenga los siguientes documentos de resumen: dotación personal publicado por la DIPRES, ejecución de la inversión pública publicado por ChileIndica, detallando distribución por sector, territorio y tipo de beneficiario; inversión por tipo de fondo (FNDR, FAR, FIC, FRIL) publicado por ChileIndica.
6. Publicar documento resumen y bases de datos en relación a los resultados de las auditorías internas y las hechas por la CGR, especificando el tipo de auditoría, el número de observaciones hechas, la materia, la gravedad y las medidas internas a implementar para subsanar.
7. Fijar un calendario de publicación ampliamente conocido, detallando los plazos en que la información estará disponible en el Portal de Transparencia.

En cuarto lugar, con el propósito de avanzar hacia un control más efectivo de la información que se publica y una mejor evaluación del gasto público regional, se proponen algunos cambios institucionales:

1. Fortalecer las unidades encargadas de transparencia al interior de los GORE.
2. Incluir en los PMG nuevas dimensiones –además de la actual relativa al cumplimiento de los plazos de respuestas frente solicitudes de información– que capturen, por un lado, el contenido y formato de la información publicada y, por otro lado, la satisfacción de los usuarios que solicitaron la información.
3. Crear un piloto de una agencia autónoma que evalúe en el corto plazo y de manera continua, el gasto público de los GORE y, en el mediano plazo, permita obtener aprendizajes y lecciones para desarrollar una institucionalidad capaz de evaluar al resto de entidades públicas, tales como los SEREMI, los SSPP y las municipalidades.

6. Comentarios finales

Si la meta es llegar a octubre del 2020 –fecha de la elección de gobernadores regionales– con un diseño que enmarque la gestión de los GORE en un contexto de mayor responsabilidad fiscal, la transparencia presupuestaria parece ser un camino deseable de seguir.

Desde la elección pública, no obstante, es evidente que las políticas de transparencia presupuestaria, a pesar de ser socialmente deseables, no siempre están alineadas con los intereses de los incumbentes. Esto, debido a que el crear o perfeccionar mecanismos de transparencia, implica que los políticos al mando de los gobiernos asuman un mayor escrutinio público y, en consecuencia, menor discrecionalidad en el uso de los fondos fiscales. Por lo tanto, para que existan avances en transparencia presupuestaria, parece ser necesario que los cambios estén alineados con los incentivos que enfrentan las autoridades de turno. Khagram et al. (2013) señalan que estos se han dado cuando el incumbente tiene que dar señales claras de estabilidad económica o institucional, cuando necesita apoyo financiero de instancias internacionales o cuando enfrenta un escenario de alta competencia electoral.

Este último punto no es trivial en el contexto del actual proceso de descentralización y del conjunto de propuestas expuestas anteriormente, ya que cualquier plan de transparencia que quiera implementarse en los GORE, probablemente se enfrentará con una débil capacidad e interés obstruccionista por parte del incumbente, es decir, del intendente, o bien, la élite local.

Dado que, en la práctica, la decisión respecto al diseño del nuevo sistema de financiamiento regional dependerá fuertemente del gobierno nacional, las instancias subnacionales no tendrán mayor poder de negociación para bloquear cualquier mejora en materia de transparencia. Asimismo, en el caso de los intendentes, es el poder central quien define su permanencia en el cargo y, sobre todo, su eventual candidatura para las

¿Cómo avanzar hacia una mayor transparencia presupuestaria en los gobiernos regionales?

elecciones de octubre del 2020. Sin embargo, nada asegura que esto sea siempre así: una vez que la máxima autoridad regional sea democráticamente electa, el escenario probablemente será distinto: el incumbente regional poseerá la legitimidad de los votos para evitar la imposición de políticas de mayor apertura. El contexto actual, por lo tanto, representa aparentemente una oportunidad para diseñar un marco de rendición de cuentas regional lo más cercano a lo socialmente deseado.

7. Referencias

- Alt, J. E., & Lassen, D. D. (2006). Fiscal transparency, political parties, and debt in OECD countries. *European Economic Review*, 50(6), pp. 1403-1439.
- Balbontín, R., Escobar, L. & Alex Seemann. (2017). *Financiamiento de los Gobiernos Regionales en Chile*. Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda.
- Beath, A., Christia, F., & Enikolopov, R. (2017). Direct democracy and resource allocation: Experimental evidence from Afghanistan. *Journal of Development Economics*, 124, pp. 199-213.
- Centro de Estudios Públicos (2017). *Un Estado para la Ciudadanía. Informe de la Comisión de Modernización del Estado*. Recuperado de: https://www.cepchile.cl/cep/site/artic/20171109/asocfile/20171109124242/un_estado_para_la_ciudadania_cep_.pdf
- Centro de Estudios Públicos, Chile 21, Espacio Público & Libertad y Desarrollo (2018). *Transparencia, Acceso a Información Pública y Gestión de la Información en el Estado*. Recuperado de: https://www.cepchile.cl/cep/site/artic/20190103/asocfile/20190103130120/libro_transparencia_3ene2018.pdf
- Contraloría General de la República de Chile (2019). *Ambito de la Función*. Recuperado de: <https://www.contraloria.cl/web/cgr/ambito-de-la-funcion-auditadora>

- De Renzio, P., & Wehner, J. (2017). The impacts of fiscal openness. *The World Bank Research Observer*, 32(2), pp. 185-210.
- De Renzio, O. & Mastruzzi, M. (2016). *How does civil society use budget information? Mapping fiscal transparency gaps and needs in developing countries*. Recuperado de: <https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/ibp-paper-how-civil-society-uses-budget-information-12-2016.pdf>
- Ferraz, C., and F. Finan (2008). Exposing Corrupt Politicians: The Effects of Brazil's Publicly Released Audits on Electoral Outcomes. *Quarterly Journal of Economics* 123 (2), pp. 703-45.
- Fox, J. (2007). The uncertain relationship between transparency and accountability. *Development in practice*, 17(4-5), pp. 663-671.
- Global Initiative on Fiscal Transparency (2012). *High-Level Principles on Fiscal Transparency, Participation, and Accountability*. Recuperado de: <http://www.fiscaltransparency.net/GIFT-High-Level-Principles-2012-08-ENG.pdf>
- Glennerster, R., & Shin, Y. (2008). Does transparency pay? *IMF Staff Papers*, 55(1), pp. 183-209.
- Irarrázaval, I. & Jorge Rodríguez (2018). Descentralización: ¿hacia dónde vamos? Temas de la Agenda Pública. Centro de Políticas Públicas UC, 13(108).
- Khagram, S., Fung, A. & P. de Renzio (2013). Overview and Synthesis: The Political Economy of Fiscal Transparency, Participation, and Accountability around the World. In *Open Budgets: The Political Economy of Transparency, Participation and Accountability*. Washington, DC, Brookings Institution Press.
- Kroth, V. (2012). Subnational Budget Transparency: An Analysis of Ten Pilot Studies. International Budget Partnership.
- Masud, H., Pfeil, H., Agarwal, S., & Gonzalez Briseno, A. (2017). *International Practices to Promote Budget Literacy: Key Findings and Lessons Learned*. The World Bank

¿Cómo avanzar hacia una mayor transparencia presupuestaria en los gobiernos regionales?

- Rodríguez, J. y Carlos Carrasco (2018). *Brechas de Rendición de Cuentas del Gasto Pública. Comparación de expectativas ciudadanas versus el estado de la transparencia fiscal en Chile*. Recuperado de: [https://observatoriofiscal.cl/ARCHIVOS/biblioteca/informenecesidades-deinformaciondelgasto\(final15-11-2018\)\(1\).pdf](https://observatoriofiscal.cl/ARCHIVOS/biblioteca/informenecesidades-deinformaciondelgasto(final15-11-2018)(1).pdf)
- OECD (2002). *OECD Best Practices for Budget Transparency*. Recuperado de <https://www.oecd.org/governance/budgeting/Best%20Practices%20Budget%20Transparency%20-%20complete%20with%20cover%20page.pdf>
- OECD (2017), OECD Budget Transparency Toolkit: Practical Steps for Supporting Openness, Integrity and Accountability in Public Financial Management. *OECD Publishing*, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264282070-en>.
- Observatorio del Gasto Fiscal en Chile (2016). *Principios para la Rendición de Cuentas del Gasto Público en Chile*. Recuperado de: <https://observatoriofiscal.cl/ARCHIVOS/biblioteca/principiosparalarendicio%CC%81ndecuentasdelgastopu%CC%81blicoenchileoct2016.pdf>
- Olken, B. (2007). Measuring Corruption: Evidence from a Field Experiment in Indonesia. *Journal of Political Economy*, 115 (2), pp. 200-249.
- Pattanayak, S. (2018). Fiscal Transparency Handbook. *INTERNATIONAL MONETARY FUND*. doi: <https://doi.org/10.5089/9781484331859.069>
- Pineda, E., Ter-Minassian, T., Ahmad, E., Letelier, L., & Fernández, I. (2018). Estrategia integral para una descentralización efectiva y fiscalmente responsable: evidencia de Chile. Recuperado de: <https://publications.iadb.org/es/estrategia-integral-para-una-descentralizacion-efectiva-y-fiscalmente-responsable-evidencia-de>
- Peixoto, T. (2013). The Uncertain Relationship between Open Data and Accountability: A Response to Yu and Robinson's the New Ambiguity of Open Government. *UCLA L. Rev. Discourse*, 60, pp.200-2013.

- Reinikka, R., & J. Svensson (2011). The Power of Information in public services: Evidence from education in Uganda. *Journal of Public Economics*, 95, pp. 956-966.
- Subsecretaría de Desarrollo Regional (2019). *Instrucciones y orientaciones para la coordinación regional del gasto público*. Enero del 2019. Recuperado de: http://www.chileindica.cl/instructivos/Instrucciones_y_Orientaciones_para_la_Coordinacion_Regional_del_Gasto_Publico_2019-2020.pdf
- van Zyl, A. (2014). How civil society organizations close the gap between transparency and accountability. *Governance*, 27(2), pp. 347-356.
- von Wolffersdorff, J. (2015) *Usabilidad de la transparencia en el gasto público*. Recuperado de: https://observatoriofiscal.cl/archivos/biblioteca/documento_de_trabajo_usabilidad_transparencia_gasto_publico.pdf
- Yu, H., & Robinson, D. G. (2012). The new ambiguity of open government. *UCLA L. Rev. Discourse*, 59, pp. 178.

El Fondo de Convergencia para la equidad interterritorial

Ismael Toloza B.

Académico Universidad de La Frontera, Núcleo de Investigación de Ciencias Sociales
Correo: ismael.toloza@ufrontera.cl

El objetivo de la presente reflexión es explicitar los argumentos sobre por qué es necesario abrirse a la posibilidad de estudiar nuevas formas de financiamiento, canalización y ejecución de los recursos públicos para el desarrollo, con un enfoque de mayor pertinencia, flexibilidad y eficiencia en el gasto.

Para lo anterior, es importante evidenciar, en primer lugar, cuál es el desafío país más importante en el corto y mediano plazo, y para lograrlo, tener a las formas de gobernanza del financiamiento en la base de esta transformación. En segundo lugar, se debe explicar cómo y por qué el actual modelo de gestión o ejecución presupuestaria de recursos para el desarrollo presenta rasgos de ineficiencia y perpetúa un problema de sesgos¹ en la ejecución de políticas públicas. De igual manera, se debe responder por qué nuestro modelo de control de gestión es parte del problema estructural y, finalmente, proponer maneras de financiamiento que eventualmente puedan trascender las actuales formas de concebir la temporalidad y ejecución de recursos públicos para el desarrollo.

Durante el año 2018, quien suscribe fue invitado por la Universidad Católica del Norte y por el Observatorio Regional de Desarrollo

¹ Sesgo geográfico, espacial, temporal y cultural.

Humano a reflexionar sobre pobreza, rezago y desigualdad territorial –en el marco de una discusión para el mejoramiento de la conceptualización del desarrollo y subdesarrollo en Chile–, se expresó como uno de los principales desafíos país de corto y mediano plazo, el abordaje sistémico e integrado de políticas públicas para la superación de las marcadas desigualdades territoriales. Estas se expresan en las inequidades de acceso que hoy se generan respecto al desarrollo pleno de las personas, por nacer o vivir en un determinado lugar del territorio (comuna o región) (Tolosa, 2017). Se indicó que enfrentar la pobreza, el rezago y la desigualdad territorial (consustancial al desarrollo y subdesarrollo) es un desafío de Estado que requiere entender, concordar y consensuar el abordaje de cuáles son las limitantes ecosistémicas y factores estructurales que inciden en ello.

Como se señaló anteriormente, otro factor a considerar es el modelo de gestión del desarrollo, es decir, cómo operan y cómo se ejecutan presupuestariamente las respectivas políticas públicas. El actual modelo de gestión del desarrollo chileno está basado en la “oferta” de instrumentos, planes y programas que tienen por objeto mejorar las condiciones de vida y acceso al desarrollo de iniciativas que los servicios deben llevar adelante, año tras año. Estos instrumentos, planes y programas públicos son diseñados y normados para operar de manera homogénea en todo el territorio nacional. Esto genera problemas de pertinencia y adecuaciones forzosas para su funcionamiento en territorios que escapan de la media nacional. Ejemplo de aquello son los criterios uniformes para la obtención de la recomendación técnica (RS) de evaluación económica social de proyectos del MIDESO (siendo la única excepción el RS presidencial)².

² Propuesta Comisión Asesora Presidencial para la Araucanía N° 5.1.2. Flexibilización del sistema nacional de inversiones del Ministerio de Desarrollo Social en cuanto a evaluación económico-social de proyectos, sobre todo el TMDA (Tránsito medio diario anual) en caminos. (Ejemplo: ruta costera Tranapunte-Tirua obtuvo la recomendación técnica, vía RS presidencial.)

Ahora bien, estos instrumentos, planes y programas públicos llegan a la ciudadanía principalmente por dos mecanismos: vía concurso público o por contra demanda, lo que hace que sea un modelo ineficiente para detonar procesos de desarrollo en territorios con fragilidad social (pobreza y rezago) y que no cuentan con capital humano para levantar demanda y menos para participar en concursos públicos (Tolozá, 2013).

Por otro lado, nuestro modelo de control de gestión del Estado supone más bien un problema estructural para resolver temas de pertinencia, impactos y resultados de las políticas públicas. Chile presenta un sistema de control de gestión de Estado “normativo”, dominado por los procedimientos más que por los resultados, lo que hace que la ejecución de políticas públicas esté centrada en el cumplimiento de la norma y de los procedimientos. Se trata de un modelo de gestión en que es más importante el gasto (en el año calendario) que el impacto de los recursos gastados, y en que el incentivo y los reconocimientos están puestos en la ejecución de los recursos y en cómo se gastan (apegado a la norma), más que en el para qué se gastan. Un modelo de gestión de esta naturaleza coarta la libre iniciativa de los funcionarios públicos e instituciones para buscar nuevas formas de eficiencia de los servicios, por el temor de sobrepasar una norma y a la autoridad controladora (Yáñez, 2002). Es tanto así, que el único parámetro objetivo para medir actualmente a los intendentes regionales es la ejecución del presupuesto para inversión regional (incluido el FNDP), que durante los años 2007 y 2017 alcanzó en promedio solo un 17% del total de la inversión pública ejecutada en el periodo en Chile (Balbontín R, Escobar L, Seemann A, 2017).

En la base del análisis anterior está nuestro excesivo centralismo, que limita las posibilidades de abordar las complejidades de la pobreza y el rezago en territorios subnacionales, dado que un número importante de facultades de visación y aprobación se encuentra radicado en las estructuras centrales de los servicios. Ello hace ineficiente las respuestas a los problemas o puestas en valor de las oportunidades, al no acortar los tiem-

pos de tramitación (vivienda, agua potable rural, etc.). De igual manera, dificulta dotar de mayor pertinencia a las soluciones, al estar radicada la competencia en instancias más lejanas de la ciudadanía y sus territorios. Si a lo anterior sumamos que solo el 12% del total de la inversión pública es ejecutada por los gobiernos subnacionales –cuando el promedio en la OCDE es del 60% (Serrano, 2017)–, tenemos que la centralización es una limitante para el desarrollo de las comunas y regiones de Chile.

Lo anterior es reafirmado en el marco político-estratégico del libro *Descentralización 2.0, Construyendo la gobernanza que Chile necesita: Un desafío país*: “La descentralización contribuye al desarrollo más inclusivo de los territorios, ya que genera mayores márgenes de autonomía no solo de las decisiones de los gobiernos regionales y nacionales, sino que contribuye a la conformación de una ‘comunidad política regional’ capaz de expresar sus preferencias y ejercer un control democrático sobre sus representantes” (von Baer et al, 2017).

Respecto a lo anterior, es importante plantearse nuevas formas presupuestarias que faciliten la consecución de resultados e impactos concretos en regiones y comunas de Chile, en las que la pertinencia territorial y temporal sea fundamental para una nueva generación de respuestas desde el Estado. Se plantea la generación de fondos de convergencia, cuyas principales características radican en su carácter flexible, asociado a resultados y de mediano plazo.

Tal como señaló la comisión asesora presidencial en descentralización y desarrollo regional (2014), “el objetivo de un fondo de convergencia es permitir la intervención en territorios funcionales, mediante la generación de inversiones públicas y estimular la inversión privada, desde una lógica de desarrollo endógeno de los territorios y la reducción de brechas socioeconómicas. El Fondo de Convergencia opera como *block grant* (menú flexible de proyectos y programas a cargo de cada región) de carácter plurianual y no como fondo condicionado (*categorical grant*) a gasto específico (pág. 61)”.

En consecuencia, lo que se plantea es un fondo (presupuesto) que trascienda a los actuales parámetros de operación presupuestaria en Chile. Esto, desde un punto de vista operacional y temporal que permita a los futuros gobernadores regionales electos (Ley 21.073) –en cuanto se harán cargo del desarrollo del espacio regional– contar con un instrumento que posibilite abordar aquellas acciones que la batería regular de instrumentos, planes y programas, por las características normativas de su operatoria, restringe.

Desde el punto de vista operacional, el fondo debe estar dotado de flexibilidad de actuación para medidas de mediano y largo plazo, que puedan traducirse en planes territoriales de desarrollo, validados y contruidos desde instancias público-privadas-académicas. No se trata de fondos de libre disposición o discrecionales de la autoridad, ya que su operación debe contar con control social y normativo flexible.

La temporalidad es otra característica que debe tener, ya que implica fondos a mediano plazo (de tres a cinco años) que trasciendan la anualidad de los presupuestos y que permitan asegurar una acción sostenida, al menos por los años que el fondo opera. Por último, respecto a la atención de la experiencia internacional, se añade una última característica: su operación debe estar asociada a indicadores de resultados medibles y auditables.

Experiencias de fondos de esta naturaleza en el mundo existen, como lo son los fondos estructurales europeos, asociados a la política de cohesión social y territorial europea. Esta consiste en el diseño de un plan diferenciado para territorios de convergencia³, territorios de competitividad regional

³ Aquellos con un PIB *per cápita* promedio inferior al 75% de la media europea. Su política tiene por objetivo acelerar la convergencia de las regiones y los Estados miembros menos desarrollados, mediante la mejora de las condiciones de crecimiento y empleo. Se financia a través de instrumentos como el FEDER, el FSE y el Fondo de Cohesión.

y empleo⁴, y territorios de competitividad europea⁵. Cada uno de ellos está clasificado en función del PIB *per cápita*, y como piso, el 75% de la media europea. Los fondos de convergencia que operan son de tres tipos:

1. Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER): Financia el desarrollo de infraestructuras, inversiones productivas para la creación de empleo, proyectos de desarrollo local y ayudas a las pequeñas y medianas empresas.
2. Fondo Social Europeo (FSE): Promueve la creación de empleo y el desarrollo de los recursos humanos en todos los Estados miembros, financiando formación y ayudas a la contratación para hacer frente a los cambios productivos.
3. Fondo de Cohesión: Este fondo está destinado a cofinanciar actuaciones en lo relacionado con el medio ambiente y la infraestructura de transporte de interés común. Su objetivo consiste en fomentar la cohesión económica y social, y la solidaridad entre los Estados miembros.

En los territorios con mayor fragilidad social, cuyo PIB *per cápita* está por debajo del 75% de la media europea (territorios de convergencia), actúan los tres fondos. En aquellos territorios en que su PIB *per cápita* está entre el 75% y el 100% de la media europea (territorios de competitividad regional y empleo), actúan los fondos FEDER y FSE; y en los territorios cuyo PIB *per cápita* está por sobre la media europea (territorios de competitividad europea) solo actúa el FEDER.

A nivel nacional, es posible señalar como ejemplo de buena experiencia los fondos del programa Chile Emprende (del Ministerio de Eco-

⁴ Aquellos con un PIB *per cápita* promedio entre el 75% y el 100% de la media europea. Su objetivo trata de reforzar la competitividad, el empleo y la capacidad de atracción de las regiones no incluidas en el grupo de regiones menos favorecidas. Se financia a través del FEDER y el FSE.

⁵ Son aquellos que presentan PIB *per cápita* promedio por sobre la media europea. Su objetivo es reforzar la cooperación a nivel transfronterizo, transnacional e interregional. Se financia a través del FEDER.

nomía), los que fueron aplicados en Chile entre el 2002 y el 2010 (a modo piloto), en treinta y nueve territorios. Estos fondos, destinados a cofinanciar planes de desarrollo territorial y pactados en “acuerdos ciudadanos”, eran de carácter flexible y operaban vía glosa presupuestaria. Esto posibilitaba que fuesen transferidos para su ejecución (flexible) a SERCOTEC, FOSIS, INDAP o SENCE (instituciones que conformaban el programa).

Una experiencia más reciente la dan los fondos de convergencia que operan en el marco del programa piloto de Gestión Territorial de Zonas de Rezago, de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo SUBDERE. Estos son llamados en la ley de presupuesto “provisión de territorios rezagados” (2018) y operaban vía glosa, la cual establece que:

Estos recursos se destinarán a la adquisición de activos no financieros y a la ejecución de programas e iniciativas de inversión, aprobados por los respectivos gobiernos regionales, en los territorios incluidos en el Plan de Desarrollo para Territorios Rezagados, 107 establecido mediante los Decretos Supremos N° 1.116 y N° 1.459 de 2014, N° 1.929 de 2015 y N° 1.490 de 2017, todos del Ministerio del Interior y Seguridad Pública y sus modificaciones.

Los recursos que se incorporen a los gobiernos regionales, programas 02 de inversión regional, estarán sujetos a las mismas prohibiciones y podrán aplicarse a los mismos objetivos establecidos en su normativa legal y en las glosas comunes que los rigen.

Parte de los recursos se podrán destinar a acciones concurrentes del Programa de Mejoramiento de Barrios, para ser ejecutados por las municipalidades, con el objetivo de disponer de iniciativas acordes con los planes de desarrollo indicados. Asimismo, la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo informará a la Comisión Especial Mixta de Presupuestos, durante el primer semestre de 2018, si es posible complementar el financiamiento de los proyectos de Conectividad para Zonas Rezagadas implementado por la Subsecre-

taría de Telecomunicaciones, en aquellos casos que queden fuera de la cobertura del Fondo de Desarrollo para las Telecomunicaciones.

Un monto no superior a \$ 60.000 podrá ser destinado a cualquier tipo de gasto, incluso en personal para actividades transitorias, para fortalecer los equipos de apoyo para la elaboración y monitoreo de los planes definidos para los Territorios Rezagados, así como para la elaboración de estudios, realización de talleres e información a la comunidad, entre otros. Con este objeto, los recursos podrán transferirse a los programas de funcionamiento de los gobiernos regionales o a otros programas de esta Subsecretaría. (DIPRES, 2018)

Este último párrafo señala que parte de dicha partida podría usarse de manera flexible para abordar materias vinculadas al fortalecimiento del capital social comunitario y de equipos de apoyo relevantes para el abordaje de las complejidades del desarrollo, sobre todo en zonas de rezago económico social. Dicho uso es complementario a la operatoria de la batería normal de los servicios públicos en el territorio.

Conclusiones

Avanzar en nuevas formas de arquitectura presupuestaria –más flexibles, con horizontes temporales que aseguren miradas de mediano plazo y basadas en evidencia e indicadores de resultados, y una vez transferidas a instancias subnacionales y subregionales las competencias de definición de focos y énfasis (los cuales en lo posible estén mediados por la interlocución local y endógena)– permitiría la generación de una nueva era en políticas públicas. Estarán dotadas de mayor pertinencia, de mayor eficiencia (al acortar tiempos de respuesta), de mayor control social y ciudadano, pero por sobre todo, de mayores y mejores herramientas para mejorar las condiciones de vida de quienes nacen o viven en regiones y comunas de Chile.

Lo anterior debe impulsarse sobre la base de un nuevo trato, que implique mayores niveles de confianza en las capacidades locales y regionales, mayores niveles de fortalecimiento de la institucionalidad subnacional y mayores espacios de libertad que les permitan a los ciudadanos de regiones ser actores activos del desarrollo y, por lo tanto, decidir cuál es el modelo de región en el cual quieren vivir.

Referencias

- Balbontín R., Escobar, L., Seemann, A. (2017). *Financiamiento de los Gobiernos Regionales en Chile*. Santiago: Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda. Recuperado de: http://www.dipres.gob.cl/598/articles-160346_doc_pdf.pdf.
- Biblioteca Congreso Nacional (2018). *Ley 21.073, Regula la elección de Gobernadores Regionales y Realiza Adecuaciones a Diversos Cuerpos Legales*. Recuperado de <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1115503>.
- Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional (2014). *Propuesta de Política de Estado y Agenda para la Descentralización y el Desarrollo Territorial de Chile, Hacia y País Desarrollado y Justo*. Recuperado de http://www.senado.cl/prontus_senado/site/artic/20141007/asocfile/20141007112343/descentralizacion_informe.pdf
- DIPRES (2018): *Ley de presupuesto del sector público año 2018*. Recuperado de http://www.dipres.gob.cl/597/articles-172496_doc_pdf.pdf
- Serrano, C. (2017). Políticas de descentralización y desarrollo territorial recomendadas por la OCDE. En Von Baer et al, ed., *Descentralización 2.0 construyendo la gobernanza regional que Chile necesita: Un desafío país* (1° ed.). Temuco: Publicaciones Universidad de La Frontera.
- Tolosa I. (2013); *Evaluación de resultados de la Experiencia de Gestión Territorial de La Araucanía; Orientaciones para una política de Cohe-*

sión Social y Territorial en Chile. Tesis doctoral. México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Tolosa, I. (2017). Políticas Territoriales para la Superación de Las Desigualdades. En *¿Para qué descentralizar?, Centralismo y Políticas Públicas en Chile, Análisis y Evaluación por Sectores* (1° ed.). Santiago: ICHAM.

Von Baer et Al. (2017). Marco Político Estratégico. En *Descentralización 2.0, Construyendo la Gobernanza que Chile necesita: Un desafío país* (1° ed.). Temuco: Ediciones Universidad de La Frontera.

Yáñez, J. (2002). *Indicadores de la gestión de instituciones públicas en Chile*. Publicaciones Facultad de Economía y Negocio de la Universidad de Chile.

Administración de empresas públicas regionales y destino de sus utilidades

Luz Ebensperger O.

Abogada, senadora de la República por la región de Tarapacá.
Correo: lebensperger@senado.cl

1. Elección de gobernadores regionales y transferencia de competencias

La Ley 21.073, que regula la elección de gobernadores regionales y realiza adecuaciones a diversos cuerpos legales –publicada en el Diario Oficial el día 22 de febrero de este año– significó un paso trascendental en el proceso de descentralización administrativa de nuestro país. La introducción de la figura de los gobernadores regionales electos –que concretó la realización de un largo anhelo de quienes propician el rol relevante de las regiones y comunas en el desarrollo de Chile– fue acompañada en su tramitación legislativa por la Ley 21.074, de fortalecimiento de la regionalización del país, publicada en el Diario Oficial el día 15 de febrero último.

Así se regularon la nueva composición y atribuciones del gobierno regional, se crearon también las figuras de los delegados presidenciales regionales y provinciales, y se normó –para dar efectividad a esos cuerpos legales– el traspaso de competencias desde el nivel central, esto es, de los órganos de la administración central del Estado, a los organismos desconcentrados. Para esos efectos, la ley facultó a la Secretaría Ejecutiva del proceso a dictar reglamentos que regulan en detalle esas materias que

por aplicación del artículo 4º transitorio de la Ley 21.074 se encuentran sujetas a reglas especiales.

En efecto, hasta el día 10 de marzo de 2022 solo podrán transferirse competencias de oficio por parte del presidente de la república. Para cada competencia que se desee transferir se deberá contar con un estudio previo de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativa. Junto con esto, se debe contemplar la obligación de realizar una experiencia previa de ejercicio, de mínimo un año y máximo dos, con la tutela técnica del ministerio o servicio público central, y la exigencia de que una vez finalizada esa experiencia previa la SUBDERE emitirá un informe con la evaluación de esta. En el caso que el informe fuere negativo, se deberá plantear al sector y región que se traten las correcciones y rectificaciones necesarias para lograr los objetivos de la transferencia. Adicionalmente, sobre el avance de este proceso, la SUBDERE deberá informar semestralmente a los presidentes de la Cámara de Diputados y del Senado.

2. Descentralización y desarrollo regional

Nadie puede negar la importancia de la descentralización para el desarrollo de nuestras regiones. Chile es un estado unitario y creo particularmente que debe seguir siéndolo, pero sin dejar de avanzar en el progreso local y regional. Sin duda hoy existen desequilibrios territoriales importantes y la forma de estrechar estas brechas, al menos en partes, es la descentralización. Esta no es un fin en sí mismo. Descentralizar no es solo quitar poder al centro o a la capital; queremos descentralizar para avanzar hacia un desarrollo territorial integral, disminuir las brechas a las que hacíamos referencia y hacer un país más justo y equitativo. Ese debe ser nuestro objetivo primordial. El desafío actual es concretar bien el proceso, puesto que, si nos equivocamos, una de las consecuencias negativas será convertirnos en un país aún más descentralizado.

El proceso de descentralización comprende, a lo menos, tres áreas o esferas: política, administrativa y fiscal. Se optó por iniciar con la descentralización política, en vez de iniciar con el traspaso de competencias acompañado de una fiscal, como hubiere sido más lógico. Podemos entregar todas las funciones a los gobiernos regionales y municipales, pero de poco van a servir sin recursos. Dicho eso, la actual legislación es un punto de partida. ¿Cómo la aprovechamos? Un buen ejemplo es lo que ya nos sucedió con la elección de los consejeros regionales, a partir de la reforma del año 2009. Aun rescatando la enorme labor que realizan y el fortalecimiento del régimen democrático que significó su elección directa, no se ha producido un gran cambio en el seno de los gobiernos regionales, porque carecen de competencias y recursos para desarrollar sus funciones.

En este sentido, se hace necesario un acuerdo político que no solo cuente con la participación del ejecutivo y del Parlamento, sino que también incluya a la sociedad civil y la academia. Asimismo, que tenga por objeto mejorar la legislación para fortalecer el traspaso de competencias, partir con la descentralización fiscal, fortalecer el capital humano a través de las universidades, centros de formación técnica e institutos profesionales regionales, e incentivar la creación de centros de estudios regionales. Todo esto, pues –a partir de la gran cantidad de atribuciones que serán transferidas– serán ellos los llamados a dotar de insumos técnicos a las futuras autoridades en la adopción de políticas públicas, medidas para fortalecer a los municipios (que son la primera puerta a la que acude el ciudadano) y la adopción de una ley de responsabilidad fiscal *ad hoc* a los gobiernos regionales.

Se echa de menos en la ley de transferencias de competencias sanciones más graves y ejemplificadoras en caso de mala gestión, y demás normas destinadas a mejorar la administración del Estado y adecuar la política administrativa a la labor de funcionarios que ya no serán parte del poder central. Pareciera que la actual ley fue escrita pensando en que

el gobernador regional sigue siendo designado por el presidente de la república.

Urge, entonces, la aprobación de una ley de presupuesto regional que establezca la forma de distribución de los recursos y el incremento anual de los mismos, para evitar el riesgo de que el día de mañana un gobierno pueda beneficiar únicamente a gobiernos locales de su mismo signo político. Esa ley debe fijar criterios objetivos y perdurables en el tiempo para la asignación y redistribución de los recursos, en virtud de criterios objetivos y que no respondan únicamente al número de habitantes de una región, sino también a la ubicación geográfica y a las necesidades de cada región.

La discusión de esa legislación debe hacerse cargo de la composición del presupuesto regional, que no solo se compone del aporte del Fondo Nacional de Desarrollo Regional –principalmente, más del 80% en algunas regiones– sino de los fondos sectoriales de Vivienda y Obras Públicas.

En lo que respecta a los impuestos regionales, existe un consenso más o menos amplio en cuanto a no crear nuevos impuestos, sino destinar aquellos con clara identificación regional que permanezcan en las regiones. Esa propuesta nace en parte del ejemplo de la zona franca de Iquique, que desde su creación ha contribuido al desarrollo de Tarapacá. Este modelo puede ser extrapolado y servir de guía a los nuevos gobiernos regionales y a los municipios, de manera de convertir a esas empresas en sus socios estratégicos. Además, es necesario establecer incentivos a la buena gestión en los gobiernos regionales y no solo a la ejecución presupuestaria, como ya lo hace ahora por la vía administrativa la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo

3. Marco general de la propuesta

El inciso segundo del artículo 19 N° 21 de la Constitución Política de la República faculta al Estado y a sus organismos a desarrollar actividades

empresariales o participar en ellas, solo si una ley de quórum calificado se lo permite. En tal caso, esas actividades deberán someterse a la legislación común aplicable a los particulares, salvo las excepciones que la misma u otra ley del mismo quórum autorice.

Las empresas creadas con anterioridad a la vigencia de la Constitución se encuentran amparadas por la disposición cuarta transitoria de la Carta Fundamental. En consecuencia, la modificación de sus estatutos orgánicos es materia de iniciativa exclusiva del presidente de la república –según lo preceptúan los incisos tercero y cuarto del artículo 65 del texto constitucional– y se requiere para su aprobación de quórum calificado por las razones ya expuestas.

Al día de hoy, el Estado de Chile directamente, o a través de la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) –regida por el Decreto con Fuerza de Ley N° 211 de 1960–, tiene una participación accionaria superior al 50% o designa a la mayoría de los miembros del directorio en las siguientes empresas¹: Corporación Nacional del Cobre (CODELCO)², BancoEstado³, Empresa Nacional de Minería (ENAMI)⁴, Empresa Nacional del Petróleo (ENAP)⁵, Astilleros y Maestranza de la Armada (ASMAR)⁶, Empresa Nacional de Aeronáutica de Chile (ENAER)⁷, Fabricas y Maestranzas del Ejército (FAMAE)⁸, Metro S.A.⁹, Casa de Moneda S.A.¹⁰,

¹ El listado de las empresas donde CORFO representa al Estado de Chile se encuentra disponible en http://www.sepchile.cl/empresas-sep/servicios/?no_cache=1 (Consultado por última vez el 15/04/2019).

² Regida por las disposiciones del Decreto Ley N° 1.350 de 1976.

³ Regida por las disposiciones del Decreto Ley N° 2.079 de 1978.

⁴ Regida por las disposiciones del DFL N° 153 de 1960 del Ministerio de Hacienda.

⁵ Regida por las disposiciones del DFL N° 1 de 1987 del Ministerio de Minería.

⁶ Regida por las disposiciones de la Ley 8.296.

⁷ Regida por las disposiciones de la Ley 18.297.

⁸ Regida por las disposiciones del Decreto N° 375 de 1979 del Ministerio de Defensa Nacional.

⁹ Regida por las disposiciones de la Ley 18.772.

¹⁰ Regida por las disposiciones de la Ley 20.309.

Polla Chilena de Beneficencia¹¹, ZOFRI S.A.¹², Televisión Nacional de Chile¹³, Empresa de Ferrocarriles del Estado (EFE)¹⁴, Correos de Chile¹⁵, Cotrisa S.A., Econssa S.A.¹⁶, Sacor SpA, Sapina SpA, Empresa Portuaria de Arica (EPA), Empresa Portuaria de Iquique (EPI), Empresa Portuaria de Antofagasta, Empresa Portuaria de Coquimbo (EPCO), Empresa Portuaria de Valparaíso (EPV), Empresa Portuaria de San Antonio (EPSA), Empresa Portuaria Talcahuano-San Vicente, Empresa Portuaria Puerto Montt (EMPORMONTT), Empresa Portuaria Chacabuco (EPCHA) y Empresa Portuaria Austral (EPA)¹⁷.

Asimismo, CORFO interviene como accionista minoritario en Aguas Andinas S.A., Empresa de Servicios Sanitarios del Bío-Bío S. A. (Essbío S. A.), ESVAL S. A. y Empresa de Servicios Sanitarios de Los Lagos S. A. (ESSAL S. A.).

4. Propuesta referente a las utilidades de las empresas públicas con clara identificación regional

De la enumeración precedente de las empresas públicas se sigue que un número importante de ellas realizan sus actividades, primordial o exclusivamente en una región determinada del país, con los consabidos efectos positivos en el nivel de ocupación laboral y el aumento de la actividad comercial en las zonas de que se trate, entre otros. Estas empresas requieren del trabajo, recursos naturales, humanos y de infraestructura de nuestras regiones. Por ello resulta lógico el anhelo de algunas regiones

¹¹ Regida por las disposiciones de la Ley 18.851.

¹² Regida por las disposiciones de la Ley 18.846.

¹³ Regida por las disposiciones de la Ley 19.132.

¹⁴ Regida por las disposiciones de la Ley 19.170.

¹⁵ Regida por las disposiciones del D.F.L. N° 10 de 30 de enero de 1982.

¹⁶ Regida por las disposiciones de la Ley 18.855.

¹⁷ Las empresas portuarias se encuentran regidas por las disposiciones de la Ley 19.542.

en orden, de que parte de sus ingresos permanezcan directamente en la zona respectiva y no terminen enteramente en las denominadas rentas generales de la nación, según manda el artículo 29 del Decreto Ley N° 1.236 Orgánico de Administración Financiera del Estado.

Correspondería, por lo tanto, señalar en la ley que el 15% de las utilidades distribuidas de las empresas públicas –o en que el Estado tenga participación y que operen en una región determinada– serán entregadas directamente al gobierno regional respectivo con la finalidad exclusiva de financiar inversiones (Fernandois, 2010).¹⁸ Tal destinación constituiría una carga o gravamen al erario de conformidad a lo dispuesto en el numeral 20 del artículo 19 de la Carta Fundamental. Y, en definitiva, se encontraría autorizado en su inciso final, en cuanto enuncia que la ley podrá autorizar que determinados tributos, como los que gravan actividades o bienes que tengan una clara identificación regional o local, puedan ser aplicados dentro de los marcos que la misma ley señale, por las autoridades regionales o comunales para el financiamiento de obras de desarrollo.

Los criterios para la determinación de las empresas afectas a esta obligación pasan por determinar expresamente un elenco de empresas públicas en la ley, normar un criterio en base al domicilio social de las mismas o la realización efectiva de sus actividades, prescindiendo de cualquier mención formal de sus estatutos.¹⁹ Es importante señalar que esta obligación se aplicaría a las empresas en que el Estado o sus organismos tengan directa participación accionaria, de manera de excluir expre-

¹⁸ En consecuencia, no podría asumirse gasto corriente del gobierno regional.

¹⁹ Resulta de rigor señalar que algunas de estas empresas –ya sea por su estatuto legal propio o un contrato– ya se encuentran en la obligación de entregar parte de sus ventas o ingresos brutos a favor de los municipios de la zona donde operan. Así lo hace anualmente, por ejemplo, ZOFRI S.A., en favor de los municipios de la región de Tarapacá. En definitiva, la propuesta trata de una nueva y adicional obligación sobre esos mínimos ya existentes.

samente a las sociedades filiales y coligadas que finalmente consolidan sus resultados con la matriz.

Finalmente, se estima del caso exigir como contraprestación la obligación de los gobiernos regionales de explicitar en su presupuesto anual²⁰ el destino y monto de las sumas recibidas por este concepto.

5. Propuesta referente a la administración de las empresas públicas regionales

En el mismo orden de ideas de la propuesta anterior, debería considerarse la necesidad de que la mayoría de los candidatos propuestos por el Estado (o sus organismos) para integrar los directorios de aquellas empresas públicas que controlen –según la definición del artículo 86 de la Ley 18.046– o donde estos tengan participación y una clara identificación regional, deben tener -al momento de su elección por la junta de accionistas- su domicilio en la región donde esté la empresa pública a la cual postulan.

La nominación de candidatos por sí sola no asegura finalmente su elección, por lo que debería estudiarse también la forma de ligar el voto del Estado o sus organismos en forma conjunta con su propuesta.

Ciertamente un directorio integrado en su mayoría por residentes conocerá más profundamente la realidad regional y sus necesidades, y podrá actuar con mayor celeridad ante contingencias de la empresa, generando también en la ciudadanía un mayor interés en la administración y marcha de las empresas públicas de la zona.²¹ Ello, habida cuenta de

²⁰ Que deben elaborar de conformidad a la letra d) de artículo 16 de la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, recientemente modificada por la Ley 21.074 de Fortalecimiento de la Regionalización del País.

²¹ Tratándose de directores oriundos de la región respectiva, resulta muy probable que estos reúnan además las características de directores independientes conforme al estándar y reglamentación del artículo 50 bis de la Ley 18.046 sobre sociedades anónimas.

los altos estándares que en materia societaria ha adoptado nuestro país para hacer frente a los denominados deberes “fiduciarios”, referidos a la diligencia y cuidado exigidos a los directores (Rodríguez, 2013).

También, por las razones expuestas, el cargo de presidente del directorio resulta de especial transcendencia dentro de la empresa, por lo que es preciso asegurarse de que sea uno de los directores de origen regional quien desempeñe la referida función (Vásquez, 2015). Además, una integración como la propuesta permeará toda la estructura organizacional de la empresa, por lo que no sería extraño observar que se opte en el futuro por gerentes generales y demás ejecutivos principales, también oriundos de la región.

Las regiones cuentan con profesionales en universidades, empresas, asociaciones gremiales y organismos públicos de la administración desconcentrada o autónoma del Estado, que constituyen probados nombres para integrar estos directorios. Para asegurar la amplia participación de estos profesionales, la innovación empresarial y la permanente renovación de directorios, conviene ponderar la idea de limitar la reelección de un mismo director, ya sea por plazo –cómo sería el caso de establecer un límite de cuatro años como máximo– o por número de reelecciones.

Referencias

- Fernandois, A. (2010). *Derecho Constitucional Económico*. Santiago: Ediciones UC.
- Rodríguez, E. (2013). *La Responsabilidad de los Directores de Sociedades Anónimas. Responsabilidad Civil y Penal Administrativa*. Santiago: Ediciones UC.
- Vásquez Palma, M. (2015). *Sociedades*. Santiago: Thomson Reuters.

Endeudamiento controlado: un incremento responsable en la capacidad de inversión de las comunas y regiones en su desarrollo

Leonardo Letelier S.

Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile.

Correo: lletelie@iap.uchile.cl

El uso de la deuda como medio de financiamiento de los gobiernos subnacionales representa un mecanismo ampliamente utilizado en países federales y unitarios por igual. Del total de la deuda pública para el año 2013, no menos del 14% provenía de los gobiernos subnacionales (OECD/UCLG, 2016). Mientras que en países federales dicho porcentaje alcanzaba el 25,5%, en países unitarios la misma cifra llegaba al 10,3%. Aunque subsiste un amplio debate acerca de las restricciones deseables sobre dicha deuda, la evidencia indica que esta mejora la asignación de recursos públicos, toda vez que genera mayor equidad intergeneracional y permite mayor congruencia entre los flujos de ingreso y los flujos de gasto para las entidades subnacionales.

En el tema que nos ocupa, Chile representa una excepción a la regla, por no haber en el país un reconocimiento explícito de que las regiones (nivel intermedio de gobierno), ni tampoco los municipios (nivel local) puedan utilizar el crédito como instrumento de financiamiento. No obstante, los avances recientes en materia de descentralización política y administrativa, Chile continúa siendo un país muy centralizado desde el punto de vista fiscal. Los gobiernos regionales administran levemente más del 3% del presupuesto de la nación (DIPRES 2017) y, si bien cada región posee un presupuesto propio, esta forma parte del presupuesto general de la nación. Aunque los gobiernos regionales poseen bastantes atribuciones

para la ejecución de sus recursos, no la tienen respecto de los ingresos, lo cual limita severamente su capacidad de gestión y reduce la necesaria rendición de cuentas frente a la comunidad. Los ingresos regionales son fruto de transferencias, de las cuales algunas están establecidas por ley, siendo el grueso de las mismas, el fruto de una decisión política en torno a la distribución primaria del presupuesto general. La realidad de los municipios difiere del caso de las regiones en un aspecto de fondo y varios de forma. La cuestión de fondo es que el nivel local es reconocido como autónomo por la propia constitución¹, no sucediendo lo mismo con las regiones. La cuestión de forma que más significación tiene para efectos de este capítulo es que los municipios sí tienen ingresos propios enmarcados en una “Ley de Rentas Municipales”, algunos de los cuales pueden ser, al menos parcialmente controlados por los municipios.

Uno de los factores más visibles de la centralización referida es la falta de acceso al crédito de los gobiernos subnacionales. En ausencia de una norma sobre el particular, la ley chilena debe interpretarse a la luz de la doctrina “*Utra Versis*”, en virtud de la cual solo puede hacerse lo que la ley permite en forma explícita (Letelier, 2012), de lo cual se sigue que ni las regiones ni los municipios pueden endeudarse. Las pérdidas potenciales de eficiencia originadas en esta limitación han sido ampliamente discutidas y reconocidas en la literatura. De la misma forma en que las personas naturales y jurídicas pueden tomar decisiones presupuestarias más eficientes por la vía de adelantar consumo futuro por medio del crédito, así también las entidades públicas podrían hacer lo propio. Las potenciales contraindicaciones se originan en la eventual disociación entre los intereses del Estado y aquellos del gobierno que lo administra. El uso oportunista de la deuda en el marco de potenciales ganancias electorales de corto plazo puede resultar en decisiones fiscales inapropiadas, las cuales pueden poner en juego los intereses del Estado, hecho que se ve

¹ Art. 117 de la Constitución.

especialmente agravado en el caso de la deuda subnacional. El desafío normativo es, entonces, cómo alinear las decisiones de deuda tomadas por las entidades subnacionales, con aquellas que representen el interés de largo plazo de la nación.

El resto de este capítulo está organizado como sigue: la sección uno presenta los fundamentos teóricos y la descripción de los necesarios resguardos en la implementación de mecanismos de acceso al crédito a nivel subnacional. La sección dos revisa la experiencia internacional. La sección tres describe el caso de Chile y propone los caminos a seguir sobre el tema en cuestión. La sección cuatro presenta las conclusiones.

1. Fundamentos teóricos y resguardos

Las razones que justifican el uso del crédito como medio de financiamiento para los gobiernos subnacionales no son diferentes de aquellas que justifican lo propio para el endeudamiento público y privado en general (Letelier, 2012). Primero, el crédito permite ajustar el perfil de gasto con el perfil de ingreso en el tiempo. Segundo, el uso del crédito para financiar inversiones cuya vida útil se prolonga por varias generaciones, concede la posibilidad de generar cierta “equidad interrelacionar”, toda vez que una parte de los beneficios a partir de dicha inversión recaerá sobre las generaciones futuras. Al distribuir el pago del crédito y los respectivos intereses a través de varios años, logramos también que las futuras generaciones contribuyan a financiar una nueva línea del metro, un mejoramiento en la infraestructura vial, obras de regadío, aeropuertos y otras obras de gran tamaño. Atendiendo a lo anterior, el uso del crédito permite utilizar recursos ahorrados por terceros, en beneficio de gastos corrientes o de capital que otros individuos desean realizar en el presente, todo lo cual mejora la eficiencia y contribuye a una mejor asignación de recursos.

En el ámbito privado, el mecanismo anterior goza de algún grado de autorregulación. Los demandantes de crédito que exhiben condiciones de riesgo excesivas son penalizados con mayores tasas de interés y/o privados de acceder al crédito. Al ser el propio sujeto de crédito quien deberá pagar en el futuro, un comportamiento racional indica que habrá un fuerte incentivo a evitar el sobreendeudamiento. No obstante lo anterior, la realidad suele contravenir este comportamiento ideal del mercado. El sobreendeudamiento está en la génesis de importantes crisis a nivel mundial y ha sido, por tanto, un factor de riesgo del cual el propio Estado ha debido tomar importantes resguardos. La experiencia indica que el mercado exhibe un importante grado de asimetría entre la información de que disponen los demandantes de crédito y la información utilizada por los oferentes e intermediarios financieros. Lo anterior representa una clásica “falla de mercado” y es, por tanto, justificación suficiente para la regulación del mercado del crédito.

Dos preguntas centrales se desprenden de lo anterior. La primera es en qué medida la deuda pública se asimila a la situación descrita. La segunda es si la deuda subnacional posee características específicas que la hagan particularmente riesgosa en el marco del objetivo general de preservar el equilibrio fiscal y evitar una crisis. Respecto de lo primero, la deuda pública difiere de la deuda privada por la condición especial de quien la solicita. Si bien el Estado es una entidad permanente, no lo es el gobierno que lo administra, hecho que introduce un riesgo evidente. El llamado “ciclo político” puede exacerbar la deuda pública y así poner en riesgo el equilibrio fiscal. La coalición gobernante tendrá evidentes incentivos a expandir su gasto hacia el final del mandato y gozar así de los beneficios de mayor soporte electoral. Dicho comportamiento se puede potenciar si la probabilidad de que la coalición de gobierno sea derrotada en las próximas elecciones es baja, y/o si esta posee una composición muy heterogénea y fraccionada (Letelier, 2011).

Respecto de la segunda pregunta, existe una razón adicional por la cual este medio de financiamiento puede ser un problema si la deuda corresponde a los gobiernos subnacionales. Estos pueden suponer (correcta o incorrectamente) que el nivel central de gobierno les concederá un rescate en el evento de que la deuda acumulada exija un pago de intereses incompatible con las exigencias mínimas de gasto requeridas para mantener debidamente los servicios locales básicos, tales como la recolección de basura, alumbrado público y, en algunos casos, educación y salud primaria. En dicho contexto, existe una alta probabilidad de que el gobierno central acuda en rescate de aquella jurisdicción en problemas².

Este comportamiento es un problema recurrente en el mercado de los seguros y es reconocido como “riego moral”. En el caso que nos ocupa, dicho riesgo se produce como el fruto de una garantía oficial implícita en beneficio de la deuda subnacional por parte del nivel superior de gobierno. En la medida en que las restricciones al rescate financiero (*bail-out*) de una entidad subnacional en crisis no sean enteramente creíbles, ello tenderá a penalizar la prima de riesgo de la deuda soberana del nivel central de gobierno (el cual podría financiar dicho rescate), generando un escenario de restricción financiera no deseado a nivel del gobierno general (Jenkner y Lu, 2014).

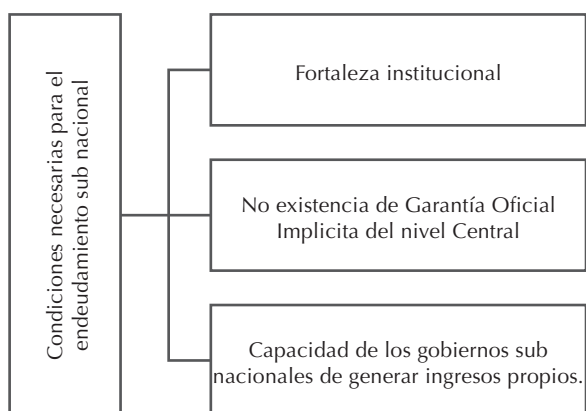
A la luz de lo anterior, la cuestión de fondo es, entonces, si tal riesgo puede controlarse debidamente, a fin de aprovechar los beneficios de acceso al mercado del crédito por parte de los gobiernos subnacionales y, a la vez, preservar el equilibrio fiscal. La literatura ha identificado tres condiciones básicas para el logro de este objetivo (figura 1). La primera

² Muchos factores concurren en hacer que dicho rescate sea más probable. Uno potencialmente muy importante, es el texto de la propia constitución. En el evento de que este reconozca a la educación como una “responsabilidad del Estado”, las jurisdicciones locales serían implícitamente consideradas como “agentes” que administran la educación a nombre del Estado, hecho que las exime de responsabilidad en el evento de una crisis financiera de dicho sector.

es lo que podemos denominar “fortaleza institucional”, concepto que representa la capacidad del Estado de garantizar el cumplimiento de las normas escritas, entre las cuales se cuentan aquellas que condicionan el comportamiento fiscal de los propios gobiernos subnacionales. Segundo, entre las normas vigentes en torno al tema, debe existir alguna que en forma explícita impida o al menos dificulte la acción directa del gobierno central (o de algún nivel superior de gobierno), con miras a conceder un rescate financiero a las jurisdicciones sobreendeudadas. Si bien esta condición admite diversas modalidades, un camino posible es excluir la factibilidad de que el propio nivel superior de gobierno (local o regional) pueda conceder un crédito al gobierno local o regional endeudado. Tercero, los gobiernos subnacionales que son sujetos de créditos deben poder rendir cuentas de su desempeño financiero frente a su comunidad. Ello es tanto más importante en este caso, por cuanto es esta misma comunidad la que debe evaluar el éxito de la gestión de las autoridades locales (regionales). En dicho marco, es fundamental que estas mismas autoridades tengan algún control de sus ingresos, de la misma forma que lo tienen sobre sus gastos. En la práctica, ello puede incluir cierta autonomía para decidir sobre tasas de impuestos, bases gravables, exenciones, tarifas por servicios prestados, entre otras prerrogativas.

Ciertamente, un contexto incompatible con dicho escenario es aquel en el cual los ingresos percibidos por la jurisdicción que solicita un crédito sean originados enteramente a partir de trasferencias. Si este fuera el caso, puede llegarse al absurdo en que sea el propio nivel superior de gobierno el que transfiera tales recursos (típicamente el nivel central) y el que pague directamente a los acreedores a partir de descuentos de las trasferencias comprometidas, lo cual genera un fuerte incentivo de los oferentes de crédito para colocar aún más recursos en jurisdicciones potencialmente insolventes.

Figura 1: Condiciones necesarias para que los gobiernos subnacionales puedan acceder al crédito.



2. La experiencia internacional

Uno de los casos más documentados, y que sirve de referente en las comparaciones internacionales, es la experiencia de Estados Unidos (Letelier, 2012). En dicho país, el nivel municipal tiene acceso al crédito tanto para financiar gasto corriente como de capital, lo cual suele hacerse mediante la emisión de bonos. Los hay de diversos tipos, siendo la clasificación más importante aquella que los divide entre Bonos de Obligación General (*General Obligation Bonds*) –cuyo pago está garantizado a partir de los impuestos locales– y los bonos no sujetos a esta condición. Estos últimos se pagan en función del retorno de las inversiones financiadas con los propios bonos y/o en base a contribuciones directas de los propios beneficiarios de dicha inversión. Un aspecto de interés del mercado de

bonos americano es que dicho instrumento está sujeto a una medición de riesgo por parte de empresas especializadas, siendo las más importantes Fitch, Moody y Standard and Poor (Yinger 2010). El ranking de riesgo así estimado es de gran utilidad para los inversionistas, toda vez que permite evaluar la disponibilidad a pagar la deuda por parte de la entidad emisora. Si bien algo semejante sucede a nivel de los estados americanos, cabe observar que estos poseen gran autonomía para establecer regulaciones específicas en torno a los límites de endeudamiento permitido tanto a nivel estadual como local. Lo anterior genera una amplia variedad de casos específicos, que van desde estados con severas restricciones al endeudamiento, hasta otros con regulaciones más flexibles. Cabe mencionar que dicho marco normativo convive con una “restricción presupuestaria dura” sobre las mismas entidades subnacionales. Estas han aprendido por la vía de la experiencia que difícilmente podrán ser beneficiadas con un rescate financiero en el evento de una crisis y que, por tanto, la gestión responsable de las finanzas locales representa un capital político del cual tendrán que rendir cuentas al momento de las elecciones. La irresponsabilidad fiscal puede ser conducente a la imposibilidad de financiar los servicios regulares de la jurisdicción en cuestión, lo cual es observado y penalizado por los electores.

Si bien la ausencia de mecanismos de rescate financiero no es un componente central en la experiencia de países europeos de alto ingreso por habitante, estos poseen instituciones fuertes que establecen regulaciones explícitas sobre los volúmenes máximos de crédito tolerables. También suelen haber normas que condicionan el endeudamiento solo para fines de inversión y/o lo restringen o incluso prohíben para cubrir un déficit de operación. A diferencia del modelo norteamericano, en el cual el uso de bonos es muy común, las entidades subnacionales europeas, particularmente aquellas de nivel local, suelen utilizar el crédito bancario (Swianiewicz, 2004). No obstante dichos resguardos, la experiencia de algunos países de la zona es que la expectativa de apoyo gubernamental

ha sido un factor determinante en el desempeño de la deuda de las comunidades españolas (Pérez y Prieto, 2014), lo cual refuerza la necesidad de un marco normativo bien diseñado que regule dicho mercado de deuda.

La experiencia latinoamericana es diversa (Letelier, 2012; Jiménez y Ruedas, 2016). En Argentina, si bien las regulaciones asociadas al nivel local son un resorte de las provincias, estas últimas tienen facultades de endeudarse en la medida que el pago de intereses respectivo no supere el 15% de los ingresos. Una proporción importante de esta deuda es con el Gobierno Federal (39%), siendo el resto principalmente originado en la emisión de bonos (43%) y mediante deuda bancaria. Una debilidad del modelo argentino ha sido el uso de garantías a los acreedores a partir de las transferencias provenientes de la llamada “coparticipación”. Esta corresponde a una parte muy significativa de las transferencias que el nivel nacional entrega a las provincias, con cargo a los tributos cobrados por el nivel federal a nombre de estas últimas. Durante los años 90, dicha garantía significó en la práctica una garantía en beneficio de los acreedores, lo cual indujo un endeudamiento excesivo. El riesgo de conceder garantías como las referidas se ve reforzado a la luz de la experiencia de Brasil. El apoyo financiero al estado de San Pablo a inicios de los 90, por parte del Banco Estatal del Estado, terminó en el rescate del Gobierno Federal a dicho estado. Ello provocó una presión política generalizada por parte de los restantes estados, lo cual debió luego ser regulado mediante una legislación especialmente diseñada para tal efecto, y en la cual se establecen importantes restricciones al uso de la deuda a nivel estadual. Respecto de los controles administrativos sobre la deuda, un caso ilustrativo es el de Ecuador. En dicho país, los Gobiernos Autónomos Descentralizados (nivel intermedio de gobierno) tienen un límite de endeudamiento del 200% de los ingresos totales de un año. Por su parte, el pago de intereses no puede superar el 25% de los ingresos totales anuales, sin incluir los recursos provenientes de las deudas adquiridas en el período, los cuales solo pueden utilizarse en proyectos de inversión. Regulaciones similares

existen en Perú y Colombia. En este último caso existe la llamada “Ley de Luz Roja”, la cual permite el acceso selectivo al endeudamiento subnacional, permitiendo a la vez la intervención del propio gobierno nacional en el caso de que ciertos indicadores de solvencia excedan lo permitido.

3. El caso de Chile

3.1. La experiencia histórica

En el curso de los últimos cuarenta años, Chile ha pasado de una situación caótica en materia fiscal y económica – en la primera mitad de los años 70, con una tasa de inflación superior a 700% y un agudo déficit fiscal– a un régimen de gran estabilidad macroeconómica, en el cual se mantiene una deuda pública baja, un déficit fiscal controlado y una inflación solo comparable a la realidad de países desarrollados (Morandé y Noton, 2004). El marco institucional vigente incluye una Ley de Responsabilidad Fiscal (2006), en la que se regulan aspectos centrales del resultado operacional del gobierno central, y un Banco Central autónomo, que tiene gran reconocimiento por sus buenas prácticas a nivel internacional. Muy importante en el tema que nos ocupa es el control ejercido por la dirección de presupuesto sobre las decisiones de gasto, lo cual contribuye a la estabilidad mencionada. El cuadro descrito ha sido el fruto de un largo camino, el cual no ha estado exento de episodios críticos en lo económico, lo político y lo social. Se trata pues de un activo que debe conservarse y protegerse, toda vez que una condición necesaria –si bien, no suficiente– en nuestro camino al desarrollo, es la preservación de la estabilidad fiscal y monetaria.

Es en el contexto referido que debe entenderse la resistencia de algunos sectores en Chile a la concesión de mayores grados de autonomía fiscal a los gobiernos regionales y municipales. Se argumenta que la factibilidad de endeudamiento a nivel subnacional conlleva un riesgo

importante, toda vez que la misma puede generar presiones políticas difíciles de resistir en la dirección de prestar auxilio financiero a municipios y regiones sobre endeudadas. La cuestión relevante es, entonces, qué factibilidad técnica y política existe en Chile para que los gobiernos subnacionales puedan endeudarse en forma responsable. Dicha pregunta nos enfrenta con las condiciones delineadas en la figura 1, y su correspondiente evaluación en el marco de la realidad presente.

3.2. Las condiciones necesarias en Chile

Desde el punto de vista general, estimaciones reconocidas de la calidad institucional por país, localizan a Chile a la cabeza del continente americano, solo superado por Canadá, USA y Uruguay (Krause, 2018). En dicho contexto, cabe esperar que si existiesen normas explícitas que habilitaran y regularan a las regiones y/o municipios en lo que a endeudamiento se refiere, los datos disponibles sugieren que tal proceso se haría con apego a la ley. Para el nivel local de gobierno, las significativas diferencias existentes en la calidad de la gestión municipal –más la condición de “autonomía” de la que gozan en la Constitución–, requieren el establecimiento de mecanismos de rendición de cuenta muy efectivos y transparentes. Tal es el caso de la evaluación de riesgo por parte de agencias especializadas, la cual debiese ser pública, fácil de entender y estar sujeta a estándares de calidad reconocidos a nivel internacional. Cabe señalar que, si bien la Contraloría General de la República ha mejorado sustantivamente el acceso a la información financiera confiable a nivel municipal, este no es el caso de las llamadas “Corporaciones Municipales”³, las cuales pueden ser un canal de endeudamiento exento de fiscalización. Con los debidos resguardos, la gestión municipal en su conjunto

³ En la actualidad existen más de setecientas corporaciones municipales, las cuales colaboran con los municipios en las áreas de Cultura, Educación, Salud y Deporte.

sería más eficiente si estas entidades pudiesen emitir bonos en diversas modalidades y plazos. En la actualidad, si bien los municipios no están habilitados para tomar créditos, estas lo hacen de igual manera por la vía de postergar facturas impagas y/o las cotizaciones previsionales, y el uso del *leasing* o *leaseback* en la adquisición de bienes de capital (Letelier, 2011). Lo anterior sugiere que un endeudamiento regulado y, en el marco de una norma que recoja las mejores prácticas a nivel internacional, contribuiría a transparentar una situación de hecho. Asimismo, también permitiría desviar recursos de ahorro disponibles en el sector privado, en beneficio del desarrollo de iniciativas locales de inversión de interés común. Desde el punto de vista institucional, el problema es menos complejo y admite pocas excepciones en el caso de las regiones. Por una parte, los gobiernos regionales son más homogéneos que los municipios en su capacidad de gestión. Por la otra, este nivel de gobierno está enteramente sujeto al control de la Contraloría General de la República, hecho que concede aún más garantías de responsabilidad fiscal.

Respecto de la eventual “garantía oficial implícita” de la deuda, ello depende de un aspecto crítico de la estructura de trasferencias desde el nivel central. Tanto en el caso de los municipios como en el de las regiones, subsisten algunas trasferencias que se asignan en forma discrecional. Tal es el caso de una parte de los recursos de ciertos programas municipales, como el Programa de Mejoramiento de Barrios (PMB), el Programa de Mejoramiento Urbano (PMU) y otros fondos menores. Si bien son cifras no significativas en el presupuesto general, el solo establecimiento de nuevos programas cuyo criterio de asignación no está claramente establecido en un reglamento, encierra el peligro de que el gobierno central utilice dicho camino para conceder apoyo financiero a municipios deficitarios. Lo propio sucede en las regiones. Al menos 15% del presupuesto regional proviene de fondos discrecionales, entre los cuales el más importante corresponde a las llamadas “Provisiones” (Letelier, 2019). La aprobación de un protocolo que permite trasferir nuevas competencias

a las regiones conlleva el riesgo de que el financiamiento asociado a las mismas se base en un criterio histórico, el cual también podría ser objeto de decisiones discrecionales. Lo anterior implica que el acceso al crédito debe necesariamente ir acompañado de fuentes de financiamiento sobre las cuales las entidades receptoras tengan certeza y en base a una fórmula conocida que refleje debidamente las necesidades de gasto a nivel local (regional).

Finalmente, un aspecto que debe acompañar una gestión financiera responsable es la existencia de fuentes de ingreso propio sobre las cuales las entidades subnacionales tengan, al menos, un control parcial. En el caso de las regiones, dicho control es cercano a cero, puesto que el 100% de los ingresos recibidos por estas proviene de transferencias (Leterrier, 2019). Si bien un porcentaje mayor al 40% de los ingresos regionales proviene de los llamados “Ingresos Propios y determinados por Ley” –los cuales son fruto de normas legales que distribuyen lo recaudado por concepto de fuentes específicas de ingreso fiscal–, estos recursos son pagados por los contribuyentes (empresas específicas) directamente al nivel central y asignados luego en el presupuesto regional, sin que las propias regiones ejerzan control alguno sobre su monto. En dicho espíritu, un avance potencialmente significativo podría ser el establecimiento de impuestos de beneficio regional sobre los cuales las regiones puedan tener control, ya sea sobre la base gravable y/o sobre las tasas respectivas. Una opción interesante en esta dirección es la factibilidad de una sobretasa al impuesto de primera categoría, sobre el cual las regiones pudieran tomar decisiones autónomas. Vale decir, en lugar de que dicho tributo fuese enteramente del nivel central, se podría establecer un porcentaje del mismo, sobre el cual las regiones pudieran tener control, pudiendo estas decidir en forma autónoma sobre la tasa a cobrar y/o la respectiva base. Ciertamente, lo anterior supone dar una debida solución al potencial problema de una “guerra fiscal” y a las dificultades técnicas de la “atribución de la renta”, aspectos que han recibido un amplio tratamiento tanto a

nivel teórico como en el marco de la literatura comparada. En cuanto al primero, países federales en los cuales el nivel intermedio de gobierno está habilitado para fijar tasas imponibles, existen rangos dentro de los cuales dicha prerrogativa puede ejercerse. Lo propio sucede en países unitarios como el Reino Unido, donde los gobiernos locales pueden fijar la tasa sobre el impuesto a la propiedad, pero solo para ciertos inmuebles y dentro de un rango acotado.

A diferencia de las regiones, los municipios sí poseen ciertas atribuciones –si bien, mínimas– que les permiten regular el monto de los recursos que reciben. Del total de los ingresos municipales, algo más del 40% proviene de impuestos y cobro por servicios, entre los cuales destacan el impuesto territorial y las patentes comerciales como los más significativos. Si bien las tasas y bases del impuesto predial están fijadas por ley, los municipios pueden colaborar con el Servicio de Impuestos Internos en mejorar la valoración catastral de las propiedades, lo cual contribuye a regular los recursos propios. Aún más libertad existe en el caso de las patentes, respecto de las cuales los municipios tienen cierta libertad para fijar tarifas e incluso eximir de su cobro a actividades localizadas en zonas específicas.

4. Conclusiones

Un problema central del uso del crédito como medio de financiamiento para las entidades subnacionales es el riesgo que el propio nivel central de gobierno asume en el evento de que tales entidades caigan en una situación de insolvencia financiera. En la medida que el compromiso del Estado de no incurrir en un rescate financiero de una jurisdicción insolvente no sea creíble, ello será conducente a una mayor prima de riesgo del nivel central y, por tanto, tendrá consecuencias no deseadas a nivel del gobierno en su conjunto.

Este escenario general nos impone tres condiciones que deben cumplirse a fin de que el uso de la deuda como medio de financiamiento para los gobiernos subnacionales no tenga efectos indeseados en el equilibrio fiscal del gobierno general. La primera es que las instituciones vigentes, expresadas en normas y regulaciones vinculadas con dicha deuda, deben constituirse en un disuasivo real al sobreendeudamiento. La segunda condición es que dichas normas incluyan alguna restricción explícita al uso de los recursos del gobierno central para dar asistencia a gobiernos subnacionales insolventes. De la misma forma que las normas no escritas pueden sentar un precedente importante en las prácticas regulares del gobierno central, así también en este caso la misma ausencia de operaciones de rescate del tipo mencionado puede condicionar la trayectoria financiera de los gobiernos subnacionales. Una tercera condición es que las jurisdicciones que tengan acceso al crédito deben también ser capaces de controlar –aunque sea solo en forma parcial– sus propios ingresos. Ante los ojos de los electores, la ausencia de tal capacidad “libera” de responsabilidad a las autoridades a cargo de responsabilidad política, toda vez que las mismas se ven incapacitadas de potenciar sus ingresos para fines de cumplir sus compromisos de gasto.

Si bien Chile no ha traspasado aún el umbral que lo habilita como país “desarrollado”, sí ha logrado consolidar una destacada imagen de responsabilidad fiscal, lo cual supone la capacidad de que tales normas efectivamente se cumplan. En este sentido, las ganancias en eficiencia emanadas de permitir el endeudamiento podrían más que compensar el costo de los riesgos envueltos. Sin embargo, la gran diversidad de casos a nivel municipal exige considerar la factibilidad de una “descentralización fiscal selectiva”, en virtud de la cual solo algunos municipios pudiesen emitir deuda. En el caso de las regiones, la dificultad más evidente es la falta de ingresos propios sobre los cuales estas tengan algún control. La propuesta de agregar ingresos al presupuesto regional por la vía de transferir más recursos a partir de impuestos cuya recaudación y monto de-

pende enteramente del nivel central, no cumple con el objetivo de hacer a las regiones fiscalmente responsables ante la comunidad y, por tanto, no contribuye a neutralizar el riesgo moral comentado en este capítulo. En suma, la factibilidad de conceder capacidad de endeudamiento regional para fines de inversión aparece como una opción factible y potencialmente conducente a una mejora en la eficiencia. Sin embargo, para ello se requiere fortalecer las fuentes de ingreso propio del nivel regional, por la vía de entregarles algún control sobre las mismas. La situación actual, en la cual las regiones tienen ingresos que provienen solo de transferencias, no es compatible con un marco adecuado de responsabilidad fiscal regional.

Referencias

- Jenkner E. y Lu Z. (2014) "Sub-National Credit Risk and Sovereign. Bailouts—Who Pays the Premium?", IMF Working Paper, N. WP/14/20.
- Jiménez J. P. y Ruedas I. (2016) "El endeudamiento de los gobiernos subnacionales en América Latina. Evolución, institucionalidad y desafíos", Serie Macroeconomía del Desarrollo, CEPAL.
- Krause M. (2018) "La Corrupción de las Instituciones" en Índice de Calidad Institucional 2018", Fundación Libertad & Progreso.
- Letelier S. L. (2011) "Theory and evidence of municipal borrowing in Chile", *Public Choice*, 146: pp. 395–411.
- Letelier S. L. (2012) "Teoría y Práctica de la Descentralización Fiscal", Eds. Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Letelier S. L. (2019) "Equidad territorial y desarrollo. El caso de Chile", Este Volumen.
- OECD/UCLG (2016), "Subnational Governments around the world: Structure and finance".
- Morandé F. y Noton C. (2004) "La Conquista de la Inflación en Chile", *Estudios Públicos* 95, pp. 1991-168.

- Pérez J. y Prieto R. (2014) "The Structure of Sub National Public Debt", Banco de España, Documento de Trabajo N. 1403.
- Swianiewicz P. (2004) The Theory of Local Borrowing and the West – European Experience. In *Local Government Borrowing: Risks and Rewards, A Report on Central and Eastern Europe*, Swianiewicz P. (Ed.) Open Society Institute.
- Yinger J. (2010) "Municipal Bond Ratings and Citizens' Rights", *American Law and Economics Review*, 2 (1): pp. 1-38.

Descentralización de las compras públicas en Chile

Ismael Toloza B.

Académico Universidad de La Frontera, Núcleo de Investigación de Ciencias sociales
Correo: ismael.toloza@ufrontera.cl

Miguel Caniuqueo C.

Director ejecutivo Asociación Nacional de Proveedores y Oferentes del Estado.
Correo: mcaniuqueo@gmail.com

Desde su implementación el sistema de compras públicas en Chile, ha sido un aporte significativo en reducir la discrecionalidad, dotar de un sistema uniforme y reglas claras en las transacciones de compras del Estado en Chile. No obstante, y a quince años de la entrada en vigencia de la ley de compras públicas, es tiempo de avanzar un peldaño más en la lógica de dotarlo de mayor pertinencia territorial y un mayor aporte al desarrollo de espacios subnacionales, entendiendo que es el Estado quien puede asumir un rol más relevante en la dinamización económica de espacios locales. Para ello, es fundamental avanzar en la descentralización de las compras públicas, por lo que se ha propuesto a través de este trabajo, al menos plantear de una manera inicial, algunas propuestas que se encaminan en esa línea.

En este sentido, se presentará en primer lugar un análisis de trayectoria, y de envergadura del actual sistema de compras públicas, así como argumentos que dan cuenta del efecto centralista del sistema, para posteriormente desarrollar una primera propuesta, de avanzar en la generación de convenios marcos regionales. Lo anterior, también implica fortalecer la

institucionalidad de supervisión, por lo que se propone la creación de una superintendencia de compras públicas, para finalmente, desarrollar una última propuesta tendiente a eliminar algunas barreras de entrada al sistema y que afecta directamente a la MIPYME de regiones y comunas de Chile.

Análisis de trayectoria y envergadura del Sistema de Compras Públicas en Chile

El actual modelo que norma las compras públicas en Chile se encuentra vigente desde la promulgación de la Ley 19.886, que corresponde a la Ley de Bases de Contratos Administrativos de Suministros y Prestación de Servicios (más conocida como Ley de Compras Públicas) (BCN, 2003). Esta se promulgó en julio de 2003, pero no fue sino hasta septiembre de 2004 –fecha en que se publicó el reglamento de dicha ley– en que ésta comenzó a aplicarse de manera sistemática y progresiva en las distintas instituciones públicas.

Antes de la promulgación de la Ley de Compras, la totalidad de las instituciones públicas adquirían sus bienes, servicios, - Como así también, celebraban todo tipo de contratos-, de acuerdo a lo establecido en la Ley 18.575 (L.O.C. de Bases de Administración del Estado). Esto implicaba que las ochocientos cincuenta instituciones públicas¹ realizaban sus procesos de compra de manera autónoma y sin ningún estándar común. En consecuencia, esto significaba falta de uniformidad en los procedimientos y la poca claridad al momento de publicar y adjudicar cada contrato en particular.

Uno de los principales argumentos esbozados en la presentación de la Ley por parte del ejecutivo, decía relación con la creciente preocupación de los gobiernos latinoamericanos por este tema, ya que

¹ Considerando la totalidad del gobierno central, gobiernos regionales, municipios, universidades estatales FFAA y Carabineros.

significaba aproximadamente el 15% del PIB, excluyendo las compras asociadas a defensa (BCN, 1999). Esto, sumado a la necesidad de automatizar los procedimientos administrativos de compra que garantizaran más transparencia y eficiencia, era fundamental para una mejor performance del Estado, frente a la negociación de acuerdos internacionales que nuestro país estaba negociando con la Unión Europea y los Estados Unidos.

Antes de la entrada en vigencia de la ley de compras públicas, (2004) cada institución publicaba sus licitaciones en el medio de comunicación (prensa escrita generalmente) que estimaba conveniente, a partir de esta fecha, todos los procesos se publicaban en un mismo medio electrónico (antes era Chilecompra.cl, hoy es Mercadopublico.cl). En consecuencia, el sistema de compras del Estado transitó en este periodo, desde procedimientos licitatorios de compras sin formalidades estándar, sin publicidad y sin la igualdad correspondiente entre los oferentes, a un sistema que garantizaba –al menos en su espíritu– principios fundamentales de legalidad, formalismo, publicidad y transparencia, libre concurrencia e igualdad ante las bases de licitación. En este mismo contexto, la ley generó una institucionalidad a través del Ministerio de Hacienda, orientada a asesorar en materia de compra a las distintas instituciones del Estado y expresada en la Dirección de Compras y Contratación Pública (DCCP), más conocida como Chilecompra.

Convenio Marco (CM), como mecanismo de compras públicas

Una materia relevante, para comprender la propuesta de descentralización que se desarrollará posteriormente, es entender que el sistema de contratación pública establece una jerarquía al momento de adquirir. Este atributo está dado por la existencia de un procedimiento estratificado

y concurrente de compra. La primera opción la tiene el Convenio Marco² (Menú de productos y servicios licitados previamente), cuyo objetivo es agilizar el proceso de compra para algunos productos o servicios específicos dentro del portal MercadoPublico.cl a través de las tiendas electrónicas (Mercado Público, 2019). De no existir dicho producto o servicio en Convenio Marco, o sus características no satisfacen la demanda, existe una segunda opción que es la licitación pública, y en algunos casos justificados una tercera opción, que dice relación con abrirse a una licitación privada. De la misma manera la ley establece una cuarta opción, que opera cuando no existen oferentes o en casos excepcionales, y que es la realización de trato o contratación directa.

Pues bien, desde que la Dirección de Compras y Contratación Pública (Chilecompra) comenzó a licitar los Convenios Marco (a partir de 2007), el procedimiento de licitación pública (segunda opción) experimentó una reducción de cuatrocientos cincuenta mil procesos (hasta 2009) a un poco más de ciento cincuenta mil licitaciones en 2018. Lo anterior, ha implicado que la modalidad de Convenio Marco ha experimentado un aumento como mecanismo de compra del Estado. No obstante lo anterior, las licitaciones siguen siendo el principal mecanismo de compras pública en cuanto a montos. De hecho, durante el año 2018 la totalidad de las instituciones públicas emitieron 2,4 millones de órdenes de compra (OC), equivalentes a doce mil millones de dólares. Del total de transacciones, 53% correspondieron a licitaciones públicas, 30% a convenios marco, 16% a tratos directos y 0,44% a transacciones vía licitaciones privadas (Ministro de Hacienda, 2019).

² Los convenios marco son una modalidad de compra que busca generar ahorros en la gestión de manera que aquellos bienes que figuran en el catálogo ChileCompraExpress, que ya han sido adjudicados en una licitación, no deban ser licitados nuevamente cada vez que un organismo público lo requiera, sino que sean adquiridos fácil y directamente a través del catálogo (Mercado Público, 2019).

Centralización y concentración del sistema

Respecto del ingreso o renovación de nuevos proveedores, se ha ido configurando un escenario que presume una alta concentración en las adjudicaciones (presumible tasa de renovación de nuevos proveedores muy baja). A modo de ejemplo, en 2017, a través de la plataforma de Mercadopublico.cl, se transaron diez mil millones de dólares, de los cuales tres mil quinientos millones (35%) fueron adjudicados a tan solo setenta grandes empresas.

Si bien es cierto que las compras públicas en nuestro país esbozan estadísticas similares a otras industrias –lo cual es reflejo de la excesiva centralización económica y política–, hay aspectos que pueden corregirse, entendiendo que la compra pública corresponde a un ejercicio que el Estado norma.

El notable avance que viene experimentando la adquisición vía Convenio Marco, y considerando la enorme diversidad geográfica, comercial y política que tiene nuestro país, hace necesario estudiar importantes modificaciones a la normativa que la rigen. Un dato preocupante a este respecto es que de todas las compras públicas que hicieron en todo Chile entre 2010 y 2016, el 70% fueron a proveedores de la región Metropolitana (ANPROE, 2016).

Descentralización de las compras públicas, vía la creación de Convenios Marco regionales

Después de quince años de funcionamiento del sistema de compras públicas en Chile (2004 – 2019), es prudente plantearse si existen oportunidades de mejora, a la luz de un nuevo escenario de fortalecimiento de los territorios e instituciones subnacionales en Chile. A este respecto, una primera oportunidad se visualiza en estudiar la posibilidad de contar con Convenios Marcos Regionales.

El legislador estableció la figura de Convenio Marco considerando tan solo una variable: el criterio de “compra reiterativa”. En efecto, la Ley de Compras establece que la figura de Convenio Marco corresponde a un procedimiento licitatorio que únicamente puede ejecutar la Dirección de Compras y Contratación Pública (DCCP), ya sea por iniciativa propia o a petición de los directivos superiores de otras instituciones públicas. En este escenario, las autoridades regionales poco o nada pueden influir en la necesidad de generar un Convenio Marco para un rubro específico y que solo incide en su región.

La decisión política de generar convenios marcos nacionales (operados desde los ministerios y servicios públicos), habla de una lógica centralista. Junto con lo anterior, es preciso señalar los enormes costes económicos que conlleva la compra centralizada. El caso que ejemplifica de manera gráfica lo anterior, es la compra de pescado que realizaba Gendarmería de Chile hasta 2012, para abastecer los penales de todo el país. El proveedor adjudicado era de la región de Aysén. El producto era trasladado desde Aysén a Santiago y posteriormente era nuevamente destinado a penales del sur de nuestro país.

Es evidente que las autoridades sub nacionales son las que mejor conocen las realidades de abastecimiento de sus respectivos territorios. Bajo este supuesto y con la entrada en vigencia de la elección de los gobernadores regionales, es necesario proponer una modificación a la Ley de Compras Públicas, para generar una figura que permita a los gobiernos regionales la determinación de catálogos de proveedores. Esto, no solo bajo el criterio de repetitividad de la compra, sino también incorporando criterios geográficos, culturales y de pertinencia local. Lo anterior también implica una mayor participación de empresas regionales en los procesos de adquisición del sistema de compras públicas en general, con la correspondiente dinamización económica subnacional que ello implica.

Otro elemento para considerar, es el comportamiento de los precios ofertados por el sistema de Convenio Marco. En general quienes trabajan

en el Estado saben que por esta vía se paga un sobreprecio respecto del mercado en general, debido a que el proveedor debe asegurar un precio que absorba las fluctuaciones durante el periodo que dura la oferta. No obstante esa justificación, es evidente que hay un detrimento en la eficiencia de gasto público por esta vía. Caso emblemático es la adquisición de computadores. Por ejemplo, para el caso de un computador LAPTOP HP 240 G5 I3/4G/1TB W6C02LT cuyo ID es 1524795, el precio más económico por Convenio Marco es de US\$ 493,99 (1US\$ = \$675), es decir \$ 337.493. El precio del mismo computador en la tienda Hites es de \$ 269.990³, es decir que por Convenio Marco hay un sobre precio de un 25% por sobre el precio del mercado.

Superintendencia de compras públicas

Uno de los principales temores que subyace a la descentralización de las compras públicas, se relaciona con el eventual debilitamiento de los controles y supervisión, (al transferir competencias de decisiones a niveles subnacionales) y su correlación con potenciales malas prácticas. A este respecto, se propone explorar la implementación de una Superintendencia de Compras Públicas, con la finalidad de aumentar la fiscalización y poder resolver al menos dos problemas; por un lado, minimizar el riesgo de discrecionalidad y prácticas reñidas con la ética y; en segundo lugar, hacer más eficientes los procesos de abordaje de reclamos que hoy son largos y engorrosos, y cuya situación se transforma en un desincentivo para los proveedores al momento de reclamar arbitrariedad o ilegalidad en los procedimientos de compra.

³ Análisis comparado de precios, realizado el 22 de abril de 2019. Datos en tienda convenio marco de mercado público y sitio web de tienda Hites.

Sobre las garantías que le exige la ley a los oferentes y proveedores

Un último elemento relevante, al minuto de aumentar la participación de la micro, pequeña y mediana empresa (de todo Chile) en los procesos de licitación de compras públicas, es lo referido a disminuir barreras de entrada al sistema. En este contexto, una barrera de entrada es lo relacionado con la exigencia de una boleta de garantía de seriedad de la oferta, al minuto de postular a una licitación pública. En efecto, en 2015 se realizó la última modificación al reglamento de la Ley de Compras (Reglamento N° 250) (Ley Chile, 2015). En dicho cuerpo normativo se estableció la exigibilidad de la Garantía por Seriedad de la Oferta en todos los procesos licitatorios superiores a las 2.000 UTM. Sin embargo, se dejó a discrecionalidad de cada institución pública, el hacer exigible dicha garantía bajo este monto. Tomando esto en cuenta, llama la atención que la Garantía por Fiel Cumplimiento (garantía para cumplimiento de contrato adjudicado) se hace exigible para todas aquellas compras sobre las 1000 UTM.

Hasta antes de la modificación del Reglamento de Compras en 2015, la normativa solo permitía como instrumento para garantizar, el vale vista o la boleta bancaria, ambos emitidos por la banca. Hoy en día, los instrumentos que expresamente son válidos para garantizar las acciones de “dar” o “hacer” en los procesos licitatorios regidos por la Ley de Compras –junto con los nombrados anteriormente– son los certificados de fianza (emitidos por las Sociedades de Garantía Recíprocas) y las pólizas de seguros (emitidas por las Compañías de Seguro).

En 2018 se publicaron un poco menos de 157 mil licitaciones públicas. De estas, aproximadamente un tercio (47 mil licitaciones) exigieron la presentación de una garantía por seriedad de la oferta. De este universo, tan solo doce mil procesos correspondían a licitaciones sobre las 2000 UTM. Es decir, en dicho periodo el criterio de obligatoriedad de

exigencia de garantía por este concepto se aplicó al 85% de oferentes que el Reglamento de Compras no obliga.

De acuerdo a estadísticas extraídas desde las distintas bases de datos que administra Chilecompra, actualmente (y desde 2010) en cada proceso de licitación se presentan un promedio de seis oferentes. Se estima que cada garantía tiene un costo promedio no inferior a las UF 8 (\$ 240.000, aproximadamente). De lo anterior se puede inferir que el mercado de las garantías (solo considerando garantías por seriedad de la oferta) en nuestro país es de aproximadamente ciento diez millones de dólares anuales. Este costo lo asumen de manera directa las empresas y, claramente, a quien más castiga es a la PYME. El costo económico de mantener un régimen de garantías impide que la competencia sea bajo el precepto de la igualdad de condiciones, sobre todo cuando se presume (porque no hay estudios al respecto) que la siniestralidad de dichas garantías es marginal. Lo anterior se argumenta en el bajo costo relativo que presentan los instrumentos “certificado de fianza” y “póliza de garantía” y se explica en el supuesto de que “ninguna empresa –o muy pocas– renuncian a la oportunidad de ejecutar una licitación adjudicada”. Situación distinta es la que dice relación con las garantías por Fiel Cumplimiento o adelantos del monto del contrato adjudicado, que supone una situación de liquidez positiva y futura para el adjudicatario.

Conclusiones

Si bien la instauración del sistema de compras públicas en Chile es un avance significativo en cuanto a estandarizar criterios, llevar mayor transparencia a los procesos de compra, uniformar los mecanismos de reclamo, etc., resulta importante –a quince años de su funcionamiento– incorporar una mirada tanto crítica como de oportunidad, para mejorar y corregir aspectos relevantes del funcionamiento de sistema de compras públicas.

Una de estas miradas se relaciona con dotar de mayor descentralización al sistema, de manera de hacerlo más pertinente, regional, territorial y local, además de más eficiente en su propósito final de proveer de soluciones al sistema público.

En el presente trabajo se abordaron al menos tres propuestas. Una de contar con convenios marco regionales, que en primera instancia permitirían romper algunas ineficiencias de adquisición, superar algunos sesgos geográficos y culturales. Esto hará más pertinente las adquisiciones públicas, lo que posibilitará una mayor participación de empresas regionales, con su respectivo impacto de las dinámicas económicas locales.

En segundo lugar, la generación de una Superintendencia de Compras Públicas que posibilite una mayor fiscalización de los procesos de compra y una respuesta eficiente hacia los procesos de licitación que llegan a situaciones contenciosas, cuando se generen discrepancias por irregularidades en los procesos de compra. Y, por último, revisar el requisito de presentar una boleta de seriedad de la oferta, dado que su operación ha funcionado más como una barrera de entrada al sistema para la MIPYME, que como resguardo de las instituciones, por su baja siniestralidad.

Finalmente, es preciso señalar la necesidad de dotar de mayor información sistematizada al sistema de compras públicas, que posibiliten dilucidar preguntas como ¿Cuál es la tasa de recambio de proveedores del estado?, ¿El sistema ha dotado de mayor diversificación de proveedores?, ¿Los proveedores de antes de 2004 son distintos a los actuales?, ¿Es posible avanzar hacia la compra o licitación de soluciones –más que de productos o servicios–, es decir explicitar la brechas o desafíos de política pública, y que sean instituciones y organizaciones públicas (universidades) o privadas (ONG, empresas, fundaciones, etc.) quienes propongan un modelo de abordaje. Lo anterior, permite capitalizar la innovación y las buenas ideas de privados e instituciones al servicio de las políticas públicas en Chile.

Referencias

- ANPROE (2016). Estudio de comportamiento de las compras públicas en Chile, de la Asociación Nacional de Proveedores y Oferentes del Estado, realizado en base a datos abiertos de Chilecompras. Santiago.
- BCN, Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, (1999). Historia de la Ley 19.886. Primer Trámite Constitucional, Cámara de Diputados. Recuperado de: <https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/5860/>
- BCN, Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, (2003). Ley de Bases sobre contratos administrativos de suministro y prestación de servicios, ley N°19.886, promulgada el 11 de julio de 2013. Recuperado de: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=213004&buscar=19886>
- Ley Chile (2015): Decreto 250, de la Ley N°19.886 de Bases sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios, revisado con fecha 29 abril de 2019, disponible en <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=230608>
- Mercado Público (2019): Convenios Marcos, revisado con fecha 29 de abril, disponible den <https://www.mercadopublico.cl/Portal/MP2/secciones/como-vender/licitaciones-convenio-marco.html>
- Ministro de Hacienda. (2019). Chile Compra Datos Abiertos. Recuperado de: <http://datosabiertos.chilecompra.cl/>

Construyendo la descentralización de la responsabilidad fiscal

Hernán Frigolett C.

Investigador del Centro de Estudios del Desarrollo Regional y políticas públicas de la Universidad de Los Lagos. Correo: hernan.frigolett@ulagos.cl

1. Delineando una base de la gestión local y regional

Los gobiernos locales se financian principalmente por la vía de transferencias que realiza el gobierno central a municipios y gobiernos regionales de manera directa e indirecta. En el caso del financiamiento directo, son aportes fiscales que se inyectan directamente a los presupuestos municipales, en coordinación con la Subsecretaría de Desarrollo Regional (Subdere). En el caso de los indirectos, se entregan mediante financiamientos de Fondos que luego se asignan a cada una de las regiones y municipios del país, según algoritmos de distribución.

Sin embargo, en el caso de los gobiernos municipales –a través de la ley de rentas municipales–, se han configurado fuentes de recaudación autónoma que proveen a los municipios de recursos propios que son de libre disposición en materia de ejecución de gasto. Es decir que tales recursos pueden financiar gasto corriente, transferencias corrientes o de capital e iniciativas de inversión. En el caso de los gobiernos regionales, no existe un conjunto de recursos que permitan la elaboración de una política pública, definida por el propio gobierno regional, que pueda ser financiada con recursos propios provenientes de fuentes de recaudación específicas.

Existen fuentes de recaudación que son compartidas por municipios y gobiernos regionales, por tanto, cualquier revisión de dichas fuentes involucra necesariamente criterios de distribución entre gobiernos regionales y municipales. Por el lado del financiamiento transferido desde el gobierno central, tanto el Fondo Nacional de Desarrollo Regional como las transferencias para gasto de capital requieren de acciones coordinadas entre gobiernos municipales y regionales.

El marco legal ha cambiado y prontamente los gobiernos regionales obtendrán autonomía del gobierno central, debido a lo cual se realizarán procesos graduales de transferencias de competencias y, en consonancia, con ello se reforzarán los equipos técnicos y de gestión regional. El gobernador será un cargo de elección popular y el diseño de políticas públicas, en especial aquellas vinculadas al uso del territorio, serán materia clave para el desarrollo económico y social de las regiones del país.

2. Financiamiento de los gobiernos municipales

Tabla 1: Ingresos municipales totales de 2017

INGRESOS MUNICIPALES TOTALES 2017 SEGÚN SUBTÍTULOS				
	SUBTÍTULOS	Ppto Inicial	Ppto Actualizado	Devengado Acum
03	TRIBUTOS USO BIENES Y REALIZ ACTIVIDADES	1.950.848.930.000	2.050.331.681.000	2.087.850.670.576
05	TRANSFERENCIAS CORRIENTES	2.953.894.879.000	3.604.768.659.000	3.517.333.624.476
06	RENTAS DE LA PROPIEDAD	25.780.013.000	28.876.454.000	28.382.152.087
07	INGRESOS DE OPERACION	56.042.023.000	59.006.986.000	49.245.994.801
08	OTROS INGRESOS CORRIENTES	1.473.286.922.000	1.624.397.284.000	1.619.955.082.392
10	VENTA DE ACTIVOS NO FINANCIEROS	8.629.678.000	38.386.317.000	29.846.433.413
11	VENTA DE ACTIVOS FINANCIEROS	45.675.000	121.248.000	247.917.092
12	RECUPERACION DE PRESTAMOS	81.984.446.000	87.565.675.000	343.373.606.708
13	TRANSFERENCIAS PARA GASTOS DE CAPITAL	108.491.576.000	287.962.322.000	209.695.946.821
14	ENDEUDAMIENTO	8.357.190.000	50.311.214.000	27.890.240.929
15	SALDO INICIAL DE CAJA	276.073.538.000	815.198.270.000	-
Total general		6.943.434.870.000	8.646.926.110.000	7.913.821.669.295

Fuente: Contraloría General de la República

En el año 2017, el ingreso devengado se aproximó a los ocho billones de pesos, casi un billón más de lo consignado en el presupuesto

inicial. Se observan tres fuentes principales de financiamiento: ingresos tributarios y tasas por uso de bienes, con 2,1 billones de pesos, transferencias corrientes con 3,6 billones de pesos y otros ingresos corrientes con 1,6 billones de pesos.

A continuación, se presenta el desglose de lo que cada una de estas fuentes principales de financiamiento considera, para analizar el grado de dependencia o de autonomía de tales ingresos corrientes.

Tabla 2: Detalle de tributos y uso de bienes

		Ppto Inicial	Ppto Actualizado	Devengado Acum
03	TRIBUTOS USO BIENES Y REALIZ ACTIVIDADES	1.950.848.930.000	2.050.331.681.000	2.087.850.670.576
01	PATENTES Y TASAS POR DERECHOS	1.039.864.310.000	1.077.819.001.000	1.115.162.279.773
02	PERMISOS Y LICENCIAS	477.890.168.000	519.002.887.000	519.074.884.196
03	PARTICIPACION EN IMPUESTO TERRITORIAL-ART.37 D.L. N° 3.063, DE 1979	432.522.522.000	452.839.325.000	453.129.535.860
99	OTROS TRIBUTOS	571.930.000	670.468.000	483.970.747

Fuente: Contraloría General de la República

En el caso de patentes y tasas por derechos, la fuente principal de recaudación es la que proviene de las patentes municipales (65%), los derechos de aseo (12%) y otros derechos (17%) (permisos de construcción, provisorios y transferencia de vehículos entre los principales).

En cuanto a permisos y licencias, los permisos de circulación son la fuente principal, con 93% del Item, y el 7% restante corresponde a licencias de conducir.

La participación en el impuesto territorial corresponde al que se asigna directamente al municipio en el que se localiza la propiedad y es, en términos generales, al 40% del impuesto recaudado.

Tabla 3: Detalle de transferencias corrientes

		Ppto Inicial	Ppto Actualizado	Devengado Acum
05	TRANSFERENCIAS CORRIENTES	2.953.894.879.000	3.604.768.659.000	3.517.333.624.476
01	DEL SECTOR PRIVADO	14.872.361.000	12.035.725.000	9.616.812.177
03	DE OTRAS ENTIDADES PUBLICAS	2.939.022.518.000	3.592.732.934.000	3.507.716.812.299

Fuente: Contraloría General de la República

Las transferencias de otras entidades públicas se explican mayormente por las de la Subsecretaría de Educación y de la Junji (53%), y del Ministerio de Salud (34%). Luego las transferencias de la Subdere ascienden a ochenta mil millones de pesos, y del Tesoro Público otro tanto por varias leyes.

Tabla 4: Detalle de otros ingresos corrientes

		Ppto Inicial	Ppto Actualizado	Devengado Acum
08	OTROS INGRESOS CORRIENTES	1.473.286.922.000	1.624.397.284.000	1.619.955.082.392
01	RECUPERACIONES Y REEMBOLSOS POR LICENCIAS MEDICAS	81.837.111.000	121.457.514.000	137.083.866.679
02	MULTAS Y SANCIONES PECUNIARIAS	155.993.134.000	178.891.865.000	169.495.211.535
03	PARTICIPACION DEL FONDO COMUN MUNICIPAL-ART.38 D.L.NO 3.063, DE 1979	1.192.813.862.000	1.259.502.190.000	1.253.202.060.983
04	FONDOS DE TERCEROS	3.551.776.000	4.388.605.000	3.253.437.650
99	OTROS	39.091.039.000	60.157.110.000	56.920.505.545

Fuente: Contraloría General de la República

3. El Fondo Común Municipal

Los aportes del Fondo Común Municipal (FCM) explican el 78% de los otros ingresos corrientes. Una de las principales características del FCM es que genera una redistribución de recursos que se concentran en un conjunto muy reducido de municipios localizados en la región Metropolitana, en la que han fijado residencia las principales casas matrices de las mayores empresas del país.

Junto a la concentración empresarial, se aprecian también la del *stock* habitacional y del parque vehicular de más elevadas valoraciones económicas, determinando una fuerte concentración de las bases tributables.

Así, el impuesto territorial recaudado por la Tesorería General de la República (TGR) se asigna de manera general en un 40% a la comuna en la que se localiza el bien raíz, y el 60% restante se integra al FCM. En el caso de los permisos de circulación, 37,5% de la recaudación queda en el municipio que recolectó su pago, y traspasa el 62,5% restante al FCM.

Un tratamiento más agresivo se realiza en el caso de las patentes municipales de las comunas de Las Condes, Providencia y Vitacura, que aportan 65% de lo recaudado al FCM, mientras que la comuna de Santiago aporta 55% de su recaudación. El impuesto de transferencia de vehículos se reparte en partes iguales entre la municipalidad en la que se registra la transferencia y el FCM.

Tabla 5: Composición y evolución de la recaudación del Fondo Común Municipal

CONCEPTO / AÑO	2013 (ene-dic)	2014 (ene-dic)	2015 (ene-dic)	2016 (ene-dic)	2017 (ene-dic)
IMPUESTO TERRITORIAL	491.854	553.216	618.678	671.553	718.885
PERMISOS DE CIRCULACIÓN	201.106	227.462	244.152	268.569	311.382
PATENTES COMERCIALES	113.553	126.352	140.458	155.773	160.657
BIENES FISCALES	1.416	2.149	1.488	1.563	1.966
I.TRANSFERENCIA VEHÍCULOS	27.616	32.861	35.951	41.165	42.435
MULTAS, FOTORRADARES, PEAJES, TAG	6.299	7.350	12.301	11.776	13.907
TOTALES en MMS	841.843	949.390	1.053.027	1.150.400	1.249.234
% Variación del Periodo		12,8%	10,9%	9,2%	8,6%

Fuente: Tesorería General de la República

El FCM es un proceso de redistribución en el que se transfieren recursos significativos desde la región Metropolitana a las regiones del país, recibiendo proporcionalmente más recursos las comunas que tienen menores bases tributables empresariales y de personas.

4. Financiamiento gobiernos regionales

En el año 2017 el Financiamiento de los Ingresos Regionales ascendió a un billón de pesos, de los cuales el 94% corresponde a inversión y el 6% restante a gasto operacional.

Tabla 5: Recursos asignados a gobiernos regionales

Presupuesto Inicial Gastos de Funcionamiento e Inversión	Funcionamiento	Inversión	Total MM\$
GOBIERNO REGIONAL-INVERSION REGIONAL REGION I	3.623	35.138	38.761
GOBIERNO REGIONAL-INVERSION REGIONAL REGION II	3.973	70.283	74.256
GOBIERNO REGIONAL-INVERSION REGIONAL REGION III	3.730	59.738	63.468
GOBIERNO REGIONAL-INVERSION REGIONAL REGION IV	4.237	56.395	60.632
GOBIERNO REGIONAL-INVERSION REGIONAL REGION V	4.717	66.348	71.065
GOBIERNO REGIONAL-INVERSION REGION VI	3.739	57.730	61.469
GOBIERNO REGIONAL-INVERSION REGIONAL REGION VII	4.051	71.389	75.439
GOBIERNO REGIONAL-INVERSION REGIONAL REGION VIII	5.357	112.147	117.504
GOBIERNO REGIONAL-INVERSION REGIONAL REGION IX	4.229	100.213	104.442
GOBIERNO REGIONAL-INVERSION REGIONAL REGION X	4.284	69.421	73.706
GOBIERNO REGIONAL-INVERSION REGIONAL REGION XI	4.671	47.735	52.407
GOBIERNO REGIONAL-INVERSION REGIONAL REGION XII	4.199	44.889	49.088
GOBIERNO REGIONAL-FONDO DESARROLLO MAGALLANES Y ANTÁRTICA CHILENA	-	8.459	8.459
GOBIERNO REGIONAL-INVERSION REGION METROPOLITANA STGO.	6.664	111.927	118.591
GOBIERNO REGIONAL-INVERSION REGIONAL REGION XIV	3.999	43.978	47.977
GOBIERNO REGIONAL-INVERSION REGIONAL REGION XV	3.966	29.436	33.402
TOTAL	65.438	985.227	1.050.665

Fuente: Contraloría General de la República

5. Gasto operacional o de funcionamiento

El presupuesto operacional proviene en su totalidad de aporte fiscal que materializa el gobierno central, y 70% se destina a gasto de personal. Este corresponde a financiar la planilla de los funcionarios de las divisiones de administración, finanzas, análisis y control de gestión.

En la instalación de los gobiernos regionales se ha considerado ampliar las divisiones para que el ejecutivo regional pueda apoyar el proceso de desarrollo regional. Así, se consideran tres nuevas divisiones: fomento e industria, infraestructura y transporte, y desarrollo social y humano. Adicionalmente, se crean dos cargos asesores: auditor interno y administrador regional.

Una estimación preliminar simple de los requerimientos adicionales para gasto de funcionamiento es que el aporte fiscal debiera casi triplicarse, es decir llegar 180 000 millones de pesos aproximadamente, considerando nuevas contrataciones y los incrementos proporcionales de compras de bienes y servicios para funcionamiento.

6. Gasto de inversión

En 2017 los recursos para inversión ascendieron a algo más de 985 000 millones de pesos, que se financiaron por dos vías principales: presupuesto de la nación y transferencias para gasto de capital. Así, 481 500 millones de pesos provienen del presupuesto de la nación por la vía del FNDR en un 91%, y el FIC aportó el 9% restante.

Las transferencias para capital totalizan recursos por 490 400 millones de pesos, pero sus fuentes de financiamiento son más diversas. El FAR aporta cerca de 50%, mientras que casi 30% proviene de patentes, derechos y regalías; y el 20% restante corresponde a programas de convergencia y aportes para infraestructura de educación.

Recursos cercanos a los 150 000 millones de pesos provienen de patentes, derechos y regalías que se comparten con los municipios pertenecientes a la región. Las principales fuentes de recaudación provienen de:

- Patentes mineras: 50% de patentes inscritas en la región.
 - Casinos de juego: 50% de recaudación del impuesto de 20% a ingresos brutos.
 - Patentes geotérmicas: 70% del pago de patentes.
 - Patentes de acuicultura: 50% del pago de patentes.
 - Patentes por no uso de derechos de agua: 65% del pago de patentes y remates.
 - Ventas de inmuebles fiscales: 65% del valor obtenido.
- FONDEMA y Concesión ZFPA.

7. Actores regionales levantan propuestas para reforzar la autonomía

El financiamiento de políticas públicas diseñadas y asentadas en los territorios es una preocupación permanente de los representantes parlamentarios de las distintas regiones del país. En vista de la próxima elec-

ción de gobernadores regionales y de transferencias de competencias, ha surgido un mayor sentido de urgencia para explorar nuevas fuentes de financiamiento para el desarrollo regional.

El marco de la ley de responsabilidad fiscal también se ha transferido en la práctica presupuestaria de municipios y regiones. Por ende, las propuestas son una respuesta responsable para proveer a los gobiernos regionales de mayor autonomía financiera que les permita plantearse objetivos de desarrollo productivo y social.

Las propuestas que se plantean surgen con activa participación de actores regionales: parlamentarios, centros académicos y profesionales vinculados a las problemáticas del desarrollo regional. Prima en todas ellas una visión realista acerca de la gradualidad de su discusión y diseño definitivo, pero con la convicción de afrontar con decisión las necesidades de mayor autonomía para implementar políticas públicas con sello regional.

8. Principales ejes de una política pública regional autónoma

Las decisiones de inversión pública son una herramienta fundamental para lograr un real apalancamiento de la dinámica de inversión de las regiones, y por esta vía lograr incidir sobre la dinámica de crecimiento de la actividad productiva instalada en el territorio.

El anhelo consensuado en materia de inversión pública es bastante simple, y apunta a lograr un poder de decisión congruente con el que se observa en los países de la OCDE. Para ello, los planteamientos apuntan a medidas que permitan:

- Mejoramiento del Fondo Común Municipal. Realizar una actualización de los parámetros que definen la recaudación y distribución de impuesto territorial y patentes comerciales.

Construyendo la descentralización de la responsabilidad fiscal

- Fortalecimiento del FNDR, para que en un plazo de diez años la inversión regional pase a representar un 15% del actual 7% de la inversión pública nacional.
- Fondo de desarrollo local, con criterios compensadores para procurar un desarrollo regional equilibrado, al que se acceda mediante carteras de proyectos bien diseñados y con una buena evaluación de costo-beneficio.
- Fortalecimiento de un Fondo de Convergencia para la equidad territorial, destinado a zonas de rezago, flexible y que apunte a un equilibrio interregional.

Se ha planteado, además, un conjunto de iniciativas orientadas a proveer recursos adicionales para financiar el diseño de políticas públicas en el mediano plazo, abarcando variadas fuentes potenciales de recaudación con una clara visión descentralizada y de compensación de los efectos de externalidades asociadas a ciertas actividades productivas:

- Revisión del Impuesto Específico a la Minería, que permita un incremento de la recaudación a beneficio de las regiones, y superar la experiencia de los FIC que no lograron incidir en el diseño de políticas públicas con impacto en el crecimiento regional.
- Revisión de Ley de puertos: definir una tasa a la carga movilizada (uno a cinco dólares por tonelada) para financiar la mitigación de externalidades y proveer financiamiento para el desarrollo urbano.
- Tasa a la tala forestal (predios sobre 200 ha) con un enfoque de compensación por el impacto social y económico del transporte de trozas.
- Impuestos verdes a fuentes fijas y móviles a beneficio municipal y regional. Que la recaudación sea destinada a los lugares donde se concentran los efectos sobre actividades productivas y sobre la población.

- Descentralización de las compras públicas: convenios marcos regionales que sean realmente inclusivos para las Pyme residentes en las regiones y que permitan un desarrollo de productores de menor tamaño.

9. Necesidad de configurar con urgencia un modelo de financiamiento que brinde autonomía

Las regiones presentan una heterogeneidad estructural graficada por las grandes brechas que se observan en el PIB regional, que constituye además una certera indicación de la base tributable con la que cuenta cada subdivisión administrativa del territorio.

El Banco Central ha publicado el PIB regionalizado para el período 2013-2017 y complementando dicho indicador con las cifras de ocupación regional, se puede estimar un indicador productivo como el Valor Agregado (VA) por ocupado.

Esquema 1: VA por ocupado regional

	Millones de \$
Max	58,5
Min	10,2
Media	19,9
Desvest	11,7
Reg > Media	5
Reg < Media	10

Fuente: Elaboración Propia

Las regiones mineras (Tarapacá, Antofagasta y Atacama) junto a la Metropolitana de Santiago y la región de Magallanes son las cinco que superan el promedio. Las restantes regiones tienen un promedio de quin-

ce millones de pesos por ocupado, y nuevamente seis de diez están por debajo del promedio.

La incidencia de las rentas de los recursos naturales es en extremo relevante, ya que Antofagasta y Atacama muestran VA por ocupado de 58,5 y 30,9 millones de pesos, aunque la mayor parte de ese valor agregado se transfiere al exterior o a la región Metropolitana de Santiago. Sin embargo, ambas regiones anhelan retener para sí alguna parte de dichas rentas, pero el modelo centralista de gestión lo ha impedido, porque las rentas aportan cuantiosos recursos al Tesoro Público.

10. Intensificación de fuentes de financiamiento local

Los problemas de la concentración de la población, de la producción y de las rentas de recursos naturales no solo son fenómenos que se observan al nivel interregional, sino que también lo son a nivel intrarregional. Todas las regiones presentan agudos problemas de centralización en torno a las ciudades capitales regionales.

En las propuestas reseñadas previamente se han identificado nuevas fuentes de recaudación, que adolecen de agudos problemas de desequilibrio de recursos apropiables por las diferentes regiones o municipios. En base a ello es que hay que considerar seriamente la experiencia del Fondo Común Municipal, de modo que se apliquen criterios que no profundicen inequidades en la dinámica del crecimiento y desarrollo económico de las regiones.

Existe un espacio interesante para una revisión de los modelos vinculados al costo de acceso a los recursos hídricos, del suelo y subsuelo, y del borde costero. Considerando el contexto de la OCDE, los cobros por patentes mineras, patentes acuícolas, concesiones del borde costero, y pagos por no uso de derechos de agua son bastante bajos y pueden ser

revisados para fortalecer los recursos apropiables tanto por gobiernos regionales como por los municipales.

Generar un modelo de compensaciones por el deterioro de los activos ambientales también puede ser una fuente de recursos importante a ser gestionada por los gobiernos regionales. Esto, en el caso de los relaves mineros, de los rellenos sanitarios, de los desechos y despojos vertidos con desdén e irresponsabilidad, y por supuesto las emisiones contaminantes. Pero no basta con lograr captar compensaciones, sino que se requiere de un modelo de asignación de esos recursos que permiten un desarrollo productivo más sostenible.

11. Traspaso de competencias con descentralización efectiva

En la medida que se vaya consolidando el traspaso de competencias desde entidades centrales a los respectivos territorios, habrá que desarrollar mecanismos que mantengan el equilibrio con respecto a los recursos que sean necesarios para el cabal ejercicio de la competencia transferida. Al respecto, los establecimientos regionales de servicios nacionales deberán ser reforzados en sus dotaciones profesionales y en los recursos financieros operacionales que permitan un ejercicio autónomo de sus funciones en el ámbito de la participación y ejecución de políticas públicas regionales.

Servicios como las Direcciones Regionales del MOP, del SERVIU y de SERNATUR están llamados a ser actores con fuerte interacción con las divisiones de fomento e industria, transporte e infraestructura y desarrollo social y humano. La integración a los procesos de identificación de las brechas a superar para avanzar en el desarrollo económico y social de la región de este tipo de servicios descentralizados es una necesidad de primer orden con miras a fortalecer la gestión estratégica de los planes de desarrollo que vayan delineando los gobiernos regionales elegidos.

La tarea es más compleja, ya que adicionalmente los servicios descentralizados deberán cautelar las relaciones complementarias entre inversiones de valorización nacional con aquellas de valorización regional. El problema de la priorización de los proyectos adquiere una dimensión de complementariedad o de competencia con los de alcance nacional, que deben ser resueltos con miradas y evaluaciones de mediano y largo plazo, en contraposición con la de más corto plazo que puede primar en el contexto de gobiernos regionales que buscan asegurar su reelección.

En la medida que se asegure un enfoque de reducción de brechas que permita un desarrollo equilibrado de las distintas regiones, el proceso de descentralización será exitoso en las dimensiones de la economía y del desarrollo social, estableciendo además relaciones más armónicas y equilibradas del poder político.

12. Rendición de cuentas y fortalecimiento de la institucionalidad regional

Asociado a la mayor autonomía financiera, y con la pretensión a futuro de capacidad de endeudamiento público, los gobiernos regionales deberán asumir responsabilidades que fortalezcan la transparencia y aseguren un gasto responsable de los recursos bajo su gestión.

13. Transparencia del ciclo presupuestario regional

Así, la transparencia se traduce en un protocolo de proposición, disposición y rendición pública de los recursos financieros, materiales y humanos comprometidos en la gestión pública del gobierno regional. El ciclo presupuestario regional, dirigido por el gobernador regional, tendrá plena contemporaneidad con el ciclo del presupuesto nacional dirigido por el presidente de la república.

El proceso de formulación presupuestaria regional será un imperativo, y su aprobación por parte de los CORE debiera contar con un protocolo solemne de manera similar al que se aplica para el Presupuesto de la Nación. Ello supone que el ejercicio de formulación contemple también a los servicios descentralizados, que junto a la institucionalidad del ejecutivo regional conformen el marco de ejecución presupuestaria que será sujeto de control de gestión y de rendición de cuentas a la institucionalidad contralora y a la ciudadanía.

La ejecución del presupuesto regional tiene que disponer de un mecanismo de registro en línea que permita la generación de reportes trimestrales que vayan dando cuenta de la tasa de ejecución del gasto corriente y de capital, pero que también permita que los organismos auditores y contralores tengan acceso a la compilación del gasto ejecutado. El SIGFE es la plataforma informática más adecuada, porque permite un certero registro del gasto comprometido, de los informes de tesorería y de la modalidad a través de la cual se han determinado los proveedores que satisfacen los requerimientos de bienes y servicios de las diferentes reparticiones vinculadas con los recursos regionales.

Procurar una integración plena entre el SIGFE y Chile Compra debiera ser una prioridad para disponer de una plataforma que sea garantía de buenas prácticas de ejecución del plan de compras relacionado con la ejecución del presupuesto. Por esta vía, se logra además una plena congruencia con el proceso que se aplica en el presupuesto nacional, y se facilita también la compilación y consolidación del gasto del gobierno central con el de los gobiernos regionales.

14. Control de gestión y auditoría regional

La Contraloría Regional tendría la misma responsabilidad que la Contraloría General en cuanto a generar la versión oficial a través de un informe analítico del gasto presupuestario, que en la práctica es el

informe auditado de la ejecución presupuestaria. Esa base de datos es la que queda disponible para el público en general y permite que la comunidad ejerza el control de la buena práctica en materia de responsabilidad fiscal.

Los CORE pueden ejercer el necesario control político y administrativo sobre la burocracia regional mediante el acceso en línea a la base de datos de la ejecución presupuestaria que va registrando la plataforma SIGFE, con un rezago razonable que permita solicitar las aclaraciones que se consideren necesarias y pertinentes.

Adicionalmente, sería el mismo CORE el que solicitaría que el Tesorero Regional vaya informando de la gestión del Tesoro Público Regional. Una forma de asegurar pleno control de la gestión del Tesoro Regional sería la obligación de implementar un sistema de cuenta única fiscal regional, y que las instrucciones de giro fueran responsabilidad del gobernador y del jefe de la división de administración y finanzas del gobierno regional. El modelo de aporte fiscal libre también se podría implementar con los fondos que salgan del Tesoro Regional y que vayan destinados a la institucionalidad regional para materializar los objetivos de la política pública regional.

Administrar financieramente los saldos de caja también recaería sobre la división de administración y finanzas, con una definición clara de los objetivos de rentabilidad sujeta a condicionantes de riesgo que se establezcan por parte de un comité de inversiones, conformado por un representante del gobernador, del CORE y de la Contraloría Regional.

La responsabilidad fiscal requiere de un férreo control financiero, que permita reportar a bajo costo y permanente. De igual manera, que sea reconocida por la ciudadanía como el mejor garante de una gestión basada en la transparencia y el adecuado control cruzado de las instituciones responsables que conforman la gobernanza regional.

Evidencias para un Estado eficiente: desde la ejecución centralizada del gasto a la inversión estratégica regional

Patricio Vergara R.

PhD. en Desarrollo Económico. Fundación Chile Descentralizado...Desarrollado;
Investigador visitante del Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará, IPECE. Brasil.
Correo: patricioantoniovergara@gmail.com

“Aumentar la eficiencia técnica y la asignación, que es la base para mejores gastos, puede restablecer la confianza de las personas en el gobierno, activando un círculo virtuoso de confianza que redundará en mejores políticas que favorecen las inversiones a largo plazo y, consecuentemente, el crecimiento”.

BID (2018: 386)

“El potencial de crecimiento regional dependerá en gran medida de cómo las políticas públicas se adapten a las características y oportunidades específicas y variadas de las diferentes regiones de Chile”

OCDE (2011: 155)

“Un proceso exitoso de reformas es, por tanto, aquel que logra balancear el impulso inicial que generan la innovación, la motivación para el cambio y la transformación cultural con la consolidación del mismo a través del rediseño de procesos, estructuras y normas”

Mario Marcel (2002)

Durante dos generaciones, los chilenos asistimos al discurso ideológico del “Estado mínimo” con “mercado máximo”. Hace una década,

conociendo la exitosa experiencia de países desarrollados de pequeño tamaño y enfrentados a la trampa de los ingresos medios, comenzamos a entender el rol estratégico del Estado en el desarrollo (Skilling, 2007). Para el Consorcio para la Reforma del Estado (2009), Chile requiere un Estado de clase mundial para alcanzar el desarrollo. Más recientemente, importantes organismos internacionales nos advierten de la urgencia de la reforma del Estado para no arriesgar el contrato social con la ciudadanía, cada vez más exigente y cansada de las ineficiencias, despilfarro y poca calidad de los servicios de la administración pública (OCDE/ CEPAL /CAF, 2018; BID, 2018).

Parte importante de ese cambio del Estado chileno se inicia con la Reforma Constitucional de 2017 y sus leyes orgánicas de descentralización, por lo que se torna urgente otorgarle la importancia que merece. No solo el gobierno nacional debe hacer su parte sino principalmente las comunidades regionales y sus principales agentes. La experiencia de países federales cercanos nos muestra que la descentralización es un medio y que –si bien la elección de gobernadores regionales y la transferencia de mayores competencias y recursos es indispensable– nada puede sustituir la iniciativa de sus principales agentes regionales, hasta ahora ahogada por un sistema de incentivos nacionales que impide su coordinación efectiva en torno a las metas del desarrollo territorial.

La gobernanza regional de desarrollo que habrá de ser construida a partir de la elección democrática de los gobernadores regionales significará un cambio radical en la forma como hasta ahora funciona el Estado en los territorios. Se trata de una transformación institucional mayor: “rediseñar los servicios públicos en torno al ciudadano que los usa”, según el Consorcio para la Reforma del Estado (2009). Para ello se requiere de un gobierno abierto multinivel, con elevada coordinación estratégica de largo plazo en el sistema público y con los demás agentes territoriales, con decisiones de inversión pública basadas en evidencias científicas y conocimiento e integración de las preferencias ciudadanas.

De forma que los nuevos gobiernos regionales, enfrentados a sus propios desafíos, deberán –con apoyo del gobierno nacional– establecer un sistema de incentivos adecuados para los diferentes agentes del desarrollo. Las universidades regionales deberán generar conocimiento y profesionales interdisciplinarios para enfrentar los principales problemas y desafíos complejos, integrales y sistémicos de cada territorio. Los gobiernos regionales no solo deberán destinar recursos para estimular la gestión del conocimiento y formación de cuadros profesionales adecuados, sino además generar instituciones capaces de aprovechar dichos aportes en la toma de decisiones y la gestión de programas. Similar tarea para las empresas regionales, que tendrán la oportunidad de disponer de bienes públicos para mejorar su eficiencia y propuesta de valor, aparte de contribuir con sus experiencias de gestión.

Pasar de la ineficiente práctica del gastar recursos asignados centralizadamente a la de identificar y aplicar una estrategia regional deliberada en forma descentralizada y por personal de alta calificación no una tarea simple, ni se realiza de la noche al día. Pero es allí donde se juegan los resultados reales de la descentralización y su continuidad.

1. El redescubrimiento del Estado

El Estado no ha dejado de estar en el debate nacional, a pesar de ser denostado durante casi medio siglo en el marco de un modelo económico basado en la libre competencia y que otorgaba al mercado el rol de gran orientador de las decisiones nacionales. Desde inicios de siglo esa ideología fue sufriendo los embates de las principales instituciones y gurus mundiales del desarrollo económico y de las evidencias de desarrollo de países exitosos con una receta diferente (World Bank, 1997). Emerge, entonces, la idea de un Estado eficaz, como agente catalizador y promotor del desarrollo, en vez de un Estado minimalista.

Enfrentados al término del “crecimiento fácil” y la trampa del ingreso medio –con un declive de la productividad, especialmente de la Productividad Total de los Factores (según Bitrán y González, 2010)¹, y ya con una ciudadanía más exigente–, la mirada de nuestros centros de pensamiento nacionales se ha volcado hacia la reforma del Estado, la que se considera imprescindible para alcanzar el desarrollo (Marshall y Waissbluth, 2007; Consorcio para la Reforma del Estado, 2009). Los esfuerzos iniciados continúan en la actualidad, en buena medida activados por los escándalos de corrupción, la pérdida de confianza en las instituciones y la insatisfacción con la democracia (Latino barómetro, 2017).

2. La preocupante ineficiencia del Estado nacional

Importantes organismos internacionales de cooperación para el desarrollo, especialmente OCDE y CEPAL, han advertido que la pérdida de legitimidad del Estado nacional no se limita a su clase política, sino también al propio sistema de administración pública: “Es necesario repensar las instituciones para que impulsen un crecimiento incluyente y para construir Estados que cumplan y sean más confiables, más capaces, más abiertos y más innovadores para poder dar respuesta a las exigencias de los ciudadanos” (OCDE / CEPAL / CAF, 2018).

La crisis del Estado en Chile se refleja en una fuerte y persistente crítica de la ciudadanía a la opacidad, mala calidad de servicios para la población e ineficiencia de la gestión pública, especialmente cuando se trata de erradicar la pobreza y la desigualdad (FAO, 2019). Para el ex contralor general de la república –y hoy presidente del Consejo Asesor para la Modernización del Estado–, “la peor corrupción es la ineficiencia del Estado” (Mendoza, 2016).

¹ Ver el Reportaje de The Economist del 29 de septiembre de 2018: <https://www.economist.com/the-americas/2018/09/29/steering-chile-away-from-the-middle-income-trap>

La obsolescencia del Estado (Cea, 2017) se debe esencialmente a su afán por gestionar sus relaciones con la sociedad, sobre la base de una visión fragmentada, homogénea y simplista de una realidad que es cada vez más sistémica, heterogénea y compleja. Para PNUD- Chile (2009) “una nueva manera de hacer las cosas” es fundamental para los nuevos desafíos que enfrenta el país. Por su parte, el ex ministro del Interior, Germán Correa (2001: 10), señala:

Como es del todo evidente, los problemas sociales y los desafíos del desarrollo tienen un carácter multidimensional e integral, tocando una gran variedad de aspectos y factores, entrelazados causalmente de maneras complejas. Sin embargo, ello no se corresponde ni con la forma en que se diseñan las políticas públicas, ni con la forma en que se ordena institucionalmente el Estado para enfrentar la solución de tales problemas y desafíos.

3. La ineficaz ceguera del Estado nacional en los territorios

Desde hace casi dos décadas quienes trabajan de cerca y/o han estudiado la implementación de las políticas públicas en el territorio han advertido sobre la superposición y despilfarro de recursos fiscales (Raczynski y Serrano, 2001; Correa, 2001; Consorcio para la Reforma del Estado, 2009; Bitrán, 2016).

Para Correa (2001:10), “los problemas principales de la administración pública son de gestión, no de recursos, lo que queda en evidencia en algunas áreas donde se han más que duplicado los recursos y las deficiencias de entrega siguen siendo serias”. OCDE (2017:3) concuerda plenamente con esta aseveración al referirse a la infraestructura clave para el desarrollo.

En un entorno de elevada centralización de la acción del Estado nacional, los programas gubernamentales que en las últimas dos décadas

han buscado mejorar la coordinación, efectividad y eficiencia de políticas públicas en los territorios, han sido tímidos y han tenido escasos resultados y permanencia en el tiempo.

En efecto, los cambios de signo político gubernamental han afectado la continuidad de importantes iniciativas tales como Chile Emprende (SERCOTEC), las Agencias Regionales de Desarrollo Productivo (CORFO) y el PMG de Gestión Territorial Integrada (SUBDERE). A este respecto merecen ser destacados algunos programas públicos aún vigentes que poseen experiencia en el tránsito a un modelo más integral en materia social (FOSIS: Chile Solidario, Programa Familias), territorial (SUBDERE, Zonas de Oportunidad, ex Rezagadas) y productiva (CORFO-SERCOTEC, Comités Regionales de Desarrollo Productivo de Antofagasta, Biobío y Los Ríos).

Todas ellas son iniciativas desde el Estado nacional, administradas desde ministerios y servicios públicos nacionales, y desarrolladas con posterioridad al diseño sectorial de los programas (Correa, 2001) que pretenden enfrentar problemas complejos y multidimensionales (Cunill-Grau, 2014), buscando coordinar en el territorio el accionar de estos organismos. Según OCDE (2009) y Moguillansky (2010), estos programas se ven severamente limitados por un marco institucional centralista y sectorial.

Algunos esfuerzos gubernamentales recientes en Chile intentan optimizar el modelo sectorial mediante la coordinación entre servicios públicos con el mundo empresarial y académico, para abordar la situación de los grupos más vulnerables (Compromiso País) y los adultos mayores (iniciativa de la primera dama). Esto supone un avance respecto de los Comités Interministeriales de los años 90, que fueron progresivamente pasando desde la coordinación al simple intercambio de información, al dejar los decisores políticos su espacio en esas instancias a los técnicos y/o autoridades del segundo escalón (Cunill-Grau, 2005).

Los actuales enfoques sectorialistas inevitablemente privilegian la oferta del sistema público y escasamente se preocupan por medir el im-

pacto del gasto, realizado con recursos de todos los chilenos. Son escasos los programas nacionales en regiones que monitorean sus resultados y consecuentemente desconocen si los recursos fueron efectivos o no. Lo que importa es ejecutar rápidamente y asegurar que las rendiciones de cuentas estén formalmente realizadas a tiempo. Esta lógica tiende a generar sistemas encerrados en sí mismos, autopoyéticos, en que la oferta genera la demanda y la mantiene activa.

En este escenario resulta disfuncional preguntar a los beneficiarios o clientes por sus necesidades o demandas, ya que ello puede arrojar dudas sobre el diseño de los programas, cuestionar los servicios que deben otorgarlos y ser fuente de cambios en un sistema cuidadosamente engranado para funcionar en su propio beneficio. Este modelo circular tiende a concentrar los recursos humanos más calificados en la capital nacional y las capitales regionales, y a privilegiar los proyectos en dichas ciudades y sus entornos.

4. El nuevo escenario de la descentralización y la gestión del Estado

En este contexto, la descentralización debe ser entendida como un proceso de cambio institucional en que el Estado modifica su “cultura centrada en el procedimiento para pasar a una cultura centrada en el usuario y a dejar de pensarse de manera unilateral como un actor que se superpone sin auscultar, conocer y dialogar con otros para el cumplimiento de su misión” (Serrano, 2011: 21).

A pesar de las evidencias de la disfuncionalidad del actual sistema nacional de gestión pública para la nueva etapa de descentralización, la vigente iniciativa de transferencia de competencias no considera cambios significativos en los instrumentos o instituciones para hacerla operativa. Por esta razón, la elección de gobernadores regionales en octubre de 2020 –que cambiará radicalmente el eje de la gobernanza– tornará im-

prescindible que cada región *por sí misma* realice un esfuerzo sistemático para “repensar sus instituciones” del desarrollo (OCDE/CEPAL/CAF, 2018), es decir, rediseñar su propio modelo de gestión territorial.

Las evidencias internacionales muestran que esa tarea no es fácil, ya que el Estado nacional busca asegurar la compatibilidad de sus políticas e instituciones en el territorio, dando lugar al llamado “normativismo institucional” (Covas, 2019) que reduce el margen de maniobra de los gobiernos regionales.

Tampoco será fácil por los entresijos del sistema legal (Mendoza, 2016) y la cultura sobre la que se asienta. En efecto, una exitosa serie de Netflix (O mecanismo, 2018) muestra cómo en Brasil la corrupción de las elites políticas y empresariales –que ha llevado a la detención de dos expresidentes y decenas de grandes empresarios– tiene su expresión en las distintas esferas y niveles de la sociedad, como un fractal cultural. Algo similar se experimenta históricamente en Chile con el carácter cultural del centralismo (von Baer y Vergara, 1984) y las formas en que la administración del sistema estatal reproduce un conjunto de principios y prácticas centralistas que, a estas alturas, son un freno para el desarrollo del país (PNUD, 2009).

Los escasos intentos por cambiar la forma en que el sistema estatal nacional opera muestran una historia de enormes dificultades para avanzar en ámbitos como la descentralización del fomento productivo y el desarrollo territorial². Porque, tal como advertía Alexis de Tocqueville, ya en 1835:

Una vez que la centralización administrativa se ha prolongado durante un tiempo, el mismo poder que la fundó, si fuera más tarde a querer destruirla, siempre será incapaz de hacerlo... La centralización administrativa asume una habilidosa organización de la autori-

² Ver el artículo de Diego Portales en este mismo libro: “La co-construcción de la descentralización y el desarrollo territorial”.

dad; ella forma una complicada máquina en la que todos los engranajes se acoplan entre sí y se prestan apoyo mutuo.

Y sobre el peso político de la cultura burocrática centralista, Tocqueville agregó, lapidariamente que “los mismos hombres que de tanto en tanto derriban un trono y pisotean una raza de reyes se inclinan más y más obsequiosamente frente a la más pequeña orden de un empleado”.

El nobel de Literatura, Vargas Llosa (1981), explica esta persistencia del centralismo al sostener que “ha sido el principio ordenador de nuestra vida histórica y comunitaria, la sustancia que ha animado nuestras instituciones y leyes, la brújula de la vida económica”.

5. La descentralización por sí misma no basta

Sin embargo, el actual modelo de descentralización a ser ejecutado en la próxima década, no asegura por sí mismo la intersectorialidad de la acción pública, ni un sistema de gobernanza eficaz, como demuestra la experiencia de países federales como Brasil. Cisne (2012) muestra una administración pública brasileña burocrática y sectorializada, que implementa políticas públicas fragmentadas que no comparten experiencias ni conocimientos entre los diferentes sectores de gobierno. Esto reduce el impacto de sus intervenciones en áreas tan sensibles, complejas y multidimensionales como la reducción de la pobreza y las desigualdades sociales.

El hecho esencial es que la nueva legislación descentralizadora torna responsable al gobernador regional frente a sus electores por el desarrollo de su territorio. Por ello, dicha autoridad buscará contar con el máximo de capacidades regionales para cumplir con su proyecto político de desarrollo. Para esto, precisa entender su dinámica económico-social y conocer los posibles impactos del sistema externo sobre la región, para actuar con los mejores y más eficaces instrumentos institucionales.

6. Gobernanza territorial en base a nuevos incentivos

Por todo lo anterior, para que una región aproveche plenamente el proceso de descentralización, ella requiere de un nuevo modelo de gestión pública (gobernanza multinivel de gobierno abierto), basado en un enfoque territorial sistémico e interdisciplinario del desarrollo (y no sectorial y disciplinario) que sea capaz de articular la cooperación entre los tres niveles de gobierno, la sociedad civil y el sector empresarial, en torno a planes estratégicos y con presupuestos pluri-anales.

La inversión pública en base a evidencias científicas y preferencias ciudadanas es esencial para un gobernador electo, a diferencia de intendentes designados, evaluados hasta ahora casi exclusivamente por su capacidad de gastar.

La experiencia internacional de países pequeños, pero desarrollados (como Nueva Zelanda, Finlandia, Irlanda y Singapur) muestra que la principal reforma del Estado consiste en mejorar su capacidad estratégica para identificar y aplicar una estrategia deliberada en forma descentralizada y por personal de alta calificación (Skilling, 2007). Por consiguiente, en el nuevo escenario de la descentralización en Chile, la capacidad de pensar en el futuro de cada región recae protagónicamente en su sector público y específica, aunque no exclusivamente, en su gobierno regional.

Para ello es indispensable y urgente que cada región genere instituciones de inteligencia territorial “republicanas”, es decir, de carácter permanente, ancladas en la región y respaldadas por sus agentes de desarrollo. Estos sistemas o centros de pensamiento deberán ayudar, sobre la base de una política basada en evidencias y con participación de los principales agentes del desarrollo, a construir un proyecto político regional de largo plazo que oriente las decisiones públicas y un sistema de gobernanza regional que reduzca la discrecionalidad y fragmentación de la acción pública (Vázquez Barquero, 2019).

Como muestra la experiencia internacional en descentralización, la escasa eficiencia del sistema estatal de servicios públicos y ministerios sectoriales en los territorios difícilmente mejorará sin un fortalecimiento de las capacidades regionales y locales, tanto de sus gobiernos como de su ciudadanía (Comisión Europea, 2016). Asimismo, requiere de liderazgo de autoridades locales empoderadas y provistas de un enfoque territorial del desarrollo (OCDE, 2009; Comisión Europea, 2016).

Sin mayores capacidades institucionales de gestión del conocimiento en el territorio, se reduce el impacto de la descentralización sobre la democracia y el desarrollo económico regional. En el primer caso, la democracia puede debilitarse, porque no es posible asegurar que el riesgo del “caudillismo regional”, el clientelismo y la corrupción será minimizado. Y en el segundo, el desarrollo económico puede ralentizarse, porque tampoco es esperable que, sin inteligencia regional, la descentralización se traduzca en mayor eficiencia y pertinencia en la inversión pública.

En resumen, pasar desde la actual vorágine de ejecución presupuestaria a la inversión estratégica regional del gasto público en las regiones, supone no solo dotarlas de nuevas capacidades de diseño, monitoreo y evaluación de programas de inversión pública sino, por sobre todo, la capacidad de rediseñar sus instituciones y políticas del desarrollo. Lo anterior, en base a un pensamiento estratégico interdisciplinario basado en las evidencias científicas del entorno y sus experiencias de desempeño institucional.

Repensar las instituciones es nada menos que cambiar el sistema de incentivos para los agentes que hacen funcionar la región. Esta transformación significaría, en el plano económico, reducir los costos de transacción, atacar las fallas de mercado y mejorar la productividad total de los factores. Esto contribuye a mejorar la coordinación y cohesión social, y a generar climas de participación y mejor interacción social.

Es preciso, por tanto, que dichos actores –especialmente el sector privado y el sistema de educación superior regional– respondan a estos

incentivos, desarrollando nuevas prácticas (PNUD, 2009) para un mejor desempeño propio, de la región y del país.

Referencias

- BID (2018): “Melhores gastos para melhores vidas. Como a América Latina e o Caribe podem fazer mais com menos”, Banco Interamericano do Desenvolvimento, Brasil. Editado por Alejandro Izquierdo, Carola Pessino e Guillermo Vuletin.
- Bitrán, E. y González, C. (2010). Productividad Total de Factores, Crecimiento e Innovación. Documento de Referencia, CNID. Santiago de Chile.
- Bitrán, E. (2016). Descentralización de fomento productivo. Transferencia de competencias en el ámbito del desarrollo productivo: propuesta, experiencias y nuevas tareas. Planes pilotos en las regiones de Antofagasta, Biobío y Los Ríos. En *Fundación Chile Descentralizado...Desarrollado: El arranque de la descentralización: Desatando las amarras del centralismo chileno*. Temuco: Ediciones Universidad de La Frontera.
- CAPDDR (2014). Propuesta de Política de Estado y Agenda para la Descentralización y el Desarrollo Territorial de Chile. Hacia un país desarrollado y justo. Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional. Santiago de Chile.
- CEPAL (2018). Panorama de la Gestión Pública en América Latina y el Caribe. Un gobierno abierto centrado en el ciudadano. Documentos de Proyectos, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile.
- Cisne, J. (2012). “Intersectorialidade como um novo paradigma para a gestão pública focada em resultado. Análise dos projetos de combate à pobreza no Ceará”, EnANPAD, XXXVI Encontro da ANPAD, Río de Janeiro, 22 a 26 de setembro de 2012, Brasil.

- Comisión Europea (2016). Apoyo a la descentralización, la gobernanza y el desarrollo local a través de un enfoque territorial. *Documentos de referencia 23*, Bruselas, diciembre de 2016.
- Correa, G. (2001). Descentralizar el Estado desde la Región. Organizar la oferta gubernamental desde la demanda regional/local. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Santiago de Chile.
- Covas, A. (2019). Governação multiníveis e normativismo institucional na União Europeia. En *Observador*, 04 de maio de 2019.
- Cunill-Grau, N. (2005). La intersectorialidad en el gobierno y gestión de la política social, X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago de Chile, 18 - 21 Oct. 2005.
- Cunill-Grau, N. (2014). La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales. Un acercamiento analítico-conceptual. En *Gestión y Política Pública*, (XXIII),1, pp. 5-46.
- Latinobarómetro (2017). Informe 2017, Corporación Latinobarómetro, Buenos Aires, Argentina.
- Marcel, M. (2002). Las Opciones para la Reforma del Estado en Chile. En Valdés, Salvador [Editor] *Reforma del Estado*. Volumen II: Dirección Pública y Compras Públicas. Santiago de Chile: Centro de Estudios Públicos.
- Marshall, J. y Waissbluth, M. (2007). Reforma del Estado en Chile: Una oportunidad. En EXPANSIVA /CEP (ed.) *Institucionalidad para el desarrollo: Los nuevos desafíos*. Santiago de Chile.
- Mendoza, R. (2016). El Estado, la Institucionalidad, el Municipio. Exposición en la Universidad Adolfo Ibáñez, Santiago de Chile, 21 de enero de 2016.
- Moguillansky, G. (2010). Las agencias regionales de desarrollo productivo: un germen de colaboración público - privada para el desarrollo regional en Chile. Colección Documentos de Proyectos, CEPAL / AECID, Santiago de Chile.

- OCDE (2009). Estudios territoriales de la OCDE. Chile. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, SUBDERE, Santiago de Chile.
- OCDE (2017). Brechas y estándares de gobernanza de la infraestructura pública en Chile: Análisis de Gobernanza de Infraestructura. París: Éditions OCDE.
- OCDE/CEPAL/CAF (2018). Perspectivas económicas de América Latina 2018: Repensando las instituciones para el desarrollo. París: OCDE Publishing.
- PNUD-Chile (2009). La manera de hacer las cosas. Informe de Desarrollo Humano en Chile, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Santiago de Chile.
- Raczynski, D. y Serrano, C. (2001). Descentralización. Nudos críticos. CIEPLAN- Asesorías para el desarrollo, Santiago de Chile.
- Serrano, C. (2011). Gobernanza para el desarrollo económico territorial en América Latina. RIMISP, Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, Santiago de Chile.
- (2017). Políticas de descentralización y desarrollo territorial recomendadas por la OCDE. En *Fundación Chile Descentralizado...Desarrollado: Descentralización 2.0 Construyendo la gobernanza regional que Chile necesita: un desafío país*. Temuco: Ediciones Universidad de La Frontera.
- Skilling, D. (2007). Preparándonos para el futuro: algunas perspectivas desde Nueva Zelanda. En EXPANSIVA /CEP (ed.) *Institucionalidad para el desarrollo: Los nuevos desafíos*. Santiago de Chile.
- Tocqueville, A. (1835). La Democracia en América. México: Fondo de Cultura Económica.
- Vargas Llosa, M. (1981). "La tradición centralista". Tribuna, 30 de enero de 1981, *Diario El País*, España. Recuperado de: http://elpais.com/diario/1981/01/30/opinion/349657208_850215.html

- Vázquez Barquero, A. (2019). “Desarrollo Endógeno. Las Iniciativas Locales en un Mundo Global”, *FORO*, (3), 3, pp. 28–49. Recuperado de: <https://www.revistaforo.com/2019/0303-04>
- Vergara, P. (2012). Evidencias y preferencias ciudadanas que justifican el Pacto territorial de Tarapacá. En Vergara, Patricio (Ed.): *Descentralización desde la región*. CIPTAR, RED DETE-ALC, Iquique, Tarapacá, Chile.
- Von Baer, H. y Vergara, P. (1984). Los problemas del Medio Ambiente y el Centralismo son de Origen Cultural, *Revista Ambiente y Desarrollo*, (I). p. 161-162.
- World Bank (1997). “The State in a changing World”, World Development Report 1997. New York: Oxford University Press.

Parte III
CONOCIMIENTO ESTRATÉGICO
TERRITORIAL

Sistemas Regionales de Gestión de Conocimiento Estratégico:

***Think tanks* de inteligencia territorial colaborativo basada en evidencias**

Patricio Vergara R.

Vicepresidente nacional Fundación Chile Descentralizado...Desarrollado;
Investigador visitante del Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará, IPECE. Brasil.
Correo: patricioantoniovergara@gmail.com

Heinrich von Baer v.L.

Académico del Instituto Desarrollo Local y Regional, IDER-Universidad de La Frontera;
Presidente nacional Fundación Chile Descentralizado... Desarrollado.
Correo: hvonbaer@gmail.com

I. INTRODUCCIÓN

El presente artículo sostiene que, a pesar de las limitaciones del actual proceso de descentralización, existe un marco institucional de oportunidades que los agentes regionales –especialmente el sistema universitario regional y los gobiernos regionales– no pueden dejar de aprovechar en beneficio de su propio fortalecimiento, así como del desarrollo de la comunidad en la que se encuentran insertos.

La experiencia internacional en materia de desarrollo y el Informe de la propia Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional (2014) muestran que es esencial mejorar la capacidad del Estado para identificar y aplicar una estrategia deliberada en forma descentralizada y por personal de alta calificación en las regiones de Chile.

La descentralización política y administrativa que Chile pondrá en marcha a partir de enero de 2021 supone que los gobiernos regionales electos tendrán la responsabilidad efectiva de “gobernar”, planificando el desarrollo y adoptando decisiones estratégicas y de políticas propias, de calidad y basadas en evidencias. Ese nuevo marco institucional de delegación de poder y de responsabilidades exige crear sistemas regionales de gestión del conocimiento estratégico, adecuados a las necesidades y características de cada región del país.

Con tal finalidad, en el presente artículo proponemos la creación de “Sistemas Regionales de Gestión del Conocimiento Estratégico”, llamados a fortalecer la eficiencia del Estado en el territorio a través de una mejoría en su coordinación, para la cual resulta indispensable generar conocimiento interdisciplinario pertinente y de excelencia.

Ello significa la creación de una nueva institucionalidad de “inteligencia” regional (necesaria para todas las regiones de nuestro país, especialmente las más pequeñas), tarea compleja para la cual proponemos la observancia de un conjunto de principios estructurantes esenciales para su éxito y orientaciones basadas en las experiencias nacionales e internacionales sobre la materia.

II. FUNDAMENTOS

1. El desafiante nuevo escenario de las regiones de Chile

A fines de la segunda década del siglo XXI las regiones de Chile disponen de un nuevo marco legal que como nunca impone enormes desafíos a sus actores territoriales, hasta ahora aletargados en sus capacidades por el histórico centralismo nacional. En efecto, la reforma constitucional de enero de 2017 y sus leyes orgánicas constitucionales de elección de

gobernadores y traspaso de competencias de febrero de 2018¹, junto a las leyes de flexibilización de plantas municipales² y de educación superior, están llamadas a producir transformaciones de gran alcance que afectan tanto a la organización territorial del Estado como a su sistema de educación superior.

Como todo cambio en la institucionalidad formal de una sociedad, estas reformas legales buscan alterar el sistema de incentivos de los agentes, encaminándolos hacia nuevas conductas que habrán de transformarse en prácticas y conformar círculos virtuosos, destinados, en este caso, a alcanzar una sociedad más equitativa territorialmente.

Los procesos de descentralización enfrentan importantes obstáculos y tienden a ser asimétricos, generando regiones que se benefician más y otras que pueden verse perjudicadas. La diferencia, en muchos casos, depende no solo de la bondad de la ley sino también de la actitud proactiva que los actores del desarrollo regional adopten frente a este nuevo escenario.

En esta sección del artículo buscamos mostrar las oportunidades y amenazas de este nuevo entorno institucional, para proponer luego una iniciativa que consideramos esencial para la nueva gobernanza territorial: la conformación de “Sistemas Regionales de Gestión del Conocimiento Estratégico”.

1.1. La nueva institucionalidad regional

Sin lugar a dudas la elección democrática de los gobernadores regionales –a realizarse en octubre de 2020, junto a elecciones municipa-

¹ La Reforma Constitucional corresponde a la Ley 20.990 y fue publicada el 5 de enero de 2017, mientras que la Ley 21.073 que regula la elección de gobernadores ha sido publicada el 22 de febrero de 2018 y la Ley 21.074 de Fortalecimiento de la Regionalización fue publicada el 15 de febrero de 2018.

² Ley 20.922, publicada el 25 de mayo de 2016 y regulada mediante el instructivo 17.773 del 13 de julio de 2018 de la Contraloría General de la República.

les– será la locomotora que impulsará el proceso descentralizador chileno, ya que implica un cambio sustantivo: constituye a las comunidades regionales como sujeto político y actor protagónico del desarrollo de su territorio.

En el intertanto, la Ley de traspaso de competencias (21.074), a partir de la publicación de sus reglamentos, traerá importantes cambios en los planes de ordenamiento territorial, además de la creación de tres nuevas divisiones del gobierno regional (Fomento Productivo, Infraestructura y Transporte, Desarrollo Social y Humano). Esta Ley, además, instituye:

- Un Comité Regional de Ciencia, Tecnología e Innovación, que incluye la gestión regional de Capital Humano Calificado.
- Un Consejo Regional de la Sociedad Civil, muy importante para la participación organizada de instituciones comprometidas con las tareas del desarrollo local y regional.
- Una Corporación de Desarrollo Regional.
- Un Comité de Alcaldes de las Áreas Metropolitanas.

Por su parte, la Ley 20.922 permite a las autoridades municipales modificar la planta de funcionarios³, de acuerdo a normas de responsabilidad fiscal y probidad. Con esto promueve la profesionalización de los municipios, ya que un 75% de los nuevos cargos que se creen deberán ser profesionales y técnicos. La misma ley asegura el financiamiento de dichos gastos y un sistema de estímulos al personal mediante el incremento del Fondo Común Municipal.

Además, se encuentra pendiente de envío a trámite y aprobación legislativa el proyecto de Ley de Financiamiento Regional y Local, con Responsabilidad Fiscal⁴, comprometido en el programa de gobierno del

³ Cada ocho años, con aprobación de 2/3 del Concejo Municipal y previa consulta a un comité bipartito-paritario, compuesto por representantes de los funcionarios y del propio alcalde.

⁴ Ver Parte III “Descentralización Fiscal Responsable: la reforma pendiente y urgente” del presente libro.

presidente Sebastián Piñera y reiteradamente demandado con propuestas de las bancadas de senadores y diputados regionalistas y de nuestra Fundación Chile Descentralizado.

1.2. La nueva ley de educación superior

La Ley 21.091 instituye un conjunto de principios cuyo cumplimiento será objeto de evaluación de los procesos venideros de acreditación de todas las instituciones de educación superior del país. Estos son particularmente relevantes para el caso de las instituciones de ubicación y vocación regional, y, en este caso, la determinante contribución de estas a la creación y desarrollo de los “Sistemas Regionales de Gestión del Conocimiento Estratégico”, propuestos en el presente artículo. Los más relevantes son:

- Cooperación y colaboración: “El Sistema fomentará la efectiva cooperación y colaboración entre los subsistemas y las instituciones de educación superior que los componen, como factor importante para la búsqueda de la calidad y la equidad, así como también para promover la transmisión y construcción permanente del conocimiento y de las buenas prácticas académicas e institucionales. De igual manera, la actuación conjunta de ellas estará orientada a la consecución de sus objetivos, en el marco de los fines de la educación superior. Asimismo, el Sistema velará por la integración regional e internacional de redes de conocimientos e intercambio académico, en el marco de la cooperación y colaboración”.
- Pertinencia: “El Sistema promoverá que las instituciones de educación superior en su quehacer, y de conformidad con sus fines, contribuyan permanentemente al desarrollo del país, sus regiones y comunidades. Para ello, el Sistema, en particular a través del Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, fomentará la vinculación de sus integrantes con las necesidades de la sociedad”.

- Compromiso cívico: “Las instituciones de educación superior propenderán a la formación de personas con vocación de servicio a la sociedad y comprometidas con su desarrollo”.

El espacio regional y local del desarrollo es la escala donde mejor pueden concretarse estos principios instituidos por la nueva ley, buscando una efectiva interrelación con la experiencia y los conocimientos disponibles en todos los otros agentes del desarrollo local y regional. Esto debería tener importantes efectos sobre la calidad y la pertinencia de las funciones tradicionales de docencia e investigación.

En el caso específico de las universidades estatales, la Ley 21.094 del 5 de junio de 2018 establece que ellas deberán cooperar con las instituciones del Estado (artículo 51), entre ellas y con otras instituciones de educación superior (artículo 52). Lo anterior, para promover la constitución de equipos de trabajo interdisciplinarios para actividades “de vinculación con el medio, de acuerdo a criterios de pertinencia y equidad territorial”.

En su artículo 62 dicha ley establece las líneas de acción del plan de fortalecimiento de las universidades estatales (2018-2027), entre las cuales figura el “fortalecimiento de la investigación e incidencia en la elaboración e implementación de políticas públicas. Las universidades del Estado podrán crear o fortalecer centros de investigación destinados a profundizar el conocimiento o la innovación y aportar en la elaboración de políticas públicas de relevancia estratégica para el país o sus regiones”. La misma ley también establece un mecanismo de asignación de recursos que privilegia el trabajo colaborativo o en red de las universidades del Estado y con otras entidades de educación superior (artículo 58).

De esta forma, sostenemos que hoy –enfrentados al inminente proceso de descentralización, no obstante sus debilidades– ya existe un marco institucional de oportunidades que los agentes regionales, especialmente el sistema universitario regional y los gobiernos regionales, no pueden dejar de aprovechar en beneficio de su propio fortalecimiento, así como

el de la comunidad en que se encuentran insertas: ya no hay lugar ni tiempo para la inacción.

2. La respuesta regional: inteligencia estratégica para una descentralización exitosa

La experiencia internacional comparada muestra que un proceso de descentralización –para ser exitoso– exige que los territorios se transformen progresivamente en “regiones que aprenden” (Florida, 1995). Esto, para mejorar su competitividad territorial (Porter, 2003), la que cada vez depende más de los entornos y menos de las empresas mismas (Storper, 1998; Camagni, 2002).

Para el caso de Chile, Marshall (2017) ha mostrado que un reimpulso del crecimiento económico del país depende más del descubrimiento de las capacidades ocultas y latentes de los territorios y de su gobernanza –especialmente la de las ciudades capitales regionales– que de los tradicionales mecanismos de estímulo sectorial. Por su parte OCDE (2017) muestra que la inversión pública para ser exitosa requiere de gobiernos regionales fuertes y participativos.

Rodríguez-Pose (2018) sostiene que la experiencia internacional de descentralización alerta sobre la dependencia del Estado nacional que puede generarse en territorios rezagados o menos desarrollados en dicho escenario (Rodríguez-Pose y Ezcurra, 2010) y el consiguiente populismo que acarrea⁵, propiciando la imperiosa necesidad de “mejores políticas” territoriales.

Se trata de políticas dirigidas a maximizar el potencial de desarrollo de cada territorio, con sólidas bases en teoría y evidencia, que combinen enfoques fundados en las personas con enfoques basados en el lugar y

⁵ El resentimiento de los ciudadanos de los “lugares que no importan” se estaría expresando en diversos países como populismo, como sería el caso de USA y Gran Bretaña.

que empoderen a las partes interesadas locales para que tomen un mayor control de su futuro (Lammarino, Rodríguez-Pose y Storper, 2017).

Dada la heterogeneidad de nuestras regiones y sus desafíos diferenciados en el nuevo escenario de la descentralización, dichas políticas territoriales poseen sus propias líneas de acción (Rodrik, 2007 y 2015; Vázquez Barquero, 2019). Por ello, en el escenario de la nueva institucionalidad regional antes descrita, la gobernanza y colaboración multinivel (local, regional y nacional) y multi actores (público, privado, académico, social) requerida en cada una de nuestras regiones, implica una nueva realidad mucho más compleja. Esta necesita de altos niveles de conocimiento y de nuevas capacidades de gestión territorial *in situ* (Serrano, 2017), capacidades potenciales de las que pocas regiones disponen en la actualidad.

Según Boisier (2004), el desarrollo territorial es una emergencia sistémica que solo surge cuando en una determinada comunidad regional se genera “sinergia cognitiva⁶”. Esta se entiende como “la capacidad colectiva de realizar acciones en común sobre la base de una misma interpretación de la realidad y de sus posibilidades de cambio”.

De acuerdo con Vergara (2016), esa sinergia cognitiva requiere de al menos tres componentes clave para hacer emerger y alcanzar el desarrollo territorial:

- Evidencia empírica sobre los procesos de desarrollo de la región (los “datos duros”, actualizados, comparables y con prospectiva de largo plazo), situados al interior de un determinado marco interpretativo.
- Conocimiento de las preferencias ciudadanas, que dan cuenta de la subjetividad y de los valores colectivos, imprescindibles de conocer para otorgar viabilidad política a los procesos de intervención en el territorio.

⁶ Sinergia cognitiva es un concepto constructivista usado en inteligencia artificial y teoría de sistemas, que posee fuertes contenidos provenientes de la lingüística y la psicología (ver Goertzel, 2009).

- Un proceso de aprendizaje colectivo que debe ser generado en forma profesional y acompañado de los respectivos agentes del desarrollo regional

En consecuencia, el éxito del proceso de descentralización y de la nueva institucionalidad regional se juega en la capacidad de articulación colaborativa y de aprendizaje recíproco en gestión del conocimiento estratégico interdisciplinario entre los citados cuatro agentes del desarrollo regional: Estado, empresas, educación superior y sociedad civil.

El debate político-legislativo en torno a la reforma de 2017 y el importante esfuerzo administrativo –ambos destinados a regular y viabilizar este gran cambio institucional– han mostrado que tanto detrás de las estrategias maximalistas como de los temores electorales de los diversos actores y sectores políticos, existe una enorme desconfianza (no declarada, por ser políticamente incorrecta) de las capacidades políticas y técnicas de gestión de los gobiernos regionales y los actores del desarrollo, especialmente de las regiones más pequeñas y “con menor masa crítica” (Irrarrázaval y Rodríguez, 2018).

Asumiendo el hecho de que el centralismo chileno ha drenado parte importante de las capacidades regionales, la Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional (2014) propuso adoptar un enfoque sistémico, otorgando un rol clave al fortalecimiento de las capacidades tanto del gobierno como de la propia comunidad regional, algo también considerado imprescindible en la experiencia europea (Comisión Europea, 2016).

En consecuencia, es urgente preparar a las regiones para el nuevo escenario de gobernadores regionales electos y para la nueva institucionalidad regional en actual proceso de implementación. La magnitud y complejidad del cambio que se avecina exige asumir un conjunto de nuevas tareas para las cuales es preciso adquirir a la brevedad competencias políticas y técnicas desde y para cada una de las regiones de Chile. En ese marco, el gobierno regional y su respectivo Consejo Regional (CORE) en-

frentarán importantes desafíos relacionados, entre otros, con la planificación regional de largo plazo, el ordenamiento territorial, ahora instituido por ley, y el correspondiente diseño de políticas públicas e instrumentos territoriales, seguimiento y evaluación de sus impactos, la articulación regional y local de diferentes políticas y programas todavía centralizados, la transparencia del gasto público y la rendición de cuentas.

Asumiendo los desafíos de ese urgente escenario, nuestra Fundación Chile Descentralizado, como organización de la sociedad civil y academia de regiones, ha definido como su principal tarea para los años 2019-2020 aportar a la construcción de una gobernanza regional que interactúe fecundamente con el proceso descentralizador y contribuya a su éxito y futura consolidación⁷.

3. La necesidad de incentivos que faciliten la colaboración y el conocimiento estratégico territorial

En la actualidad, los cuatro principales agentes del desarrollo de una región –Estado, empresas, educación superior (universidades, IP, CFT) y sociedad civil– muestran una alta dispersión en su interior y escaso diálogo y coordinación entre ellas, entre otros motivos, porque están expuestas a incentivos institucionales, económicos y políticos que orientan sus conductas en direcciones divergentes.

En efecto, más allá de la voluntad de algunos de sus personeros, sus respectivas fuerzas gravitacionales y mercados son adecuados y responden al respectivo mandante y a los productos exigidos por este. Ello les impide

⁷ De ello dan cuenta las propuestas programáticas aportadas en sus anteriores libros editados por Ediciones Universidad de La Frontera: *El Arranque de la Descentralización: desatando las amarras del centralismo chileno* (2016) y *Descentralización 2.0: construyendo la gobernanza regional que Chile necesita* (2017).

compartir zonas de interfase virtuosas, colaborativas y recíprocamente beneficiosas, lo que dificulta su mejor contribución al desarrollo y bien común de las comunidades humanas locales y regionales en las que están insertas.

A lo anterior se suma el hecho de que en cada uno de estos agentes del desarrollo sigue predominando un alto grado de inercia y rigidez institucional, la que también les dificulta concurrir, con responsabilidades y beneficios compartidos, a la construcción de objetivos comunes y acciones convergentes y colaborativas en sus comunidades locales y territorios. Veamos brevemente sus respectivas realidades:

- Estado nacional: un modelo obsoleto de organización territorial⁸. El Estado chileno se encuentra todavía anclado en una forma de Estado unitario-centralizado (vertical, sectorializado, altamente centralizado), marcado por incentivos predominantemente burocráticos y autorreferentes, más centrados en metas de gasto que en el impacto de sus instrumentos en la calidad de vida de las personas y las comunidades locales. Asimismo, tiene instituciones públicas frecuentemente expuestas a incentivos cortoplacistas y electoralistas, y a malas prácticas de redes clientelares de capturas político-partidistas.
- Empresas: incentivos con énfasis en utilidades de corto plazo. Tradicionalmente focalizadas en el lucro privado y la generación de empleo, enfrentan el desafío de nuevas fuentes de legitimidad para su accionar en la sociedad. Ellas requieren, crecientemente, incorporar a su lógica la generación de valor compartido con las comunidades locales y territorios en los que están insertas, así como una interacción más colaborativa con los otros agentes del desarrollo regional: el Estado, la educación superior y la sociedad civil.
- Universidad: torre de marfil. Durante siglos estuvieron focalizadas en la producción de cuadros profesionales para conducir la socie-

⁸ Según calificación del constitucionalista José Luis Cea en su artículo en libro *Descentralización 2.0*, de Fundación Chile Descentralizado, Ediciones Universidad de La Frontera (2016).

dad. En las últimas décadas las universidades chilenas han agregado la función de investigación, teniendo como principales incentivos las publicaciones internacionales, lo que es reforzado consistentemente por los requerimientos de los sistemas nacionales que las rigen: Educación Superior, Acreditación, Ciencia-Tecnología e Innovación. Solo recientemente se incorpora la vinculación con el medio como función acreditable del sistema universitario. Derivado de su organización histórica, cultura y prácticas cotidianas, aún predomina en muchas de ellas el conocimiento meramente disciplinario y por oferta.

- Sociedad civil: débiles incentivos. Siendo esta un agente reconocidamente cada vez más importante para el desarrollo de una región, con la salvedad de algunos fondos nacionales concursables, no existen incentivos suficientemente significativos y estables dirigidos a fortalecer las capacidades de las organizaciones de la sociedad civil en su rol de co-constructores de los procesos de desarrollo regional.

En consecuencia, para promover una interacción virtuosa, convergente, articulada y colaborativa entre estos cuatro agentes del desarrollo de una región, es imperativo crear un nuevo tipo de incentivos, capaces de interpretar y de responder adecuadamente a las demandas de conocimiento estratégico propio de los territorios y de sus respectivas comunidades locales y regionales, suficientemente eficaces y estables, que induzcan y dinamicen dicha relación. Estos incentivos son fundamentales para la generación colaborativa de pensamiento estratégico regional, debidamente apoyado por información e inteligencia regional colectiva, disponibles como bienes públicos, a ser compartidos por todos los otros actores públicos, privados, académicos y sociales del desarrollo del respectivo entorno local y regional.⁹

⁹ Esos incentivos regionales son también indispensables para atraer, retener, formar y reconvertir Capital Humano Calificado (profesionales y técnicos) para el desarrollo de las comunas y regiones (especialmente las más vulnerables).

La experiencia internacional de países desarrollados relativamente similares en tamaño a Chile (tales como Nueva Zelanda, Finlandia, Irlanda y Singapur) ilumina nuestros desafíos del desarrollo regional en esta nueva etapa: lo esencial es mejorar la capacidad estratégica del Estado para identificar y aplicar una estrategia deliberada en forma descentralizada y por personal de alta calificación (Skilling, 2007). De tal forma que, si bien es urgente un esfuerzo conjunto de las comunidades regionales por generar instancias de gestión de conocimiento estratégico territorial, nos parece clave incorporar en su creación las enseñanzas de las experiencias nacionales e internacionales, de manera de asegurar el máximo de sinergia posible en su accionar y la estabilidad imprescindible para asegurar la continuidad de sus resultados.

III. PROPUESTA DE MODELO DEL SISTEMA REGIONAL

A continuación, exponemos nuestra idea sobre la mejor forma de organizar estas nuevas instituciones, identificando su quehacer esencial así como las entidades regionales que podrían participar de ellas, sus principios estructurantes y la mejor forma de dar inicio a su conformación, mediante un estudio de aceptabilidad regional del proyecto fundacional propuesto.

1. Gestión de conocimiento estratégico: instrumento esencial para la nueva institucionalidad regional

Tanto para los actuales como sobre todo para los futuros gobiernos regionales y el desarrollo de sus respectivas comunidades y territorios, es indispensable disponer de una instancia permanente que, en interacción con los agentes del desarrollo regional y la ciudadanía, y en base a evidencia científica, pueda fundamentar y proponer orientaciones estratégicas de largo plazo, a ser compartidas como bien público tanto por

las autoridades del Estado (regionales, servicios desconcentrados, municipalidades) como por el sector privado, las instituciones de educación superior y las organizaciones de la sociedad civil.

Solo así será posible focalizar los esfuerzos y definir prioridades temáticas del desarrollo local y regional que hagan más eficiente la política pública territorial y ayuden a consolidar una gobernanza territorial del desarrollo. De otra forma, como lo muestra la experiencia internacional y también la de Chile, en ausencia de una visión estratégica regional compartida que inspire y focalice las políticas e instrumentos públicos regionales, las fuertes desigualdades económicas y sociales entre regiones y comunidades locales del país se pueden agudizar. En el caso de nuestro país, ese riesgo es aún mayor en un proceso de descentralización impulsado sin la previa instalación de capacidades locales y regionales, entre estas, la de generar conocimiento estratégico territorial.

En síntesis, la provisión de un bien público tan determinante como lo es el conocimiento territorial (que aporta al desarrollo y la productividad de cada una de las regiones y por ende del país en su conjunto) otorga legitimidad a la creación y financiamiento compartido de los propuestos Sistemas Regionales de Gestión de Conocimiento Estratégico Territorial, en una combinación de fuentes públicas (municipal, regional y nacional), universitarias, privadas y de la cooperación internacional.

Esta virtuosa combinación es esencial no solo para la sustentabilidad económica, sino también para la pluralidad, autonomía política, calidad técnica y credibilidad de esta nueva y tan necesaria organización para el pensamiento compartido del futuro de nuestras regiones (von Baer, 2010).

2. Objetivo general

Incorporar visión e inteligencia de largo plazo en los procesos de desarrollo de las regiones de Chile, basadas en la generación, análisis e interpretación de datos en serie y confiables (evidencias), a ser cons-

truidos en gestión colaborativa y compartida como bien público por los principales actores públicos, privados, académicos y sociales de cada región.

3. Instituciones participantes

Para la creación y puesta en marcha de los Sistemas Regionales de Gestión de Pensamiento Estratégico proponemos que estos se constituyan a partir de las principales instituciones generadoras y usuarias de información relevante para el desarrollo regional, como son, entre otras:

- Instituto de Nacional de Estadísticas, INE, a través de sus respectivas Direcciones Regionales.
- Instituciones de educación superior (públicas y privadas): Universidades, IP, CFT
- Gobiernos regionales
- Servicios públicos
- Asociaciones regionales de municipalidades
- Corporaciones privadas de desarrollo
- Empresas
- Otras a identificar en cada caso

4. Principios estructurantes

Tal como se ha fundamentado anteriormente, la disponibilidad de los propuestos “Sistemas Regionales de Gestión de Conocimiento Estratégico” resulta imprescindible para que los gobiernos regionales puedan efectivamente gobernar, planificando el desarrollo y adoptando decisiones de políticas sobre la base de evidencias (Arrais de Souza, 2010). Hemos sostenido también que, de acuerdo con la nueva legislación territo-

rial y universitaria, estas instituciones resultan hoy aún más necesarias de crear en esta etapa inicial del proceso descentralizador.

Pero también advertimos que, como condición esencial para su solidez, credibilidad y final éxito, la creación de esta nueva institucionalidad de inteligencia regional (tan necesaria para todas las regiones, especialmente para las regiones pequeñas), por tratarse de una iniciativa profundamente innovadora y compleja, que además afecta a muchos intereses, requiere desde su propia génesis de la estricta observancia de un conjunto de principios esenciales para su buen inicio y desarrollo.

Con tal finalidad, y apoyados en los aprendizajes de nuestro equipo directivo y el de expertos nacionales e internacionales que han participado de iniciativas de esta índole, como Fundación Chile Descentralizado...Desarrollado hemos definido un conjunto de diez principios estructurantes, resultantes de experiencias de éxito y fracaso, adquiridas de iniciativas anteriores¹⁰, de la reciente incorporación de valiosas experiencias internacionales¹¹, así como de reflexiones críticas del iniciado proceso de descentralización en Chile (Vergara, 2010; von Baer, 2010b).

En consecuencia, se trata de una “filosofía” de trabajo destinada a asegurar el pleno y eficiente cumplimiento de los propósitos que inspiran la creación de estos Sistemas Regionales de Gestión de Conocimiento Estratégico y su deseable desarrollo y continuidad futura, como aporte institucional colaborativo a los esfuerzos de las regiones de Chile por alcanzar un desarrollo más autónomo, inclusivo y sustentable.

- 1. COMPROMISO CON EL DESARROLLO SUSTENTABLE DEL TERRITORIO:** Los propuestos Sistemas Regionales de Gestión de Conocimiento Estratégico tienen por finalidad esencial contribuir al bienestar de la sociedad regional, bajo una ética de equidad social y sustentabilidad ambiental,

¹⁰ Centro de Investigación en Políticas Públicas de Tarapacá, CIPTAR.

¹¹ Pilares del Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará, IPECE, de Brasil.

y mediante la provisión de un bien público hasta ahora escaso en las regiones de Chile: el conocimiento estratégico territorial para la acción pública del desarrollo.

Las instituciones llamadas a integrarlos deben orientar su acción a hacer de su respectiva región un lugar bueno para vivir, con calidad de vida, bienestar y futuro para todos los integrantes de la comunidad regional. En particular, estas instituciones deben poseer un elevado grado de compromiso con los Objetivos del Desarrollo Sustentable de Naciones Unidas (ODS, Agenda 2030) contribuyendo a la reducción de la pobreza y la desigualdad social en sus respectivos ámbitos de acción.

2. **ENFOQUE TERRITORIAL DEL DESARROLLO:** Un elemento fundamental de orientación de estos sistemas es su enfoque territorial del desarrollo, en que el *territorio*, sea regional o local, es entendido como un espacio social e históricamente construido con una determinada dotación de recursos humanos, físicos e institucionales (Boisier, 1988). Por otro lado, el desarrollo es entendido como un proceso de despliegue de las capacidades de dichos territorios, mediante políticas territoriales que se generan a través de procesos y modelos de gobernanza participativa (con los sectores público, privado, académico y social), de manera de procesar y responder a las diversas demandas de las comunidades territoriales y así gestar la acción colectiva que el proceso de desarrollo requiere.

En consecuencia, el enfoque territorial del desarrollo permite gestionar en forma adecuada la indispensable intersectorialidad de la acción pública, para mejorar la eficiencia de dicha inversión en el territorio.

3. **GESTIÓN INTERDISCIPLINARIA DEL CONOCIMIENTO:** Para poder coordinar la acción de distintos servicios públicos en el territorio es indispensable previamente reconocer y entender a cabalidad la complejidad y multidimensionalidad de los problemas sociales, económicos, culturales y políticos de las respectivas regiones y localidades. Así, desde

este conocimiento se podrán propiciar modelos de gobernanza basados en la cooperación público-privada, el control y participación ciudadana y la intersectorialidad de la gestión pública.

De esta forma, los conocimientos disciplinarios se colocan al servicio de una comprensión sistémica de la realidad, mientras que la acción concertada de servicios públicos y ministerios nacionales sirven a una estrategia intersectorial del desarrollo territorial¹².

4. **ORIENTACIÓN ESTRATÉGICA PROSPECTIVA:** Por el hecho de ser electos democráticamente, los nuevos gobernadores regionales son responsables frente a la ciudadanía de conducir el proceso de desarrollo de su territorio con la activa cooperación de los demás actores regionales. Ello solo es posible sobre la base de compartir una visión estratégica de largo plazo del entorno y del sistema de influencias que lo impactan. En efecto, los propuestos “Sistemas de Gestión de Conocimiento Estratégico” territorial son creados esencialmente para esta función: la creación de sinergia cognitiva de largo plazo para el desarrollo territorial¹³.

Por lo mismo, estos sistemas deben ser fundamentalmente productores de conocimiento estratégico del territorio destinado a orientar el accionar sinérgico de los agentes de desarrollo regional, de manera de establecer acuerdos de largo plazo que trasciendan los ciclos electorales (locales, regionales, nacionales) y todo tipo de coyunturas y emergencias. De esta forma, la planificación estratégica prospectiva, complementada con instrumentos de análisis de entorno – que apoyan el diseño y evaluación de políticas públicas regionales

¹² Uno de los principales problemas de los centros de estudios regionales de las universidades es que, dado su sistema de incentivos, tienen dificultades para ejercer la interdisciplinariedad y tiende a ser capturada por determinadas facultades afines y/o a consolidar grupos disciplinarios.

¹³ Para Boisier (2004: 171) sinergia cognitiva es “la capacidad colectiva para realizar acciones en común sobre la base de una misma interpretación de la realidad y de sus posibilidades de cambio”.

o del impacto de la legislación, políticas o inversiones nacionales en el territorio—, se convierte en un instrumento de enorme importancia para gobernar las regiones en escenarios de elevada complejidad e incertidumbre.

En consecuencia, esta mirada de largo plazo, generacional, es la que permite que las acciones de política pública den sus frutos y la mantención de una memoria institucional, invaluable fuente de aprendizaje regional.

5. **EVIDENCIAS CIENTÍFICAS PARA EL DESARROLLO REGIONAL:** Los nuevos gobiernos regionales, por primera vez electos por la ciudadanía, requieren mostrar resultados para asegurar su continuidad y ello depende de su capacidad de interpretar adecuadamente las demandas ciudadanas (preferencias, expresadas en su oferta de plan de gobierno) y cumplirlas con eficacia. Para ello deberán disponer de información de calidad sobre la dinámica de su entorno territorial (información pertinente) y una masa crítica capaz de interpretar esta información y tornarla en estrategias y políticas públicas eficaces.

De esta forma, los estos “Sistemas Regionales de Gestión de Conocimiento Estratégico” deberán generar políticas basadas en evidencias (*evidence-based policies*) puestas al servicio de las políticas basadas en el lugar (*place-based policies*) y las personas (*people-based policies*). En consecuencia, no se trata solo de una eficiencia instrumental, sino de un principio ético: el conocimiento científico aplicado a las decisiones territoriales debe permitirnos hacer que nuestras intervenciones alcancen el mayor impacto social positivo posible, maximizando el uso de recursos públicos escasos, los que muchas veces poseen escaso efecto en la vida de nuestras comunidades regionales.

6. **AUTONOMÍA, EXCELENCIA TÉCNICA Y ÉTICA DE EQUIPOS:** Un “Sistema Regional de Gestión del Conocimiento Estratégico” debe estar al servicio de la sociedad regional y de su proyecto político de desarrollo y, por tanto, debe disponer de la suficiente independencia institucional para

que sus actividades, procesos y productos sirvan a este propósito y no a los intereses de un determinado actor regional o nacional, por importante que este pudiera ser. La base de esta autonomía descansa en la observancia del principio de excelencia, legitimidad esencial para transformarse en interlocutor válido en el sistema de gobernanza regional, así como frente a las instancias nacionales e internacionales con las que sea necesario dialogar, intercambiar o asesorar (tales como parlamentarios regionales o nacionales).

Su carácter estratégico, a su vez, exige que su actividad sobrepase los períodos de gestión de determinados gobiernos regionales, administraciones universitarias o gremiales. Además, es fundamental asegurar la continuidad de su acción y la mantención de una “memoria institucional” que permita que la gestión del conocimiento regional sea un proceso acumulativo y perfectible. Para ello es esencial que además de una elevada excelencia académica los integrantes del equipo estén inspirados en principios éticos de probidad, transparencia, pluralidad y transversalidad. Estos son fundamentales para su credibilidad y reconocimiento público (von Baer, 2010a) y para la propia gestión del conocimiento estratégico, que requiere ambientes de respeto mutuo y colaboración en torno a problemas y desafíos compartidos.

7. **GESTIÓN COMPARTIDA DEL CONOCIMIENTO TERRITORIAL:** El carácter de bien público de la producción de Sistemas Regionales de Pensamiento Estratégico no se limita a la provisión terminal de información relevante para los agentes regionales, sino que además incorpora a estos en parte importante del proceso de producción de este conocimiento, tal como postula el paradigma de gobierno abierto (CEPAL, 2018). La co-construcción o construcción compartida de conocimiento en el territorio es indispensable tanto para disponer de una visión común que funde un proyecto político colectivo como para alimentar políticas regionales de desarrollo. Es preciso incorporar en ellas los

modelos mentales y experiencias de los agentes de desarrollo, y los conocimientos técnicos y aprendizajes externos, catalizados por una institución dedicada permanentemente a tal función regional. Un elemento esencial de la construcción compartida de conocimiento es la interdependencia positiva en torno a las metas, tareas, recursos, roles e incentivos (Crook, 1998; Vergara, 2016).

8. **GESTIÓN POR RESULTADOS:** Los “Sistemas Regionales de Pensamiento Estratégico” propician la gestión por resultados en la gestión pública nacional, regional y local, como una forma de control social de la ciudadanía que ayude a mejorar la eficacia de la prestación de servicios y la transparencia de la rendición de cuentas de las autoridades y directivos (von Baer, 2010; Mendoza, 2016). Este debe ser un sello distintivo de los nuevos gobiernos regionales, y otorga un rol destacado a la sociedad civil en el diseño, ejecución y evaluación de políticas (CEPAL, 2018). Significa pasar del Estado gerencialista al Estado de redes, tal como postula el ex contralor general de la república (Mendoza, 2016). Por ello, estos sistemas deben ser los primeros en diseñar mecanismos de evaluación de sus metas, así como formular sus proyectos con un marco lógico que permita dicha evaluación en forma eficaz.
9. **FINANCIAMIENTO COMPARTIDO:** La indispensable autonomía de los “Sistemas Regionales de Pensamiento Estratégico” descansa en su capacidad de disponer de más de una fuente de financiamiento, particularmente de agentes regionales del desarrollo, en su estado de régimen. Dicho apoyo consiste tanto en la disponibilidad de recursos financieros como en la valoración de servicios o infraestructura necesarios para su funcionamiento. Dicho financiamiento debiera ser institucional (aportes basales) así como asociado a determinados proyectos de interés colectivo, de manera que su difusión y utilización esté garantizada en cuanto bien público. El financiamiento compartido implica buscar un compromiso efectivo de los agentes

territoriales con el desarrollo regional y la generación de incentivos para su participación activa en estos centros o sistemas de pensamiento estratégico.

10. **INSTITUCIONALIDAD Y GOBERNANZA:** La adecuación específica del modelo institucional y de los mecanismos de gobernanza de cada “Sistema Regional” dependerán de las experiencias y realidades institucionales de la respectiva región. Por ello es importante estudiar, en forma previa a la creación de estas organizaciones, la contextualización y aceptabilidad de diferentes opciones, entre los principales agentes del desarrollo de cada región. Ello significa incluir a aquellas instituciones de gestión del conocimiento que posean importantes activos y capacidades en estas materias, a la vez que la decidida voluntad de participar en estos sistemas. Las universidades estatales regionales poseen hoy un mandato legal e importantes capacidades y, frecuentemente, unidades académicas o centros de estudios (Vergara, 2010) que pueden contribuir decisivamente a la creación y funcionamiento de estos “Sistemas Regionales de Pensamiento Estratégico” en una responsabilidad de *líder inter pares* en su correspondiente territorio. Para ello, desde luego deben sumar a otras instituciones que también operan en y para la región, respetando, por cierto, el principio de equidad de “a cada cual según sus aportes” en el respectivo modelo de gobernanza territorial. De esta forma, parece imprescindible desde el inicio articular a varias instituciones gestoras del conocimiento en consorcios asociados con el gobierno regional, sumando progresivamente la participación de otras. Para asegurar su agilidad operativa y capacidad permanente de adecuación y actualización, dichos consorcios debieran concebirse como entidades jurídicamente privadas, con fines y responsabilidad pública. Asimismo, deben estar dotados de los niveles de autonomía técnica y política requeridos para prevenir una dependencia excesiva de las contingencias propias de los gobiernos nacionales y regionales de turno, como también lo aconsejan las experiencias internacionales, como la bra-

sileña, muy dependientes del liderazgo del gobernador del momento (De França, 2019)¹⁴.

5. Estudio de contextualización regional

Como paso necesario y previo al inicio del respectivo Sistema Regional de Gestión de Conocimiento Estratégico se considera indispensable realizar en cada una de las regiones un estudio para el diseño y construcción compartida de la iniciativa con los principales dirigentes públicos, políticos, privados, académicos y sociales de la región, y así adecuarla a sus singulares condiciones, intereses y sensibilidades institucionales de cada región¹⁵¹⁶. Entre otros, este estudio podrá tener los siguientes objetivos específicos:

- Identificar y caracterizar los requerimientos actuales de información estratégica para la toma de decisiones de todos los actores del desarrollo de la región, así como a las instituciones y grupos generadores de información relevante para el desarrollo de la región, y caracterizar su capacidad presente y futura de aportar análisis, interpretación e integración de información estratégica basada en evidencias.
- Levantar las brechas de información relevantes.

¹⁴ En el evento de requerirse una figura institucional previa a la constitución del dicho consorcio, la puesta en marcha del respectivo Sistema Regional de Pensamiento Estratégico podría apoyarse, en su fase inicial, en el “Comité Regional de Ciencia, Tecnología e Innovación para el Desarrollo”, instituido por ley (incluye la gestión de capital humano), dada la alta similitud de las instituciones y personas que en cada región podrán aportar a las funciones de C-T-I y las de Pensamiento Estratégico.

¹⁵ Este estudio debería comprender, entre otros aspectos, el diseño y la construcción participativa compartida con sus principales líderes públicos, políticos, académicos, empresariales y sociales.

¹⁶ En el nivel nacional esta iniciativa requerirá de un apoyo institucional facilitador y articulador interinstitucional de diversas instituciones relacionadas, como son: INE, SUBDERE, Banco Central, Biblioteca del Congreso Nacional, Ministerio de Economía, PNUD, CORFO, SERCOTEC.

- Medir, promover y lograr la aceptación y legitimación de la iniciativa de crear un “Sistema Regional de Pensamiento Estratégico” de parte de los interlocutores relevantes.
- Evaluar las alternativas de institucionalidad (figura jurídica), gobernanza y de financiamiento (público, privado, académico) más funcionales para su adecuada operación, articulación y desarrollo futuro.
- Identificar y caracterizar las sucesivas etapas de su desarrollo e implementación en régimen.

Los sistemas regionales de gestión del conocimiento estratégico deberán enfrentar dos temas relevantes para alcanzar una adecuada comprensión del entorno territorial: la insuficiencia de datos a nivel municipal y regional, y la existencia de diversos índices que buscan describir la realidad regional, local y urbana desde particulares metodologías y bases de información.

Para lo primero resulta imperativo generar series de datos con representatividad estadística territorial y local, y mantenerlos disponibles con la debida periodicidad y solidez, para así alimentar un sistema de información que sustente la evaluación de políticas públicas y la toma de decisiones a este nivel. A este respecto es indispensable un trabajo asociativo con el Instituto Nacional de Estadísticas, INE, el Banco Central de Chile, el Ministerio de Desarrollo Social y otros ministerios, servicios y fuentes relevantes de información territorializada. La cooperación con los principales centros de pensamiento nacionales también puede ser importante para compartir análisis de interés y metodologías de trabajo.

Los instrumentos de información y análisis disponibles en la actualidad, generados por una diversidad de instituciones –y en su mayoría desarrollados con amplitud en los artículos de la siguiente sección del libro, “In-

tegración a sistemas regionales de instrumentos relevantes dispersos”¹⁷—, deberán ser objeto de estudio para ver la posibilidad de integrarlos a los respectivos sistemas regionales de cada región.

Además, es muy deseable que estos “Sistemas Regionales de Gestión del Conocimiento Estratégico” propuestos para las regiones de Chile, conozcan y aprendan de las valiosas experiencias internacionales existentes en países tales como Brasil, Australia y Colombia.

IV. REFERENCIAS

Arrais de Souza, M. (2010). Think Tanks: tendencias internacionales. En SUBDERE (Ed.), *Centros de Pensamiento estratégico territorial: ins-*

¹⁷ Entre otros, este es el caso de:

- Desigualdad Regional (PNUD)
- Umbrales Sociales (Fundación Superación de la Pobreza)
- Atlas de Acción Social (Ministerio de Desarrollo Social)
- PIB Regional (Cuentas Nacionales-Banco Central)
- Índice de Bienestar Territorial (Centro de Inteligencia Territorial, Universidad Adolfo Ibáñez)
- Índice de Desarrollo Regional, IDERE, (ICHEM, Universidad Autónoma)
- Observatorios Laborales SENCE, desarrollado en 12 regiones)
- Indicadores de calidad de vida urbana (Instituto de Estudios Urbanos, PUC)
- Termómetro de la dinámica del desarrollo regional (Laboratorio de Investigación en Ciencias Sociales Aplicadas, Universidad de La Frontera)
- Reportes de Estadísticos Comunes (Biblioteca del Congreso Nacional, BCN)
- Información socioambiental para la Educación Pública (Dirección Nacional de Educación Pública)
- Geografía de la Educación (CIAE, Universidad de Chile - Centro de Inteligencia Territorial, Universidad Adolfo Ibáñez)
- Transparencia y rendición de cuentas del gasto subnacional (Observatorio Fiscal)
- Confianza empresarial (Facultad de Administración y Negocios, Universidad Autónoma de Chile)
- Observatorio Regional (SUBDERE)
- Índice de Desarrollo Comunal (en proceso, Instituto de Estudios del Habitat, Universidad Autónoma de Chile)
- Barómetro Regional (en proceso; CER, Universidad Austral-CEDER, Universidad de Los Lagos).

- trumentos de la gobernanza regional en Chile*. Santiago: Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo.
- Boisier, S. (1988). Las regiones como espacios socialmente construidos. *Revista de la CEPAL* 35, pp. 39-54. Santiago: CEPAL.
- (2004). E se o desenvolvimento fosse uma emergência sistêmica? En Patricio Vergara, *Desenvolvimento endógeno: um novo paradigma para a gestão local e regional*. Brasil: IADH, Instituto de Assessoria para o Desenvolvimento Humano, Fortaleza.
- Camagni, R. (2002). On the Concept of Territorial Competitiveness: Sound or Misleading? *Urban Studies*, 39, (13), pp. 2395-2411.
- CEPAL (2018). *Panorama de la Gestión Pública en América Latina y el Caribe. Un gobierno abierto centrado en el ciudadano*. Santiago: Documentos de Proyectos, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional (2014). *Propuesta de Política de Estado para la Descentralización y el Desarrollo Territorial de Chile*. Santiago: SUBDERE, Gobierno de Chile.
- Comisión Europea (2016). *Apoyo a la descentralización, la gobernanza y el desarrollo local a través de un enfoque territorial*. Documentos de referencia 23, Bruselas, diciembre de 2016.
- Crook, C. (1998). *Ordenadores y aprendizaje colaborativo*. Madrid: Ediciones Morata.
- De França, J. (2019). *Sistemas Regionales de Pensamiento Estratégico Regional: información basada en evidencias e inteligencia colaborativa*. Presentación en Universidad de La Frontera, Temuco, Chile.
- Florida, R. (1995). Toward the Learning Region. *Futures*, (27), pp. 527-536.
- Lammarino, S., Rodríguez-Pose, A. y Storper, M. (2017). *Why regional development matters for Europe's economic future*. Directorate-General for Regional and Urban Policy working paper 07/2017, European Commission.

- Irrarázaval, I. y Rodríguez, J. (2018). *Descentralización: ¿hacia dónde vamos?* Santiago: Centro de Políticas Públicas UC, Universidad Católica de Chile.
- Marshall, J. (2017). Reencauzando el crecimiento desde las ciudades. En Fundación Chile Descentralizado...Desarrollado (Ed.), *Descentralización 2.0*. Temuco: Ediciones Universidad de La Frontera.
- Mendoza, R. (2016). *El Estado, la Institucionalidad, el Municipio*. Exposición en la Universidad Adolfo Ibáñez, Santiago de Chile, 21 de enero de 2016.
- OCDE (2017). *Brechas y estándares de gobernanza de la infraestructura pública en Chile: Análisis de Gobernanza de Infraestructura*. Paris: Éditions OCDE.
- Porter, M. (2003). The Economic Performance of Regions. *Regional Studies*, 37, (6&7), pp. 549-578.
- Rodríguez-Pose, A. (2018). The revenge of the places that don't matter (and what to do about it). *Cambridge Journal of Regions. Economy and Society*, 11 (1), pp. 189-209.
- Rodríguez-Pose, A. y Ezcurra, R. (2010). Does decentralization matter for regional disparities? A cross-country analysis. *Journal of Economic Geography*, 10 (5), pp. 619-644.
- Rodrik, D. (2007). *One Economics, Many Recipes: Globalization, Institutions, and Economic Growth*. USA: Princeton University Press.
- (2015). Los economistas frente a la economía. *Project Syndicate*, 11 de septiembre de 2015.
- Serrano, C. (2017). Políticas de descentralización y desarrollo territorial recomendadas por la OCDE. En Fundación Chile Descentralizado...Desarrollado (Ed.),
- Skilling, D. (2007). Preparándonos para el futuro: algunas perspectivas desde Nueva Zelanda. En EXPANSIVA /CEP (Ed.), *Institucionalidad para el desarrollo: Los nuevos desafíos*. Santiago de Chile.
- Storper, M. (1998). Economías regionales como activos relacionales. *Ekonimiz*, (41), pp. 10-45.

- Vázquez, B. (2019). Desarrollo Endógeno. Las Iniciativas Locales en un Mundo Global. *FORO*, 3, (3), pp. 28–49.
- Vergara, P. (2010). Pensamiento estratégico territorial en Chile: Síntesis y recomendaciones de políticas. En SUBDERE (Ed.), *Centros de Pensamiento estratégico territorial: instrumentos de la gobernanza regional en Chile*. Santiago: Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo.
- (2016). La co-construcción descentralizada de un modelo de fomento productivo en Chile. En Fundación Chile Descentralizado...Desarrollado (Ed.), *El Arranque de la Descentralización: desatando las amarras del centralismo chileno*. Temuco: Ediciones Universidad de La Frontera.
- Von Baer, H. (2010a): Vinculación con el medio: ¿función subalterna o esencial de la universidad? En Comisión Nacional de Acreditación, *Desafíos y perspectivas de dirección estratégica de las instituciones universitarias*. Santiago de Chile.
- (2010b): Principios estructurantes de los Centros de Pensamiento Estratégico Territorial a partir de los aprendizajes regionales. En SUBDERE (Ed.), *Centros de Pensamiento estratégico territorial: instrumentos de la gobernanza regional en Chile*. Santiago: Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo.

Integración a Sistemas Regionales de instrumentos relevantes dispersos

Heinrich von Baer v.L.

Académico Instituto de Desarrollo Local y Regional, IDER-Universidad de La Frontera.
Presidente nacional Fundación Chile Descentralizado...Desarrollado.
Correo:hvonbaer@gmail.com

Para la elaboración y puesta en práctica colaborativa de políticas públicas regionales prospectivas, el gobierno regional, así como todos los agentes del desarrollo (públicos, privados, académicos, sociales)¹, requieren de un nivel de conocimiento desagregado intrarregional² y de información comparable interregionalmente para la discusión y negociación regiones-centro, así como metodologías estandarizadas para las comparaciones y la mejor focalización de las políticas e instrumentos de desarrollo.

1. Insuficiencia de datos para la toma de decisiones de nivel local y regional

La actual disponibilidad de datos e información subnacional para la toma de decisiones es absolutamente insuficiente para poder asumir bien

¹ Más aún en el contexto de la nueva institucionalidad regional con gobernadores regionales electos, responsables de conducir el desarrollo de su respectiva región.

² A modo de ejemplo: la encuesta Casen 2015 tenía representatividad para 139 comunas de Chile, mientras que la Casen 2017 volvió al diseño muestral de los años 2011 y 2013, siendo representativa solamente hasta el nivel regional.

el desafío de hacer política pública desde y para las regiones y comunas del país. Por lo mismo, resulta imperativo generar series de datos con representatividad estadística territorial y local, y hacerlas disponibles con la debida periodicidad y solidez. De este modo se alimenta un sistema de información que sustente la evaluación de políticas públicas y la toma de decisiones a este nivel.

2. Dispersión de instrumentos relevantes para el desarrollo

Al organizar el presente libro hemos podido constatar que existe un conjunto de valiosos instrumentos –generados por una diversidad de instituciones y autores– que, siendo relevantes como aporte a las políticas públicas y decisiones del desarrollo de nuestros territorios, en la actualidad están bastante aislados y dispersos entre sí. Carecen de la deseable interacción e inserción en un sistema regional integrado, a ser compartido como bien público por todos los actores del desarrollo regional.

3. Integración a “Sistemas Regionales”

Por lo mismo parece muy deseable propender a una gradual integración, sumatoria y convergencia de estos y de eventuales otros instrumentos y esfuerzos institucionales, por ahora dispersos. Lo anterior, para contribuir a su interconexión, diálogo cruzado y recíprocamente potenciador, y con ello a la producción de series de datos comparables, necesarias como respaldo para las buenas políticas y decisiones de desarrollo de nuestras regiones. Esa gradual incorporación y aplicación en los “Sistemas Regionales de Gestión del Conocimiento Estratégico” propuestos en el artículo anterior, en el caso de cada región deberá ser objeto del respectivo estudio de contextualización regional.

4. Aporte del presente libro

Como primer paso en esa dirección, mediante el presente libro nos hemos propuesto conocer a esa promisoría diversidad de instrumentos disponibles, convocando a sus autores para compartir objetivos y estados de avance de estos. Nuestro fin es contribuir al deseable conocimiento recíproco, diálogo de pares y acercamientos colaborativos. Por lo mismo, agradecemos sentidamente a todos los que aceptaron ese desafío mediante el aporte de los artículos que se presentan a continuación.³

³ Nota del Editor: a los indicadores llamados a integrarse gradualmente al propuesto “Sistema Regional de Gestión de Información Estratégica” hay que agregar el “Índice de Competitividad Regional”, el que hasta el año 2010 era llevado por SUBDERE, luego fue asumido por la Universidad del Desarrollo y discontinuado el año 2014. Este indicador permitía identificar importantes brechas de competitividad entre regiones, con variables que permitan tomar decisiones de política pública a los agentes del desarrollo regional y local. Por lo mismo es muy importante lograr su actualización y producción continua, como lo hemos compartido con autoridades de SUBDERE y CORFO.

Desigualdad regional en Chile: la necesidad de datos subnacionales y subregionales¹

Marcela Ríos T.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo en Chile
Correo: marcela.rios@undp.org

Matias Cociña V.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo en Chile
Correo: matias.cocina@undp.org

Maya Zilveti V.

Correo: maya.zilveti@undp.org
Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo en Chile

El desarrollo territorial en Chile se encuentra hoy en un punto de inflexión. Tras décadas de centralismo administrativo, los habitantes de las distintas regiones podrán, a partir de 2020, elegir de manera directa a sus máximas autoridades regionales. Este hito representa una gran oportunidad para desconcentrar parte de las decisiones políticas y para dotar de mayor autonomía y capacidad de decisión a los actores regionales, de modo que puedan impulsar iniciativas territorialmente pertinentes que garanticen un desarrollo sostenible e inclusivo. Puede convertirse, si es aprovechado por todos los actores, en un punto de inflexión que permita modificar la forma en que los desafíos de desarrollo de los distintos territorios y comunidades son abordados.

¹ Los contenidos de este capítulo provienen en gran medida del documento “Desigualdad regional en Chile: ingresos, salud y educación en perspectiva territorial” (PNUD 2018).

Para lo anterior, será indispensable que las nuevas autoridades cuenten con información pertinente, confiable, comparable y actualizada sobre la realidad social y económica de sus regiones. En este contexto, la oficina del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Chile (PNUD) publicó recientemente un análisis de las desigualdades interregionales² en ingresos y pobreza, salud y educación, y su evolución en la última década. El presente capítulo resume algunos de los principales resultados de dicha investigación, a la vez que releva los déficits de datos existentes hoy en día a nivel subnacional y su importancia para planificar para el desarrollo sostenible a nivel subnacional.

En concreto, se abordan las siguientes interrogantes: ¿Cuál es el nivel de desigualdad territorial que existe actualmente en Chile, en las tres dimensiones señaladas? ¿Cómo ha evolucionado en los últimos años? ¿Cómo afecta las vidas de los habitantes de las distintas regiones? ¿Es posible reconocer patrones territoriales en las desigualdades identificadas? Para responder estas preguntas, los análisis se nutren de diversos datos tanto cuantitativos como cualitativos, algunos de ellos generados por el PNUD y otros obtenidos de fuentes secundarias. La mayoría de los análisis cuantitativos abarcan el período 2006-2017.

El panorama de las desigualdades territoriales se analiza considerando las quince regiones del país existentes hasta agosto de 2018. Solo en casos puntuales se usan otras escalas. Esto, por dos razones. Primero, porque las regiones son la principal subdivisión administrativa y política del territorio y es en ese nivel donde el poder ejecutivo central delega su autoridad y donde se toman algunas de las decisiones más relevantes del desarrollo territorial. La elección directa de autoridades regionales a partir de 2020, que trae aparejadas nuevas competencias y atribuciones para este nivel administrativo, aumentará aún más la relevancia de esta escala

² Los análisis contenidos en este documento excluyen las áreas de difícil acceso (ADA) y consideran la división político-administrativa que incluía a Ñuble como parte de la Región del Biobío.

territorial, ya que otorgará mayor legitimidad política a las autoridades regionales. Este cambio en la estructura del Estado generará crecientes demandas de información para la toma de decisiones en cada región.

La segunda razón es eminentemente pragmática: la gran mayoría de los datos subnacionales a los que se puede acceder de manera abierta se descomponen hasta este nivel. Pocas fuentes disponibles para uso público permiten estudiar el nivel subregional de manera detallada, lo que representa un desafío con respecto a la implementación de la Agenda 2030 y la planificación para el desarrollo. Así se plantea en el documento *SDGs at the Subnational Level: Regional Governments in the Voluntary National Reviews*:

El desafío de los datos sigue siendo clave para el monitoreo de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Esfuerzos nacionales debiesen apoyar a las oficinas y capacidades estadísticas subnacionales para producir datos desagregados y análisis comprensivos. (...) Esto podría aliviar la carga sobre los gobiernos nacionales, fortalecer los sistemas nacionales de datos y hacerse cargo de las desigualdades dentro de los países (nrg4SD, 2017, p. 3; traducción propia).

El capítulo se organiza en siete apartados. En el primero se define el concepto de desigualdad territorial y se exponen brevemente los argumentos normativos y funcionales por los cuales constituye un obstáculo para el desarrollo. En el segundo se evalúan brevemente los datos disponibles y algunos de los déficits existentes en esta materia. En el tercero se analizan las desigualdades territoriales a partir de la evolución de las brechas en el Índice de Desarrollo Humano (IDH). En los tres siguientes apartados se estudian las desigualdades interregionales en las dimensiones de ingresos y pobreza, salud y educación, procurando identificar aspectos críticos de la desigualdad territorial que afectan negativamente la vida de las personas en los territorios. El capítulo concluye exponiendo un conjunto de desafíos para el país en pro de reducir la desigualdad territorial.

1. ¿Qué se entiende por desigualdad territorial y por qué es relevante analizarla?

Tanto en Chile como en el resto de América Latina, el análisis de la dimensión territorial de la desigualdad ha sido un foco de atención recurrente.³ Pese a ello, no parece existir en la literatura consenso respecto de cómo definir las desigualdades territoriales. En muchos casos, las y los autores omiten cualquier definición, pues la dan por descontada. El lenguaje utilizado para nombrar el fenómeno tampoco es unívoco, lo que también da pistas de su complejidad. Por ejemplo, es posible encontrar términos como “heterogeneidades” (Cepal, 2016), “disparidades” (OCDE, 2016), “brechas de desarrollo” (Cepal, 2016), “desigualdades” (Cepal, 2010; Crispí, 2013; Fábrega, 2013), “desigualdades socioecológicas” (Castillo, 2015), “rezago territorial” (Cepal, 2016; Subdere, 2017), “inequidades territoriales” (Fábrega, 2013), entre otras.

En línea con esfuerzos analíticos recientes de la oficina del PNUD en Chile (PNUD, 2017), entendemos por desigualdades territoriales aquellas diferencias en dimensiones de la vida social que tienen una expresión territorial -esto es, que se muestran similares para los habitantes de un territorio y diferentes para otros-, que implican ventajas para los habitantes de unos territorios y desventajas para los habitantes de otros, que se representan como condiciones estructurantes de la vida y que se per-

³ Muchos organismos y organizaciones internacionales, así como instituciones educacionales y centros de estudio nacionales, se han abocado al tema. Solo por mencionar algunos, en estas materias es posible consultar los trabajos de CEPAL, OCDE, Rimisp, el Consejo Nacional para la Regionalización y Descentralización de Chile (Conarede), la red de Universidades Sinergia Regional, el Instituto de Desarrollo Local y Regional de la Universidad La Frontera (IDER), el Instituto de Economía Aplicada Regional de la Universidad Católica del Norte, el Centro de Investigación Sociedad y Políticas Públicas de la Universidad de Los Lagos, el Centro de Sistemas Públicos del Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile, ResPública o la Asociación Chilena de Municipalidades.

ciben como injustas en sus orígenes o moralmente inaceptables en sus consecuencias, o ambas.

Esta definición no supone un ideal normativo de homogeneización territorial, es decir, que los territorios sean iguales entre sí y que exista “de todo” y “lo mismo” en cada uno. En un país territorialmente heterogéneo ello no es posible ni deseable. No es factible por aspectos como economías de escala, tamaño y densidad poblacional, además de las características geográficas, que impiden o vuelven ineficiente asignar recursos similares a todos los rincones del país. No es tampoco deseable, pues las múltiples diferencias entre los territorios son parte de su valor e identidad. La desigualdad surge, en cambio, cuando las diferencias entre los territorios generan desventajas para sus habitantes y dificultan el despliegue del potencial humano.

Existen razones normativas y funcionales para considerar que las desigualdades territoriales son un obstáculo para el desarrollo. Normativamente, subvierten el principio de igualdad en dignidad y derechos, ya que restringen el acceso igualitario a oportunidades de desarrollo para las personas. En algunos casos cuestionan, además, los principios de igualdad política, pues la capacidad de decisión sobre los asuntos públicos se concentra en algunos espacios geográficos específicos, como la región Metropolitana o las capitales regionales. En términos funcionales, las desigualdades territoriales erosionan la cohesión social (Rimisp, 2017; Serrano y Modrego, 2012) y afectan la capacidad de crecimiento económico (Marcel, 2016; Aroca, 2017).⁴ Además, cuando se percibe que el origen de las brechas territoriales es injusto o que sus consecuencias son inaceptables, se afecta la legitimidad y confianza en las instituciones públicas

⁴ “Si solamente las tres regiones con menor ingreso *per cápita* y menor crecimiento hubieran crecido igual que el promedio de todas las regiones en la última década, el crecimiento del conjunto de la economía habría pasado de 3,6% a 4,1% promedio anual, es decir, medio punto adicional de crecimiento al año” (Marcel, 2016, pp. 184-185).

y políticas, debilitando la democracia (PNUD, 2014). Esto puede gatillar conflictos que generen costos económicos potencialmente significativos.⁵

En las últimas décadas Chile ha logrado avances sociales, económicos e institucionales incuestionables. Desde el retorno a la democracia ha fortalecido sus instituciones, sostenido un crecimiento económico positivo y reducido marcadamente la pobreza. Se ha impulsado, a su vez, reformas estructurales que apuntan hacia una provisión más amplia de servicios y seguridades para todos sus habitantes (OECD, 2018). La comparación con el resto de la región de América Latina refleja estos logros (Cepal, 2017). Pese a estos avances, Chile aún destaca por su elevada desigualdad (PNUD, 2017), lo que implica que los costos y beneficios del desarrollo se distribuyan de manera heterogénea entre las personas y entre los distintos territorios. En efecto, la evidencia muestra que, en el marco de este panorama de crecimiento y avances, las oportunidades de desarrollo de las personas y el ejercicio de algunos de sus derechos económicos, políticos y sociales aún difieren marcadamente a lo largo del territorio nacional (Aroca, 2001; Castillo, 2015; Cepal, 2015; IDERE, 2016; INDH, 2014, 2016).

En términos comparados, el nivel de disparidades regionales de Chile es relativamente bajo en el contexto latinoamericano: según el Índice de Desarrollo Regional de la Cepal,⁶ las regiones que componen el territorio chileno muestran una menor dispersión que las regiones del resto de los países estudiados. Según este mismo índice, durante los últimos años las desigualdades internas del país han disminuido más rápidamente que en el resto de los países de la región (Cepal, 2015). En un estudio reciente, Rimisp ubica a Chile en la zona de inequidad media de la región, junto a Bolivia, El

⁵ Un estudio del Consejo Nacional de Innovación para el Desarrollo (CNID, 2017) sobre los conflictos ambientales en Chile entre 1998 y 2015 ocasionados por grandes proyectos de inversión (iguales o superiores a cien millones de dólares) relativos a agua y energía, identificó cuarenta y nueve proyectos que ocasionaron conflictos socioambientales a nivel nacional en el período.

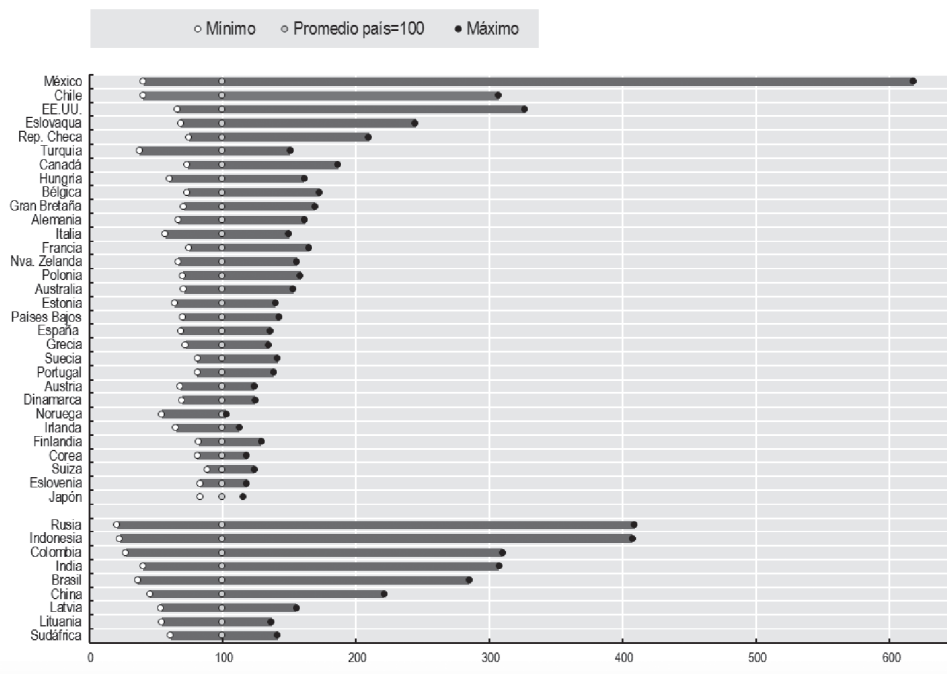
⁶ Este índice incorpora variables como la tasa de desocupación, el PIB (excluyendo la minería extractiva), la población en educación superior, los hogares con acceso a computador, entre otras (CEPAL, 2015).

Desigualdad regional en Chile: la necesidad de datos subnacionales y subregionales

Salvador y México, lejos de los países de alta heterogeneidad interna (Rimisp 2017, p. 20). No obstante, comparado con los países de la OCDE, Chile es uno de los que tiene la mayor desigualdad territorial (OCDE, 2016).

El gráfico 1 muestra las disparidades del PIB *per cápita* a nivel subnacional entre los países que integran esta organización, medidos a escalas comparables (equivalente a la división política administrativa regional chilena). Después de México, Chile es el segundo país del grupo con mayor disparidad interna en este indicador. Posiciones similares se repiten en otros indicadores desagregados referidos a aspectos tan disímiles como “necesidades de atención médicas no satisfechas”, “acceso a internet” o incluso en la “satisfacción con la vida” (OCDE, 2016). Un aspecto

Gráfico 1: Variación regional del PIB per cápita (% del promedio nacional), 2013



Fuente: OECD (2016)

relevante en esta comparación es el alto nivel de centralización de las decisiones de inversión pública: en Chile un 13,1% del gasto público corresponde al nivel subnacional, mientras el promedio de la OECD alcanza el 40% (OECD, 2016).

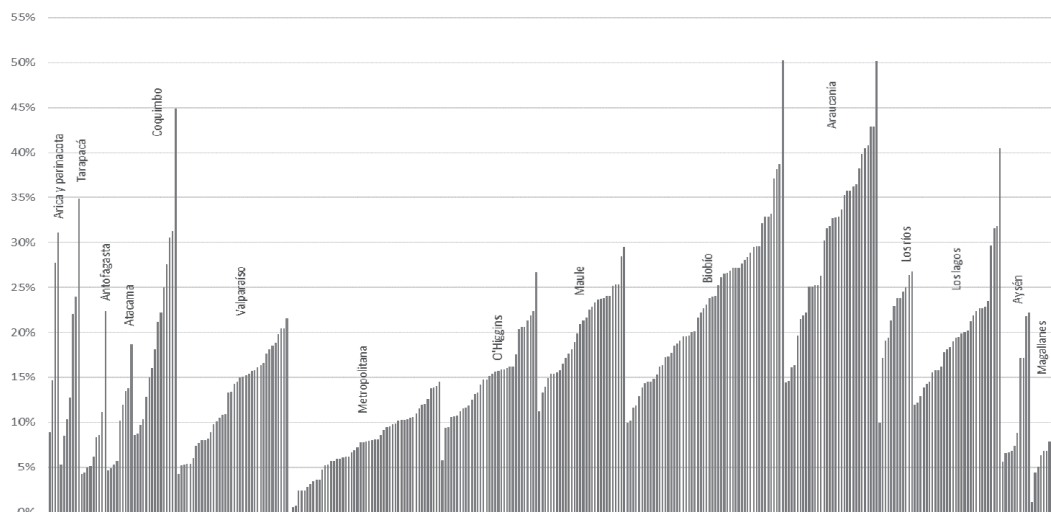
2. Datos para el desarrollo territorial

Como se ha mencionado, una de las limitaciones para el estudio de las desigualdades territoriales en Chile es la relativa escasez de datos subnacionales –especialmente subregionales– que sean confiables, comparables, actualizados e, idealmente, que cubran períodos relativamente largos de tiempo.

En términos de ingreso, los mejores datos disponibles hoy corresponden a las estimaciones de pobreza elaboradas por el Ministerio de Desarrollo Social –con el apoyo del PNUD– a partir de la encuesta Casen del año 2015. Esta encuesta contó con tamaños muestrales adecuados para realizar estimaciones directas en 139 comunas “autorrepresentadas”. Para las comunas restantes, el MDS utilizó una metodología de estimación para áreas pequeñas y de imputaciones de medias por conglomerados, de modo de cubrir todo el territorio nacional. Dado que la encuesta Casen 2017 no cuenta con representatividad comunal, a la fecha de esta publicación aún no se contaba con estimaciones para áreas pequeñas en dicho año.

La ausencia de otras fuentes de datos (accesibles de manera pública) implica que hoy no exista un buen registro de los ingresos promedio de los hogares a nivel comunal, ni de la distribución de los ingresos a nivel de provincias o comunas. Con todo, los datos existentes permiten calcular valores para el Índice de Desarrollo Humano, para un número importante de provincias del país. Estos datos, junto con la información de pobreza comunal (ver gráfico 2), dan luces respecto de las grandes desigualdades territoriales existentes al interior de las regiones, las que muchas veces se pasan por alto en los análisis de política pública, por falta de datos desagregados.

Gráfico 2: Tasa de pobreza por ingresos estimada, comunas de Chile, 2015



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Desarrollo Social (MDS).

Nota: Datos elaborados por el MDS vía estimación directa (N = 139), estimación para áreas pequeñas (SAE, N = 185) e imputación de medias por conglomerados (IMC, N = 21), 2015.

En las áreas de salud y educación, la disponibilidad de datos es significativamente mayor, pues estos provienen en su mayoría de fuentes administrativas. El Ministerio de Educación, el Ministerio de Salud y las superintendencias y otros organismos públicos abocadas a estas áreas poseen información detallada a nivel de establecimientos e incluso a nivel de usuarios, por lo que es posible construir bases de datos para diversas unidades territoriales. Sin embargo, estos datos suelen estar dispersos, son de difícil acceso, se actualizan muy lentamente o se presentan en formatos que no facilitan su manipulación.

El panorama general es uno en que prácticamente no existen datos de encuestas con representatividad regional, y las fuentes de datos administrativos existentes requieren de un importante trabajo de centralización y armonización, así como la voluntad de los organismos que producen estos datos (ministerios, superintendencias, Servicio de Impuestos Internos, entre otros) para procesarlos y ponerlos a disposición de los actores territoriales. Esto plantea un desafío técnico y político significativo para las autoridades regionales, provinciales y comunales.

En este escenario, los centros de estudios y universidades con presencia en cada región pueden jugar un rol importante en la generación y procesamiento de información subregional, así como en la sistematización y análisis de datos regionales y subregionales provistos por organizaciones de nivel nacional. El objetivo final al cual se debiese aspirar es la conformación de un sistema de información territorial, que centralice datos de las distintas fuentes estadísticas y administrativas existentes, y los ponga a disposición de reparticiones del Estado, investigadores, centros de estudios y el público general. Este sistema debiese complementarse con la instalación de capacidades de recolección y procesamiento autónomo de datos en cada uno de los gobiernos regionales y subregionales.

3. Índice de Desarrollo Humano

El Índice de Desarrollo Humano (IDH) para las regiones en 2006 y 2017 permite analizar las desigualdades interregionales y su evolución durante la última década. Los datos⁷ muestran mejoras significativas en todas las regiones⁸ y en cada uno de los componentes del indicador.

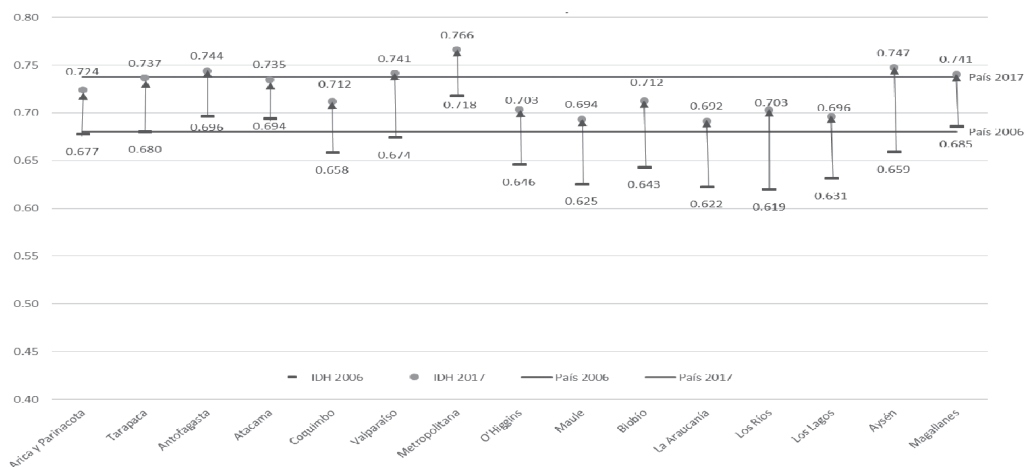
⁷ Para una mejor visualización, la escala del eje vertical se presenta entre los valores 0,4 y 0,8.

⁸ Las regiones de Arica y Parinacota y de Los Ríos se crearon en 2007. Para este análisis se calcula su valor de IDH 2006 agrupando los datos de las provincias y comunas que las componen, y en forma separada de las regiones de Tarapacá y Los Lagos, respectivamente.

Desigualdad regional en Chile: la necesidad de datos subnacionales y subregionales

Estos avances se observan tanto en las regiones de menor desarrollo humano (por ejemplo, la región de Los Ríos), al inicio del período, como en aquellas que ya presentaban entonces un alto nivel (por ejemplo, la Metropolitana).

Gráfico 3: Índice de Desarrollo Humano regional, 2006 y 2017



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la encuesta Casen, del INE y del Ministerio de Salud, años respectivos.

Se aprecia también que en general las regiones que más progresaron en el indicador en términos absolutos son aquellas que en un principio registraban los valores más bajos. Como consecuencia, las diferencias interregionales en el IDH se han reducido durante los últimos once años (2006-2017). No obstante, este avance generalizado del desarrollo humano en todas las regiones y su convergencia gradual no implica que no existan desigualdades territoriales. Una característica de la evolución de las heterogeneidades territoriales en América Latina es que la reducción sustantiva de brechas subnacionales en indicadores básicos se acompaña de persistentes desigualdades en variables e indicadores más complejos.

En tercer lugar, estos y otros datos permiten vislumbrar patrones territoriales. Por una parte, la región Metropolitana aparece como una singularidad por su alto nivel de desarrollo humano a lo largo del período, mientras que las regiones de la zona centrosur, entre O'Higgins y Los Lagos, aparecen sistemáticamente en la parte baja de la distribución. Las regiones mineras del norte y las dos regiones del extremo sur se ubican consistentemente en la parte alta de la distribución.

Finalmente, datos provinciales y comunales confirman la alta desigualdad subregional. Así, por ejemplo, si el IDH regional en 2017 varía entre 0,692 y 0,766 al interior de la región Metropolitana, el IDH provincial varía entre 0,681 y 0,775. Con la posible excepción de Tarapacá, todas las regiones presentan variaciones internas (entre provincias) importantes y relativamente similares en magnitud. Esto implica que muchas veces la desigualdad en condiciones de vida entre personas que habitan en distintas comunas, ciudades o provincias al interior de una misma región (Ercilla versus Temuco, por ejemplo, o La Pintana versus Vitacura), son mayores que las diferencias entre quienes viven en distintas regiones.

4. Ingresos y pobreza

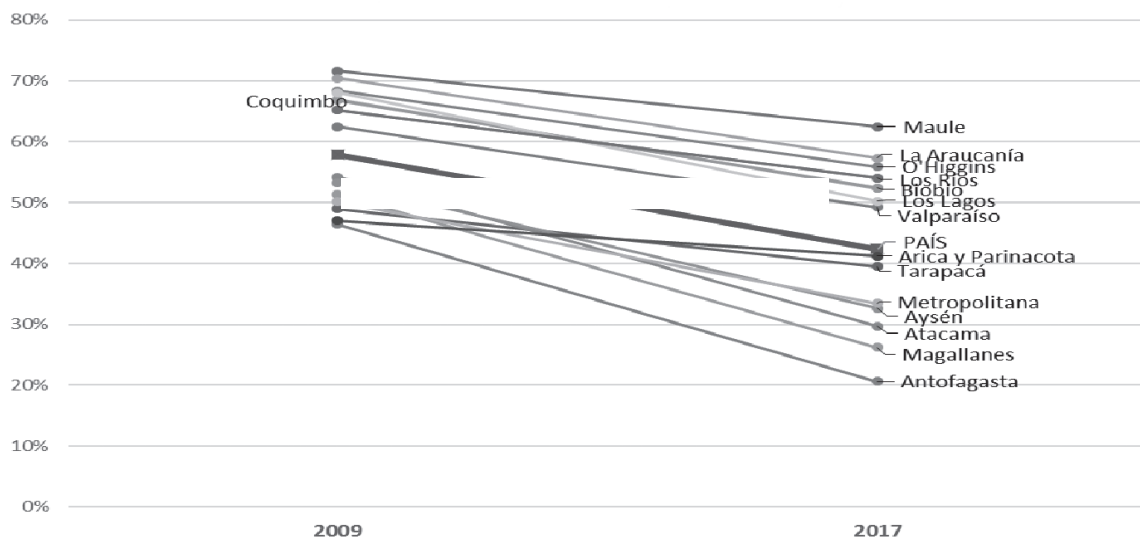
Comparada con otras medidas estudiadas, la distribución de los hogares pobres del país es particularmente heterogénea. La tasa de pobreza en La Araucanía más que triplica la de la región Metropolitana y de Antofagasta, y es cerca de ocho veces mayor que en la región de Magallanes. En todas las regiones entre Coquimbo y Los Lagos (a excepción de la Metropolitana y la de Valparaíso), la tasa de pobreza regional excede el 10%, es decir, más que duplica las tasas observadas en el extremo sur. Con todo, en la última década los niveles de pobreza por ingresos han caído en todas las regiones y las distancias absolutas entre estas se han

acortado para este indicador, aunque las posiciones relativas no han cambiado de manera relevante. La heterogeneidad interregional para la nueva medida de pobreza multidimensional es menor y su patrón geográfico es distinto al de la medida de pobreza por ingresos, pues en las regiones del norte se revelan carencias que dicha medida no lograba captar.

Estos niveles de desigualdad en las medidas de pobreza tienen un correlato en los ingresos promedio de los hogares en cada región, que varían de forma sustantiva. Por ejemplo, el ingreso promedio en la región Metropolitana es casi 30% mayor que el promedio nacional. Por el contrario, el promedio de los ingresos en La Araucanía corresponde al 55,1% del ingreso *per cápita* de la región Metropolitana.

Los datos en la parte alta y baja de la distribución también permiten observar la desigualdad regional en esta dimensión. En la región Metropolitana, que concentra algo menos del 40% de los hogares del país, se localiza más del 60% de los hogares de mayores ingresos (aquellos pertenecientes al decil superior del ingreso autónomo *per cápita*). Asimismo, el porcentaje de trabajadores que obtiene salarios bajos (aquellos que no permiten a un trabajador dependiente, que trabaja treinta o más horas a la semana, mantener a un hogar de tamaño promedio sobre la línea de la pobreza) varía significativamente entre regiones. En la región de Antofagasta, por ejemplo, solo el 20% de los empleos ofrece salarios bajos, mientras que en la región del Maule los bajos salarios superan el 60%. Durante los últimos años en casi todas las regiones, los datos muestran una caída importante en las cifras de empleos con salarios bajos. Sin embargo, la magnitud de esta reducción ha sido dispar entre las regiones. Las posiciones relativas prácticamente no han variado y la dispersión interregional ha aumentado en el tiempo. Es así como en este indicador, y al contrario de la tendencia general, la distancia entre regiones en 2017 es mayor que la observada en 2009.

Gráfico 5: Porcentaje de empleos que paga salarios bajos, regiones de Chile y país, 2009 y 2017



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la encuesta Casen, años respectivos.

Nota: Los tamaños de hogar y líneas de pobreza se calculan para cada año. Las líneas de las regiones del Biobío y Coquimbo prácticamente coinciden, por lo que no es posible distinguirlas gráficamente.

Los patrones de ingreso regional se vinculan con la estructura productiva de las regiones, que tiende a no cambiar en el corto plazo. Se observa que las regiones en las que los hogares de bajos ingresos están subrepresentados tienden a tener una mayor concentración del PIB en pocas industrias, principalmente la minería (regiones de Tarapacá, de Antofagasta y de Atacama), servicios financieros y empresariales, y el comercio (región Metropolitana). Por el contrario, en aquellas regiones donde la actividad está menos concentrada y una proporción importante del empleo corresponde a agricultura, ganadería y silvicultura, predomi-

nan los hogares de ingresos medios y bajos, y registran mayores niveles de pobreza.

La incidencia de salarios bajos está, además, fuertemente estratificada por sexo y etnia. Entre la población indígena los patrones se asocian no solo al hecho de pertenecer a los distintos pueblos, sino también al lugar donde las personas viven. El porcentaje de trabajadores indígenas que recibe salarios bajos varía considerablemente entre regiones: mientras en La Araucanía esta cifra se acerca al 70%, en la región Metropolitana llega al 36%.

En cuanto a la variable de género, los datos muestran que en 2017 en todas las regiones las mujeres perciben salarios bajos en mayor proporción que los hombres. Las mayores brechas se dan en las regiones mineras del norte y en las del extremo sur, las cuales concentran los mayores ingresos. Por el contrario, en las regiones con menores ingresos y mayor pobreza las diferencias de género en este indicador son menos pronunciadas. Por eso no es posible asumir que la brecha de género en salarios se corregirá a medida que los ingresos promedio aumenten. La literatura sugiere, más bien, que estas brechas responden a una persistente división sexual del trabajo y a una alta segregación en los distintos sectores de la economía, en las ocupaciones y en los puestos de trabajo, la que a su vez interactúa con la estructura productiva de cada región. Enfrentar estas desigualdades de género requiere, por tanto, una mirada y políticas específicas, con un foco territorial.

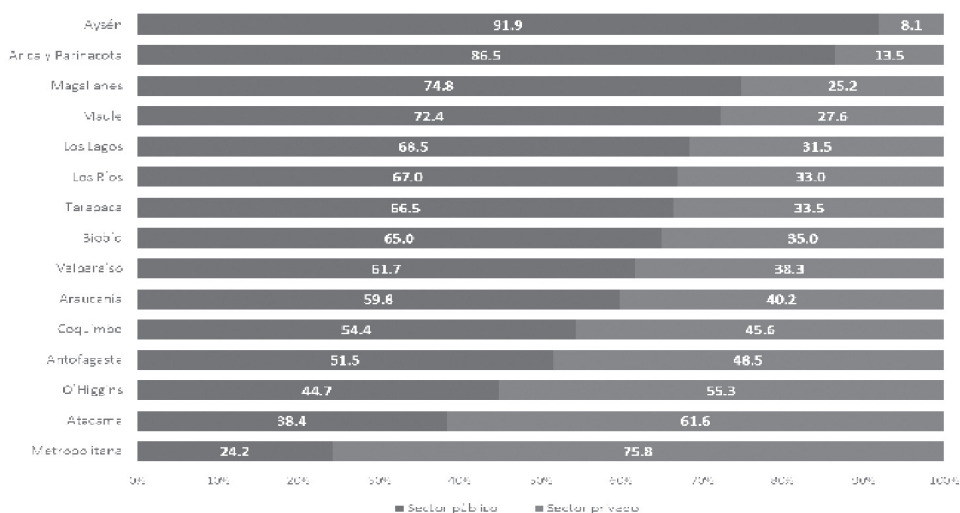
5. Salud

Al comparar la distribución subnacional de los resultados de salud –medidos a través de indicadores tradicionales de desarrollo, tales como acceso a cobertura de salud primaria, esperanza de vida y tasas de mortalidad– Chile se ubica en la mitad del ranking de la OCDE. Sin embargo, cuando se examinan indicadores más complejos, que apuntan a nuevos

desafíos del desarrollo (como las demandas por acceso a médicos especialistas y procedimientos de alta complejidad), emergen desigualdades más marcadas.

Al analizar las desigualdades regionales en el ítem “disponibilidad de recursos médicos” es necesario considerar que el país en su conjunto muestra, en la comparación internacional, un déficit generalizado. El acceso a médicos, en particular a especialistas, es una de las demandas más comúnmente mencionadas por las personas cuando describen las desigualdades territoriales en el ámbito de la salud. Estas percepciones y experiencias tienen un correlato en los datos sobre recursos disponibles en las regiones de Chile, que muestran importantes diferencias. En particular, la disponibilidad de médicos especialistas está fuertemente concentrada en la región Metropolitana y es baja en otras regiones, como la del Maule o de Tarapacá. También es desigual la importancia relativa del

Gráfico 6: Atenciones de especialistas por región y por sector de atención de salud, 2015



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de INDH (2016).

sistema público y privado de salud, de modo que, si en la región Metropolitana en 2015 el 76% de las atenciones de médicos especialistas se realizaban mediante el sistema privado, en la región de Aysén esta cifra llegaba solo al 8%.

6. Educación

Durante las últimas décadas Chile ha concretado importantes avances en educación. Por ejemplo, el acceso a la educación primaria es hoy prácticamente universal, la educación secundaria se acerca a esos mismos niveles, la educación parvularia se ha masificado y el acceso a la educación terciaria se ha expandido rápidamente, sobre todo en los hogares de menores ingresos (en 1990 menos del 5% de los jóvenes del primer quintil de ingresos accedía a educación superior, cifra que llegaba al 47% en 2017). Pese a estos importantes avances, siguen existiendo desigualdades territoriales en el ámbito educacional.

Los datos disponibles muestran que, en educación básica y media – niveles en que el Estado ha implementado una política activa para garantizar el acceso de niñas/os y jóvenes a la educación formal, incluyendo la obligatoriedad de la asistencia y la provisión de servicios– las tasas de asistencia son altas y comparativamente homogéneas entre regiones. En educación parvularia –nivel en que políticas públicas han buscado ampliar su cobertura más recientemente– las tasas de asistencia se han incrementado de manera acelerada. No obstante, sigue habiendo brechas pronunciadas entre las regiones: mientras en las regiones de Arica y Parícuta, de Antofagasta y de O'Higgins la tasa de asistencia neta de niños y niñas de cero a cinco años no llegaba en 2017 al 50%, en las de Aysén y de Magallanes superaba el 66%.

Incluso en un escenario de alta homogeneidad interregional en el acceso, los datos de oferta muestran grandes diferencias: el número de establecimientos de educación parvularia por cada mil niños varía

significativamente. También difiere de manera considerable el tipo de dependencia de los establecimientos. Mientras en la región de Aysén el 65% de la oferta parvularia es pública (Junji, Fundación Integra o jardines municipales), en la región Metropolitana esta no supera el 40%. En educación básica, en el nivel nacional los colegios municipales representan casi el 55% de la oferta. Sin embargo, mientras en la región del Maule el 78% de los establecimientos depende de los municipios, en la región Metropolitana únicamente el 32% de los colegios tiene dependencia municipal.

En la educación terciaria las disparidades son notorias, especialmente en términos de matrícula. Como se verá, el hecho de que las tasas de acceso en cada región sean menos dispares que las tasas de matrícula, sugiere que las tasas de migración por estudios entre regiones son altas.

En educación superior, la cantidad de carreras y el tipo de formación que proveen muestran diferencias marcadas entre regiones. Si en la región Metropolitana en 2015 se ofrecían más de seis mil doscientas carreras técnicas y profesionales, en la región de Aysén solo se podía optar a setenta y cinco. Esta diferencia no se debe solo al tamaño de las respectivas poblaciones en cada región; al controlar por el número de habitantes, las regiones de O'Higgins y del Maule muestran el nivel de oferta más bajo. Por el contrario, las regiones del Biobío, de Magallanes, Metropolitana, de Los Ríos y de Valparaíso ofrecen múltiples opciones por estudiante.

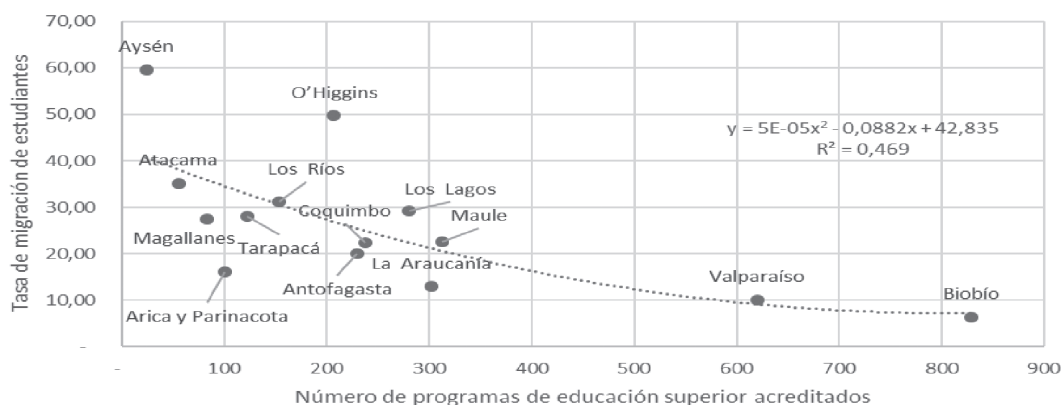
Muchas de estas diferencias se replican y son considerables en términos de la calidad educativa, ya sea que se la mida por los puntajes en la prueba Simce, según la Categoría de Desempeño de los establecimientos en el Sistema de Aseguramiento de la Calidad, los resultados promedio en la Prueba de Selección Universitaria (PSU) o por el número de programas de educación superior acreditados. Dado que las tasas de asistencia han ido en aumento y en algunos niveles han alcanzado

la universalidad, disminuir las desigualdades territoriales en términos de calidad debe ser una de las aspiraciones principales de la agenda pública sobre educación.

Una de las expresiones de la desigualdad interregional en educación es la migración por estudios técnicos o universitarios. Al contrario de lo que sucede en la educación parvularia, básica y media –en que los niños y niñas deben permanecer en el territorio que habitan sus padres y hacer uso de los recursos educativos allí disponibles–, cuando los jóvenes acceden a estudios terciarios tienen la posibilidad de desplazarse en búsqueda de mejores oportunidades. En otras palabras, pueden migrar.

Las desigualdades en la tasa de migración por estudios son muy marcadas en Chile. Al terminar sus estudios secundarios, solo en unos pocos territorios las/os jóvenes pueden quedarse en sus regiones de origen y tienen una amplia gama de opciones de carreras e instituciones donde estudiar; en los otros, sus opciones de formación dependen de sus posibilidades de migrar. En efecto, en 2016 solo el 2,4% de los jóvenes que ingresó a la educación superior desde la región Metropolitana migró por razones de estudios. Las regiones de Valparaíso y del Biobío –que concentran junto con la región Metropolitana buena parte de la oferta de programas acreditados– tuvieron tasas de migración iguales o menores al 10%. Por el contrario, en la región de O’Higgins ese año migró casi la mitad de los jóvenes que ingresaron a la educación terciaria, y desde la región de Aysén salió casi el 60%. Es importante considerar que a partir de 2017 ambas cuentan con universidades estatales y que, por ello, se podría esperar que este porcentaje haya disminuido en la actualidad o hacia el futuro.

Gráfico 7: Tasas de migración de estudiantes y número de programas de educación acreditados (CFT, IP, universidades) por región, 2016



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Educación.

Nota: Se excluye a la región Metropolitana.

La migración por estudios constituye una expresión y un factor de reproducción de la desigualdad territorial porque conlleva costos económicos importantes para los hogares de los jóvenes que se trasladan. Es también problemática porque reproduce las desigualdades territoriales debido a que, en muchos casos, las personas que migran por estudios no regresan a sus lugares de origen, lo que refuerza la concentración de capital humano y debilita las capacidades de los territorios de origen. De hecho, datos recogidos en este estudio muestran que en 2016, mientras en la región Metropolitana prácticamente todos los jóvenes con puntajes PSU sobre 700 se quedaban en la región (solo el 3% de ese grupo migra), en las otras regiones más de la mitad de quienes obtuvieron altos puntajes migró de su región (53%). A su vez, de la totalidad de personas con altos puntajes PSU en otras regiones, el 34% migró a la región Metropolitana,

porcentaje que ha ido aumentando en el largo plazo (25% en 2001), aunque se ha estabilizado en años recientes.

7. Conclusiones y desafíos

La evidencia presentada en este capítulo permite plantear que durante la última década todas las regiones han mejorado en la mayoría de los indicadores de desarrollo analizados, especialmente en aquellos que pueden considerarse básicos (cobertura de servicios, esperanza de vida, ingresos, pobreza, por nombrar algunos). No obstante, junto a estos avances los datos revelan importantes brechas interregionales en indicadores más complejos de desarrollo, como la prevalencia de salarios bajos (asociados a vulnerabilidad económica de los hogares), el acceso a recursos sanitarios (humanos y de infraestructura), el aumento de cobertura en la educación parvularia, las desigualdades de calidad en educación escolar y superior, y la escasa diversidad de oferta educativa en el nivel terciario en algunas regiones.

Junto a estas brechas, se observa que las desigualdades territoriales interactúan de manera dinámica con otras variables, como el género y la etnia. En términos de género, en todas las regiones la incidencia de salarios bajos es mayor entre las mujeres y es especialmente alta en regiones que presentan mayores ingresos. Esto sugiere que la disminución de las brechas salariales de género no depende necesariamente del crecimiento de la economía y los salarios promedio, sino que también es importante modificar la división sexual del trabajo, la concentración de mujeres en ciertas profesiones, ocupaciones y sectores de la economía, y la de hombres en otros.

En relación con las desigualdades étnicas, se aprecian importantes reducciones de las brechas en materia de ingresos y educación respecto de la población no indígena. No obstante, las personas que pertenecen a pueblos indígenas aún tienen, en comparación con el resto de la pobla-

ción, mayores niveles de pobreza (monetaria y multidimensional), mayor proporción de trabajadoras y trabajadores que reciben bajos salarios, menos años de escolaridad y menor acceso a la educación superior. Debido a la concentración de esta población en determinadas regiones del país, estos déficits adquieren un carácter marcadamente territorial.

Finalmente, las desigualdades descritas a lo largo de este capítulo arrojan algunos patrones territoriales relativamente diferenciados que se vinculan con la estructura productiva de cada una de las regiones, la distribución y concentración demográfica que caracteriza al país, y la cercanía o distancia respecto de los grandes polos de población.

De los datos y hallazgos aquí presentados se desprenden los siguientes desafíos:

1. Combinar políticas universales con políticas territorialmente focalizadas: En Chile las oportunidades de desarrollo difieren a lo largo del país. El acceso a salud y educación de calidad, así como las capacidades para, a través de los ingresos, mantenerse al margen de la pobreza o la vulnerabilidad económica, se distribuyen desigualmente entre las regiones. Para no dejar a nadie atrás, es indispensable asumir como parte de los desafíos en materia de políticas sociales la reducción de las brechas territoriales y articular los procesos de diseño, implementación y evaluación de políticas públicas universales con políticas específicas orientadas a promover el desarrollo de los distintos territorios, de acuerdo con sus necesidades específicas.
2. Compensar las desventajas derivadas de estructuras productivas disímiles: Para reducir las desigualdades interregionales es indispensable atender a la estructura productiva de cada territorio y su impacto en el mercado laboral y en los ingresos a los que pueden acceder las personas que en ellos habitan. Existe una relación entre la concentración de los bajos y altos ingresos a lo largo del país y la distribución geográfica de los sectores económicos. Por ello, es necesario generar mecanismos de fomento y apoyo que prioricen aquellos te-

territorios cuya estructura productiva –ya sea por agotamiento de recursos o crisis de un sector productivo específico– no logra generar oportunidades suficientes para sus habitantes. Es evidente que por las características propias de cada territorio (recursos naturales, topografía y clima, entre otras) sus actividades económicas principales son diversas. El desafío de política pública es lograr que esta diversidad no se traduzca en desiguales oportunidades de desarrollo para sus habitantes.

3. Potenciar alianzas entre actores: Para promover un desarrollo territorialmente inclusivo es imprescindible la articulación de actores diversos. El sector privado desempeña un papel muy importante en la provisión de servicios, conectividad y oportunidades de empleo en las distintas regiones, ya sea como proveedor de salud, de oferta educacional o como inversionista privilegiado en obras de alto impacto público. Asimismo, juega un papel clave en materia medioambiental, contribuyendo o no a la sustentabilidad y el manejo responsable de los recursos naturales. De la misma forma, los actores del mundo académico y no gubernamental contribuyen al desarrollo regional y local, generando conocimiento, innovando, articulando soluciones a problemas públicos ahí donde el Estado no tiene acceso o competencias, así como asumiendo la formación de profesionales y técnicos. Promover alianzas virtuosas entre los actores estatales, privados y sociales es central para reducir las desigualdades territoriales. Son estas alianzas las que pueden identificar las prioridades y desafíos de cada comunidad, así como buscar acuerdos para definir planes de acción para abordar los bloqueos para el desarrollo.
4. Fortalecer la inversión pública y la descentralización fiscal en las regiones: En Chile los planes de inversión pública regional son particularmente heterogéneos y las decisiones, marcadamente centralizadas. Para lograr un desarrollo sostenible e inclusivo es necesario fortalecer las capacidades de las regiones para que puedan, en fun-

ción de criterios territoriales, incidir en la distribución de los recursos públicos. En este contexto, es clave superar la tradicional lógica sectorial que predomina al asignar la inversión del Estado en las regiones y fortalecer las competencias de los futuros gobiernos regionales para que puedan gestionar eficazmente los recursos, con criterios de pertinencia territorial. Procesos de planificación anclados en diagnósticos adecuados, que identifiquen metas y costos, deben estar a la base de estos procesos de inversión.

5. Abordar las desigualdades étnicas y de género para lograr un desarrollo territorial inclusivo: Para alcanzar un desarrollo inclusivo es prioritario reconocer las dimensiones étnicas y de género que interactúan con las desigualdades territoriales, y generar intervenciones dirigidas a esta interrelación. Los datos aquí desplegados apuntan, en particular, a la necesidad de que las mujeres participen del mercado de trabajo en condiciones de igualdad salarial y de trabajo decente. Avanzar hacia un mayor ingreso al mercado de trabajo y una disminución de la brecha salarial por sexo -tanto en salarios promedio como en el porcentaje de salarios bajos-, requiere políticas públicas activas y el involucramiento de las empresas y el sector privado en general. Una mirada a la matriz productiva en cada región y sus consecuencias sobre el mercado del trabajo debe ser un elemento diagnóstico central en este diálogo, de modo de elaborar políticas territorialmente pertinentes para reducir las desigualdades de género.
6. Garantizar que la distribución de recursos sanitarios sea territorialmente pertinente: Para promover un desarrollo sostenible es indispensable mejorar la disponibilidad de recursos sanitarios a lo largo del país. Es preciso, además, que esta distribución sea consistente con las características particulares de cada territorio, por ejemplo, en términos de accesibilidad, así como con sus especificidades medioambientales y sanitarias. Para ello es fundamental contar con

sistemas actualizados de monitoreo y proyección de necesidades, y de planificación de recursos regionales de salud. La discusión de reformas al sistema de ISAPRES y/o de Fonasa no contribuirán a disminuir desigualdades territoriales si no consideran las especificidades regionales en materia de salud.

7. Desconcentrar el capital humano avanzado: Uno de los hallazgos de los análisis realizados en la dimensión educativa es la migración desde regiones hacia Santiago, de estudiantes que obtienen altos puntajes en la PSU, y la concentración territorial de capital humano avanzado (y de altos salarios) que este fenómeno facilita. Un desafío central para reducir las desigualdades territoriales consiste en generar las condiciones e incentivos para que los profesionales y técnicos de alta calificación (independiente de su lugar de origen o de estudios) se desplieguen de manera más homogénea a lo largo del territorio. En esto el rol de las universidades es central, pero también del sector privado. Políticas activas desde las propias empresas en innovación, junto con incentivos para la contratación de personas altamente calificadas, pueden contribuir a enfrentar este desafío.
8. Fortalecer la calidad y diversidad de la oferta educativa regional: Vinculado al desafío anterior, es crucial diversificar la oferta de educación superior de cada región y elevar la calidad de los establecimientos de educación terciaria a lo largo del país. Para cumplir este último objetivo, puede ser útil favorecer la creación de redes de colaboración entre universidades e institutos técnicos regionales. Además, incentivar la contratación de docentes altamente calificados puede ayudar a potenciar la formación y retención de capital humano en las distintas zonas.
9. Incentivar la producción de datos subnacionales: Los datos presentados evidencian una pronunciada desigualdad interregional. Sin embargo, la información para el nivel subnacional es de difícil acceso, no obedece a una política sistemática de generación y análisis

y, en muchos casos, llega solo hasta el nivel regional, todo lo cual limita la posibilidad de identificar los desafíos de desarrollo de cada territorio. Entonces, para implementar la Agenda 2030 es esencial impulsar la producción de información representativa para el nivel subregional, desagregada por sexo, etnia y otras variables que permitan caracterizar a grupos y poblaciones que se han quedado atrás en el proceso de desarrollo. Solo así se podrán comprender a cabalidad los desafíos específicos que enfrentan las personas que habitan los diferentes territorios.

Referencias

- Aroca, Patricio (2001). “Desigualdades territoriales en Chile: el rol del Gobierno y el mercado”. Cepal, Reunión de Expertos sobre Población, Territorio y Desarrollo Sostenible. Recuperado de www.cepal.org/sites/default/files/events/files/patricio_aroca.pdf
- (2017). “La concentración y descentralización en Chile”. Documento inédito.
- Castillo, Mayarí (2015). “Desigualdades socioecológicas. Miradas etnográficas sobre el sufrimiento ambiental en los casos de Ventanas y Arica”. En Mayarí Castillo y Claudia Maldonado (comp.). *Desigualdades. Tolerancia, legitimación y conflicto en las sociedades latinoamericanas*. Santiago de Chile: Ril.
- Cepal (2010). *Desarrollo Regional en América Latina: el lugar importa. Memoria del Seminario Internacional, realizado en Santiago los días 19, 20 y 21 de octubre de 2010, por el Área de Gestión Local y Regional*. Serie Seminarios y Conferencias. ILPES. Recuperado de www.cepal.org/es/publicaciones/7030-desarrollo-regional-america-latina-lugar-importa-memoria-seminario-internacional
- (2015). *Panorama de desarrollo territorial en América Latina y el Caribe. Pactos para la igualdad territorial*. Recuperado de www.cepal.org

org/es/publicaciones/39223-panorama-desarrollo-territorial-america-latina-caribe-2015-pactos-la-igualdad

- (2016). *La matriz de la desigualdad social en América Latina*. Santiago de Chile. Recuperado de www.cepal.org/es/publicaciones/40668-la-matriz-la-desigualdad-social-america-latina
- (2017). *Panorama del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe. Agendas globales de desarrollo y planificación multinivel*. Recuperado de www.cepal.org/es/publicaciones/42721-panorama-desarrollo-territorial-america-latina-caribe-2017-agendas-globales
- CNID (2017). Evaluación de los conflictos socio-ambientales de proyectos de gran tamaño con foco en agua y energía para el periodo 1998 al 2015. Santiago de Chile, Autor. Recuperado de www.cnid.cl/portfolio-items/informe-evaluacion-de-los-conflictos-socio-ambientales-de-proyectos-de-gran-tamano-con-foco-en-agua-y-energia-para-el-periodo-1998-al-2015
- Crispi, Miguel (2013). “Concentración del capital humano, crónica de una muerte anunciada para la cohesión territorial y el desarrollo regional”. Documento de Trabajo 11, Serie Estudios Territoriales. Recuperado de www.rimisp.org/wp-content/files_mf/1372193300DOCUMENTODETRABAJO11_MCRISPI.pdf
- Fábrega, Ricardo (2013). “Salud y desigualdad territorial”. Documento de Trabajo 13, Serie Estudios Territoriales. Recuperado de www.rimisp.org/wp-content/files_mf/files_mf/1375105909Doc13SaludCTDFA-BREGA.pdf
- IDERE (2016) Índice de Desarrollo Regional. Santiago de Chile: Instituto Chileno de Estudios Municipales y Universidad Autónoma de Chile.
- INDH (2014). *Situación de los derechos humanos en Chile. Informe Anual 2014*. Santiago de Chile, Autor.
- (2016). *Situación de los derechos humanos en Chile. Informe Anual 2016*. Santiago de Chile, Autor.
- Marcel, Mario (2016). “Economía y territorio. ¿Existe una relación entre desarrollo territorial, crecimiento e inclusión?”. En Fundación Chile

- Descentralizado, *El arranque de la descentralización. Desatando las amarras del centralismo chileno* (pp. 171-188). Temuco: Ediciones Universidad de La Frontera.
- nrg4SD (2017). "SDGs at the Subnational Level: Regional Governments in the Voluntary National Reviews". Recuperado de www.nrg4sd.org/sdgs-subnational-level-regional-governments-voluntary-national-reviews-2
- OCDE (2016). *OECD Regions at a Glance*. Recuperado de www.oecd.org/regional/oecd-regions-at-a-glance-19990057.htm
- (2018). *OECD Economic survey of Chile*. Recuperado de www.oecd.org/eco/surveys/economic-survey-chile.htm
- PNUD (2014). *Auditoria a la Democracia. Más y mejor democracia para un Chile inclusivo*. Santiago de Chile, Autor.
- (2017). *Desiguales. Orígenes, cambios y desafíos de la brecha social en Chile*. Santiago de Chile, Autor.
- (2018). *Desigualdad regional en Chile: Ingresos, salud y educación en perspectiva territorial*. Santiago de Chile, Autor.
- Rimisp (2017). *Pobreza y desigualdad. Informe Latinoamericano 2017. No dejar a ningún territorio atrás*. Santiago de Chile, Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. Recuperado de https://rimisp.org/Informe_Rimisp_2017_Fin_Completo.pdf
- Serrano, Claudia, y Félix Modrego (2012) "Cohesión territorial: La dimensión ausente del desarrollo en América Latina". En Francisco Javier Díaz y Patricio Meller (eds.) *Violencia y cohesión social en América Latina* (pp. 235-277). Santiago de Chile: CIEPLAN. Recuperado de www.cieplan.org/media/publicaciones/archivos/307/Libro_Completo.pdf
- Subdere (2017). *Plan de Desarrollo para Territorios Rezagados: programa piloto y propuesta de política pública. Programa Gestión Territorial para Zonas Rezagadas*. Santiago de Chile: Ministerio del Interior y Seguridad Pública. Recuperado de www.zonasrezagadas.subdere.gov.cl/files/Documento-Pol%C3%ADtica-Publica-Mayo-2017.pdf

Umbrales sociales para un Chile integrado y justo

Leonardo Moreno N.

Director ejecutivo de la Fundación Superación de la Pobreza.
Correo: leonardo.moreno@superacionpobreza.cl

Tras veintidós años de experiencia interviniendo en contextos de pobreza y vulnerabilidad a través del programa Servicio País y realizando periódicamente estudios cualitativos en diversos territorios afectados por graves problemas, la Fundación Superación de la Pobreza (FSP) sostiene que la pobreza se genera y persiste a partir de relaciones sociales de dependencia, asistencia, auxilio y también exclusión. Todas estas están presentes en la sociedad chilena a nivel institucional (en servicios, programas y políticas públicas) y hacen que la experiencia subjetiva y relacional de pobreza se prolongue en el tiempo.

En efecto, en un país de renta media como el nuestro, la vivencia de la pobreza no se vincula tanto a la ausencia de recursos como a su mala distribución, asignación y a los problemas de enfoque y/o malos arreglos culturales que limitan su adecuada utilización. Por ello, la fundación plantea que los aspectos principales donde se genera y expresa la pobreza están en relación con:

- 1) El excesivo centralismo político-administrativo de nuestro país.
- 2) Las prácticas que segregan a las personas en pobreza en determinados barrios, territorios, escuelas, centros de salud o trabajos y que son generadoras de violencia.
- 3) La falta de participación de las personas en las decisiones que les afectan.

- 4) Las políticas asistencialistas que además estigmatizan y rotulan a las personas.

Las políticas sociales son formas de construir sociedad, transmiten mensajes y concepciones implícitas y explícitas sobre la pobreza, sus causas y vías de solución. Por tanto, es imperativo que los programas sociales, tanto de origen estatal como civil, dejen atrás las anacrónicas concepciones de la pobreza y del sujeto que la experimenta. Al respecto, la FSP propone un nuevo esquema de política social capaz de convocar e invitar a la población a construir sociedad y forjar un destino común. Este se basa en cuatro áreas prioritarias de acción, cuyo norte es promover cambios de relación/interacción entre las personas en pobreza y su entorno, con miras al incremento progresivo de sus capacidades de agencia, autogestión y elección.

Lineamientos de política social

Tras casi dos décadas aún persiste un 20,9% de personas en situación de pobreza multidimensional (un quinto de la población nacional), por lo que se puede conjeturar que las medidas de mitigación sobre algunas de las expresiones más duras de la pobreza no han logrado su plena superación. La FSP sostiene que esta dificultad se produce, en parte importante, porque el sistema de protección social vigente en Chile hace más de quince años, centra su acción en la entrega de beneficios de alivio y en el cambio de conducta interno. Es decir, de instrumentos donde el principal esfuerzo de transformación se debe traducir en cambios de actitudes y comportamientos de los miembros del hogar focalizado, o al menos de algunos de ellos.

Si bien en la teoría los sistemas de protección no se plantean en términos tan reducidos, en la práctica las personas sujetas a estos son involucradas en un plan que contiene un mensaje implícito: cambie su con-

ducta y superará la pobreza¹, lo que sobredimensiona las causas internas de la pobreza. De hecho, el sistema no contempla transformaciones en el contexto de las familias, ni tampoco promueve cambios institucionales de envergadura, ligados a las políticas públicas de salud, trabajo, educación, vivienda, economía, etc. En otras palabras, están muy subestimadas las causas externas, vinculadas a la interacción con sus pares y con el entorno, que ralentizan la superación de la pobreza y contribuyen a su reproducción. Por ello, la propuesta plantea tomar medidas sobre cuatro nudos críticos:

1. El efecto estigmatizador de la focalización: iniciando una segunda fase de reformas a los sistemas de focalización social

En síntesis, el actual sistema de focalización:

- 1) Ha reforzado la comprensión de la pobreza como un fenómeno de carácter individual/familiar, es decir, que se vive prioritariamente a nivel doméstico.
- 2) Centra la mirada en las carencias, vacíos, riesgos y debilidades, lo que ha reforzado una narrativa atomizada y negativa de la propia experiencia de las personas.
- 3) Realiza un ejercicio de calificación socioeconómica, que si bien ha mejorado debido al manejo de fuentes oficiales de datos y el cruce de información administrativa, sigue siendo unidimensional. Reduce la calificación socioeconómica a un *per cápita* corregido de ingre-

¹ La participación en el sistema y la obtención de varios de los beneficios monetarios exige a las familias el establecimiento de compromisos conductuales que deben ser cumplidos. Esto tiene por hipótesis que el comportamiento habitual de las familias ralentiza el proceso de superación de la pobreza, por lo que hay que incentivar su modificación. Si bien esta aseveración puede resultar correcta en algunos casos, no lo es para todos.

sos, lo que atenta contra la naturaleza multidimensional de la pobreza, sus causas y manifestaciones.

- 4) El sistema está asociado a una oferta programática de carácter marcadamente paliativo, mitigador y con un fuerte énfasis en la entrega de subsidios monetarios.

Así visto, es insoslayable, en primer lugar, enriquecer la estimación de la calificación socioeconómica (CSE). En el estudio de percepciones ciudadanas sobre el RSH (FSP, 2017), se pudo detectar que la CSE despertó muchas aprensiones y críticas por parte de la comunidad. Se cuestionaron la centralidad del ingreso en el algoritmo de calificación² y la ausencia de algún factor territorial en la CSE. Esta pierde sensibilidad al momento de analizar realidades tan disímiles como aquellas que prevalecen en la periferia de las grandes ciudades y las que caracterizan las situaciones de aislamiento geográfico.

Una forma de enfrentar este déficit es mediante la construcción de factores de aislamiento geográfico para zonas rurales (como el que desarrolla la Subdere) y de segregación social o concentración de población en pobreza, en zonas urbanas. Este último puede surgir del mismo RSH, por ejemplo, por medio de un índice de densidad geográfica de personas pertenecientes al tramo del 40% más pobre. También se pueden agregar índices de oferta, vinculando datos de: distancia a servicios, presencia de programas públicos, cesantía, inversión, etc.

En segundo lugar, se debe evaluar la pobreza del hacer/ser. Los sistemas de focalización han sido eficientes al momento de detectar y escrutar las tenencias de las personas y familias en pobreza. Sin embargo, no han dado paso al análisis de lo que se puede o no se puede hacer con ellas. Se suele asumir un ejercicio mecánico y simple de traducción entre tener

² Los dirigentes sociales de ochenta y ocho comunas a lo largo del país realizaron diversos alcances sobre algunas vulnerabilidades que debieran influir en la CSE (ver estudio citado).

y hacer: si se tienen ciertas cosas básicas, automáticamente se piensa que las personas están en condiciones de funcionar adecuadamente en la sociedad. Pero esto rara vez es así en la casuística de la pobreza. Para evitar tal error, debemos ensayar una nueva forma de diálogo entre el Estado y los ciudadanos durante el ejercicio mismo de la focalización, que incluya acciones de mediación, asesoría y orientación hacia quienes acuden a los municipios y servicios sociales a solicitar ayudas o apoyos.

En tercer lugar, se tienen que admitir esquemas individuales o familiares y colectivos o comunitarios de acceso a la oferta. Para romper la atomización social que existe hoy en día en el mundo de la pobreza, la FSP propone abrir la posibilidad –en todo programa y servicio– de participar bajo modalidades tanto comunitarias como individuales. Hay muchas personas que han vivido y prosperado bajo esquemas de ayuda mutua, lo que en diversas ocasiones les ha permitido prescindir de las ayudas estatales, como bonos y subsidios. Es muy importante que estos activos y prácticas no solo se protejan de su extinción, sino que se potencien en el marco de una estrategia nacional de superación de pobreza.

En cuarto lugar, está el desafío de evaluar el mérito. El diseño de una oferta debe ser capaz de reconocer y potenciar el esfuerzo individual/familiar y/o colectivo/comunitario, mediante ejercicios de focalización sensibles a dichos elementos. Es preciso recordar que las personas actualmente se sienten castigadas cada vez que su calificación socioeconómica los deja posicionados en un tramo de vulnerabilidad o pobreza menor, ya que pierden muchas de las ayudas paliativas de las cuales se han servido para sostener sus estrategias de vida y sobrevivencia. Por tanto, se propone que el ejercicio de CSE establezca señas y reconocimientos, por ejemplo, mediante un calificador de avances individual/familiar y/o colectivo/comunitario de tipo evolutivo que a su vez tenga asociada una oferta de programas y servicios *ad hoc*, estructurado en fases sucesivas.

Finalmente, es importante revisar la oferta. El Estado de Chile debe iniciar una profunda revisión de todas las políticas y programas que ha creado para aliviar y superar la pobreza. Esto, analizando si sus enfoques

teóricos adhieren explícitamente a un paradigma promocional que busca crear capacidades o no; si sus beneficios se centran en la transferencia de recursos monetarios/físicos y/o en la transferencia de conocimientos, prácticas o saberes; si el concepto de sujeto que se utiliza considera a la persona en términos pasivos, es decir, solo como receptor, carente e inválido, o si se le conceptúa de manera más compleja y activa; si sus líneas de base detectan, visibilizan y reconocen recursos y capacidades preexistentes en la población; si sus metodologías consideran espacios de participación; si se realiza una gestión intersectorial para lograr mayor integralidad y sinergia a las acciones de cada programa; si posee dispositivos de adaptabilidad; y si se evalúan resultados e impactos que den adecuada cuenta de los logros y objetivos trazados en un origen.

2. Participación: una llave maestra

En general, la participación como parte integrante de diversos programas tiene ya larga data en nuestro país. Más bien, el problema está en el bajo nivel de significación que ocupa la participación ciudadana en el ciclo de las políticas públicas, sobre todo aquellas orientadas a la superación de la pobreza en que el impacto de los mecanismos que se utilizan ha sido escaso. El desafío, por tanto, es pasar a una nueva etapa de participación y dar lugar a una generación de políticas que creen condiciones adecuadas para la inclusión de los grupos en situación de pobreza.

Este desafío puede especificarse a través de tres líneas de acción: fortalecer el carácter vinculante de los mecanismos de participación y articularlos de mejor forma con el ciclo de políticas; fortalecer la asociatividad y las capacidades para participar de las personas y grupos en situación de pobreza, y reconocer constitucionalmente el derecho a la participación y ampliación hacia formas de participación política. En el primer caso se propone:

- 1) Instaurar una iniciativa popular de ley mediante la cual la ciudadanía pueda proponer proyectos de ley que el Congreso debe discutir. A ello se agrega el:
- 2) Referéndum revocatorio (abrogativo) de leyes, que permite plantear a la deliberación y votación popular, la vigencia de textos legales previamente sancionados en el Congreso.
- 3) Reforzar el llamado voto programático que obliga a las autoridades a presentar un programa concreto que deseen implementar en caso de ser elegidos.
- 4) Referéndum revocatorio de mandato en el caso que estas promesas no se cumplan en un período determinado.

3. La violencia de la segregación: desactivar gradual y decididamente las prácticas que segregan a quienes viven en pobreza

Chile se caracteriza por contar con barrios exclusivos para pobres, escuelas y centros de salud donde solo concurre “gente pobre”, servicios de transporte para pobres, programas sociales solo para extremadamente pobres, etc. Así, los servicios a los que acceden estas personas cuentan con una bajísima valoración social, estigmatizan a quienes los usan, suelen proveer una menor sensación de satisfacción, etc. Este patrón segregador nos ha acompañado por demasiado tiempo y ha naturalizado una realidad compleja, llena de brechas sociales que debieran resultarnos intolerables. La mantención de estas brechas y barreras ha provocado la corrupción de los barrios y poblaciones, la pérdida del sentido del proceso educativo en las escuelas, y el colapso de las atenciones psicológicas o derivadas de problemas psicosomáticos en los consultorios públicos.

Para superar la pobreza se requiere de medidas que aseguren una alta calidad de los servicios sociales, fomenten el desarrollo integral del ser humano y promuevan el buen trato y el respeto por el otro. En educa-

ción, proponemos que todo niño o niña estudie y aprenda en un ambiente escolar sin violencia. Para ello hay que:

- 1) Incrementar los programas de convivencia contra el *bullying* y el maltrato escolar, que incluyan e involucren a la comunidad en su diseño, puesta en práctica y posterior seguimiento, sobre todo en las comunidades más vulnerables y con población migrante.
- 2) Instaurar programas preescolares de encuentro y socialización, que permitan a los estudiantes asistir a escuelas con estudiantes de distintos estratos sociales.
- 3) Reforzar y dar gran protagonismo a la formación en valores, en todas las escuelas públicas.
- 4) Evaluar y ajustar el tamaño del curso a la complejidad del grupo. A mayor complejidad (pobreza, déficits educativos, estrés psicosocial, diversidad cultural) el número de alumnos por docente debiera disminuir, ya sea reduciendo el tamaño del curso o aumentando el número de educadores en el aula.

En salud, proponemos reducir la violencia relacional en los centros de atención por medio de la disminución de los tiempos de espera, el trato directo del paciente con el personal de salud y la respuesta oportuna e integral a los problemas de salud. Para esto, se debe:

- 1) Desarrollar programas de medicina familiar.
- 2) Ampliar, diversificar y dar protagonismo a los programas de prevención de enfermedades y promoción de la salud.
- 3) Preparar a los profesionales de la salud en el enfoque de derechos humanos y respeto por la dignidad de las personas.
- 4) Modificar los horarios de atención para facilitar el acceso y disminuir la demanda en sectores más vulnerables.

Por otro lado, para promover la movilidad residencial y la integración y mejoramiento del estándar barrial, es preciso:

- 1) Promover el acceso a vivienda social en sectores consolidados de la ciudad y no seguir construyendo en zonas periurbanas, satelitales, etc.
- 2) Mejorar la conectividad y los sistemas de transporte desde zonas periféricas.
- 3) Construir centros de comercio o centros con servicios gubernamentales en las periferias urbanas.
- 4) Elaborar planes reguladores comunales y urbanos en conjunto con la comunidad.

Finalmente, se requiere de trabajos decentes. Estudios hechos por la FSP (2010, 2013, 2016) indican que las personas en pobreza reconocen que el trabajo es uno de los principales mecanismos para superar la pobreza. Recibir una buena educación es una condición fundamental para obtener un trabajo que asegure ingresos estables y adecuados, y que permita desarrollar a plenitud la vocación y los talentos propios. Aquellos que solo logran cumplir con cuarto medio o quienes incluso no terminan la enseñanza básica, obtienen un capital cultural que resulta insuficiente para acceder con relativa facilidad a trabajos formales y bien remunerados. Por ello se hace indispensable:

- 1) Reforzar el monitoreo de aspectos como seguridad laboral, bajos sueldos, contexto laboral, condiciones laborales, satisfacción laboral, discriminación laboral, malos tratos, satisfacción psicológica en el trabajo y salud en el trabajo.
- 2) Incentivar la formalización del trabajo.
- 3) Generar programas que incentiven trabajos dignos para migrantes, personas de la tercera edad y mujeres.

4. El centralismo limita el desarrollo

Chile es el país más centralizado de la OCDE. Un ejemplo de ello es que se trata de uno de los países con menor poder de decisión sobre

la ejecución de los recursos públicos a nivel local y regional³. Asimismo, es el único país que no elige por medio de la votación directa a las autoridades regionales. En este escenario, Chile está alcanzando un umbral en el que un mayor desarrollo no es posible sin una modificación de la forma en que se estructura el Estado (Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional, 2014).

Lo anterior tiene relación directa con el grado de concentración existente en el país, en términos de crecimiento económico y generación de empleo. Según datos de la OCDE, un 48% de la población se concentra en las zonas metropolitanas chilenas, las cuales generan un 51% del PIB⁴ y un 48% del empleo⁵. Aun cuando estos valores no se alejan tanto del promedio⁶, las cifras muestran una brecha significativa respecto de aquellos países con menor concentración, como por ejemplo Noruega, en cuyas zonas metropolitanas (donde habita un 25% de la población) se genera el 25% del PIB y un 27% del empleo.

Estos elementos tienen un claro correlato con la expresión geográfica de la pobreza. Esta, como fenómeno social, no se distribuye de forma homogénea en el territorio nacional. La concentración económica

³ Mientras el promedio en países desarrollados es de un 50%, en Chile alcanza un 15%.

⁴ De acuerdo al Banco Central, entre los años 2013 y 2015 las regiones de Antofagasta, Valparaíso, Metropolitana y del Biobío son las más importantes en términos de su aporte al PIB nacional. Tomando como referencia el año 2015, la región Metropolitana es la que genera una mayor contribución al PIB (\$60.453 mil millones) y le siguen muy de lejos las regiones de Antofagasta (\$14.591 mil millones) y Valparaíso (\$11.668 mil millones). Entre los países OCDE, Chile posee el segundo mayor índice de variación del ingreso regional a nivel país: la brecha entre la región con mayor y menor PIB es de 7.6 veces. Le sigue EE. UU. con una brecha de 5 veces.

⁵ Las distribuciones de las tasas de desempleo a lo largo del país muestran variaciones sensibles a la matriz productiva característica de cada región. Además, se observan amplias brechas en los niveles de desempleo entre las regiones en el tiempo. Según datos de la encuesta Casen en 2009, la brecha entre la región con menor y mayor tasa de desempleo alcanzó 7 puntos porcentuales; en 2011 la brecha alcanzó 7.7 puntos porcentuales; en 2013 la brecha fue de 5.7 puntos, y finalmente en 2015 la brecha fue de 7 puntos porcentuales.

⁶ El 49% de la población OCDE habita en áreas metropolitanas, las cuales generan el 57% del PIB y concentran un 51% del empleo.

y el centralismo político provocan que importantes áreas del país ofrezcan pocas opciones de desarrollo humano y social para sus habitantes. Como resultado, hay un incesante flujo migratorio que ha terminado despoblando gran parte del país, por lo que se hace imprescindible que el Estado impulse una política descentralizadora.

Lo primero es avanzar en cambios institucionales, políticos y económicos, como el mejoramiento de la eficiencia fiscal, la ampliación de la base imponible, la reducción de costos administrativos, el aumento de la participación ciudadana y la consecuente proyección de políticas atinentes a necesidades locales. Sin embargo, este es un balance delicado, pues llevar todo a nivel local, con mayor participación ciudadana, puede terminar en un reforzamiento de la burocracia.

En lo concreto, se sugieren cambios en tres grandes áreas: en lo administrativo, en lo político y en lo fiscal. En cuanto a lo administrativo, se hace necesaria la transferencia de un conjunto mayor de programas, agencias y servicios a los niveles regionales. Para esto, se propone contar con un sistema de gestión de capital humano y presupuestario que permita disponer de los recursos necesarios para gestionar estas nuevas responsabilidades y diseñar propuestas de nivel regional. Esto va en la misma línea de lo propuesto por la comisión de descentralización, en que se menciona que la gestión del capital humano debe considerar la retención, atracción, renovación y reconversión de este, con capacidades pertinentes a las necesidades comunales; y que se deben fortalecer los sistemas locales de información para contar con datos actualizados y que sirvan para la toma de decisión local. Por lo tanto, el rol de las universidades, CFT e IP, es fundamental para desarrollar el capital humano necesario a nivel local.

En lo político, la Comisión Asesora Presidencial para la Descentralización y Desarrollo Regional, estableció entre sus propuestas “reformular la Constitución para dotar a los gobiernos regionales de la suficiente autonomía de gestión para desempeñar sus tareas” (2014). Esto implica la elección popular de las autoridades y crear una institucionalidad que

pueda conversar con el gobierno central. Esta propuesta se relaciona con lo que hemos visto acerca del diagnóstico: el rol político en el diseño de mecanismos para superar la pobreza a nivel local es fundamental. Además, la ciudadanía debe contar con medios que le permitan ser escuchados y tomados en cuenta en las decisiones.

Con respecto a la descentralización fiscal existen variadas alternativas, pero todas deberían apuntar a elevar el gasto subnacional, poniendo énfasis en una redistribución progresiva de los recursos a nivel territorial. Se deben crear mecanismos que permitan a las regiones elevar su capacidad de recolección de impuestos y de endeudamiento, para así disminuir las restricciones financieras.

Concluyendo, la FSP busca hacer un llamado para que las estrategias de acción sobre la pobreza pongan en el centro a la persona, considerada como un individuo que posee potencialidades diversas y que en base a estas puede contribuir al desarrollo y al crecimiento de la sociedad. No se debe considerar a las personas que se enfrentan a la pobreza (en cualquiera de sus dimensiones) como personas sin recursos. Por el contrario, deben ser reconocidas en su condición humana, como sujetos con capacidades que deben ser alentadas para que puedan escoger como cualquier otro ciudadano la vida que desean. Pero ello, es imperante reducir las barreras estructurales que impiden o limitan su desarrollo autónomo.

Información para la integración y articulación de políticas públicas a nivel comunal e intracomunal

Fernando Medina G.

Jefe de División de Focalización, Subsecretaría de Servicios Sociales.
Correo: fmedina@desarrollosocial.gob.cl

1. El rol de los datos en políticas públicas

Desde hace algunos años nos enfrentamos a un cambio de paradigma en gestión pública, en el que la evidencia ha adquirido un rol cada vez más importante en el proceso de toma de decisiones. El rápido avance tecnológico —que ha permitido la transformación de gran cantidad de datos en información, a un costo cada vez menor—, sumado, en el caso de Chile, al proceso de modernización del Estado, han permitido una mayor utilización de información a nivel central para la elaboración de políticas públicas. Junto con lo anterior, la gestión pública basada en resultados se ha instalado como la mejor forma de optimizar los recursos y responder de manera efectiva a las crecientes necesidades del país. Para esto, se requiere de un constante monitoreo y evaluación de las políticas y programas de gobierno, lo que es posible solo a través de la generación y análisis constante de información.

El uso intensivo de datos en políticas públicas permite mejorar la eficiencia y eficacia en la provisión de bienes públicos, identificar mejor y más rápido las necesidades de la ciudadanía y mejorar la coordinación

entre distintos organismos públicos. Desde el lado de los ciudadanos, una política de datos abierta permite monitorear y evaluar de manera constante la labor del gobierno y sus autoridades, empoderando así a la ciudadanía como un fiscalizador natural del sector público.

Por otra parte, ante un escenario de austeridad fiscal y crecientes demandas por bienes y servicios públicos por parte de la ciudadanía, se hace más importante aún la eficiencia y correcta focalización del gasto público. Sin embargo, la falta de un sistema avanzado de análisis de información hace que el Estado pierda constantemente recursos por la falta de un adecuado diseño e implementación de políticas públicas basadas en evidencia (Rodríguez, 2017). Esto nos enfrenta al desafío urgente de mejorar nuestra capacidad de análisis y gestión de la información en todos los niveles de gobierno.

Más allá de la necesidad, los avances en tecnologías de información han aumentado drásticamente la cantidad de datos disponibles, tanto públicos como privados. De acuerdo con BSA (2015), solo entre 2013 y 2015 se generaron más del 90% de todos los datos existentes a nivel mundial, junto con una significativa reducción en los costos de almacenamiento. Estos factores generan una oportunidad única para avanzar en el uso y análisis de información en el sector público.

Ante este exceso de datos disponibles, la clave está en saber cómo organizarlos y procesarlos para pasar de los datos a la generación de conocimiento y valor público. Para esto, es necesario contar con infraestructura, tecnología y conocimientos adecuados, pero también se requiere generar una cultura de uso de datos y evidencia para la toma de decisiones en política pública.

2. El uso de datos a nivel local

El municipio es un actor clave dentro del ciclo de las políticas públicas. Es la primera línea en la relación del Estado y la comunidad, con un

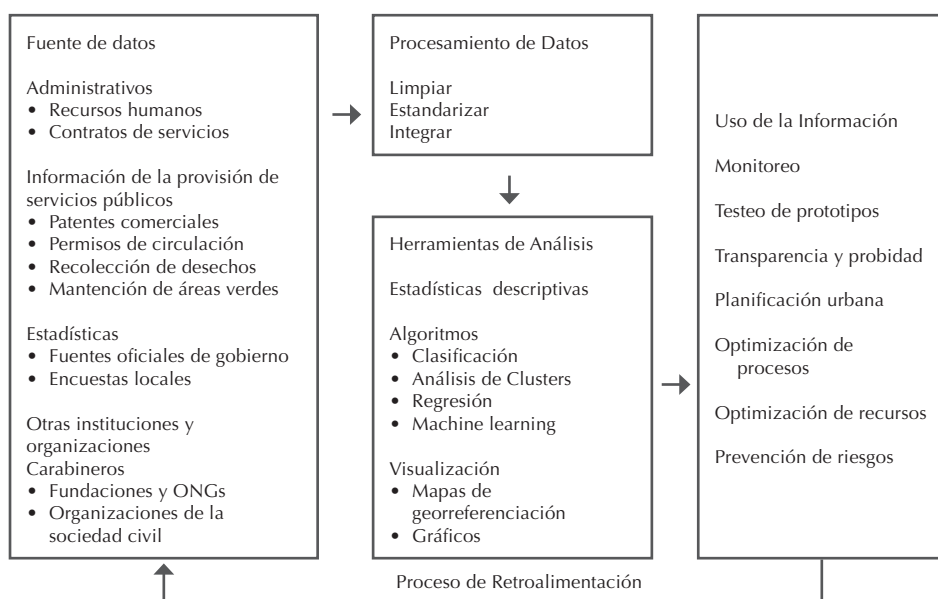
nivel de cercanía que permite conocer mejor las necesidades específicas de cada territorio y responder con soluciones que se adaptan a estas. Sin embargo, la capacidad de generar respuestas diferenciadas que se adaptan a la realidad local está sujeta también a la relación que mantienen con el gobierno central. Gran parte de la oferta programática ejecutada por los municipios se diseña a nivel central, con un esquema de ejecución que se acerca más al de un agente desconcentrado del gobierno central, que a un gobierno local autónomo (Horst, 2007). Esta relación es transversal a todos los sectores, sin embargo, en política social se da una relación particularmente intensiva, dado que un gran porcentaje de los programas sociales del gobierno central son ejecutados a nivel local. Junto con esto, son indispensables en el trabajo de focalización que se realiza a nivel central, puesto que los gobiernos locales son los responsables de la aplicación de los instrumentos de caracterización socioeconómica en cada comuna.

El uso de información y la generación de valor público para la provisión de servicios sociales no dependen únicamente del gobierno central o de los gobiernos locales, sino de la interacción entre ambos. Por ejemplo, la información que entrega el Ministerio de Desarrollo Social a los municipios es vital para la labor de las autoridades y funcionarios del nivel municipal, porque les permite ubicar, conocer e identificar las necesidades específicas de su población. Al mismo tiempo, la información que recibe el gobierno central desde los municipios permite mejorar constantemente el diseño de sus programas, con el fin de adaptarse mejor a la realidad local. Para ambos, los flujos de información permiten mejorar la articulación de la oferta social mediante la coordinación y colaboración entre las instituciones que entregan estos servicios.

Lo anterior plantea un desafío mayor para el gobierno central y los gobiernos locales, en términos del uso, análisis y traspaso de información. Esto requiere de un esfuerzo tecnológico para mejorar las plataformas ya existentes, incluyendo información de distintas fuentes que complementen aquella levantada a través del Registro Social de Hogar.

res. Además, se deben fortalecer las capacidades municipales para el uso y análisis de información socio-territorial, y relevar la importancia de la implementación de información para la toma de decisiones a nivel local, para impulsar una cultura de uso de información y evidencia en los municipios.

Figura 1: Ciclo de los datos a nivel local



Fuente: Elaboración propia en base a Symons (2016)

En la figura anterior podemos ver el ciclo de los datos a nivel local, desde su fuente hasta los distintos usos que un municipio puede dar a la información desarrollada. Hoy en día los municipios reciben, generan y almacenan una gran cantidad de datos, sin embargo, muchas veces no cuentan con la capacidad o los recursos necesarios para su procesamiento y análisis. Junto con esto, la cultura del uso de información y

evidencia con foco en el resultado, salvo algunas excepciones, no ha logrado permear al nivel municipal, lo que dificulta aún más la adopción de un modelo de gestión más intensivo en el uso de datos.

Box 1: Uso de datos para política social

A continuación, se describen tres casos de iniciativas desarrolladas en distintos lugares del mundo, en que el uso de información ha permitido optimizar la toma de decisiones y mejorar el diseño, implementación y evaluación de políticas sociales:

- **Detección de fraudes:** Ante el alto costo de las auditorías externas y la detección manual de fraudes, el gobierno local de Los Ángeles en EEUU implementó un sistema de detección automática de fraudes y llegó a identificar más de doscientos casos en 2012, con un ahorro de 6,8 millones de dólares.
- **Identificación de zonas de pobreza:** Con el uso de imágenes satelitales para identificar bienes e infraestructura del hogar, y la integración de estos datos con información censal, Sri Lanka logró distinguir diferencias en los niveles de pobreza regionales con una gran precisión y a un costo mucho menor.
- **Prevención en poblaciones vulnerables:** Mediante el uso de análisis predictivo en base a los datos de jóvenes del programa, la Fundación para la Juventud de Medway (EEUU) logró identificar adultos jóvenes con mayor riesgo de presentar problemas en el futuro, generando planes de orientación y asesorías para prevenir condiciones de vulnerabilidad futuras.

Fuente: Rodríguez (2017)

3. Iniciativas existentes para el uso de información a nivel local

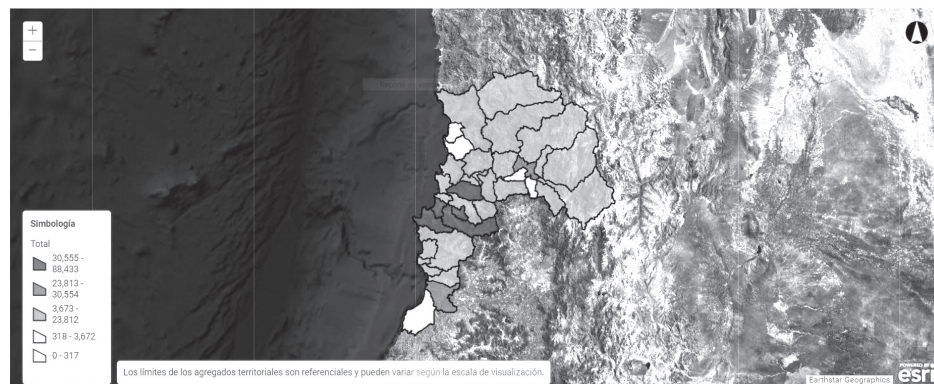
A la fecha, la información generada a través de la aplicación y procesamiento del Registro Social de Hogares, junto con otras fuentes de información, han permitido el desarrollo de herramientas para disponer de información útil y oportuna a los municipios y otros actores relevantes en el territorio. Desde el Ministerio de Desarrollo Social existen varias iniciativas que apuntan a entregar información social, como el Sistema Integrado de Información Social con Desagregación Territorial (SIIS-T), el Analista Digital de Información Social (ADIS) y el Atlas de Acción Social. A continuación, se describen aquellas iniciativas que apuntan principalmente a la entrega de información social, a nivel de gobiernos locales:

- **Analista Digital de Información Social (ADIS):** Esta plataforma fue creada para entregar a los municipios y gobiernos regionales un acceso permanente a los datos del Registro Social de Hogares, junto con la posibilidad de realizar análisis y caracterizaciones dentro de la misma plataforma. ADIS permite generar reportes estadísticos y de gestión, y cuenta con distintos formatos de visualización, como gráficos, tablas y mapas. Junto con esto, permite descargar la información para su uso y procesamiento. A pesar de constituir un gran avance en términos del uso y acceso a información socioeconómica para los gobiernos locales, ADIS aún presenta brechas de información y un formato de visualización que puede ser poco amigable para sus usuarios.
- **Atlas de Acción Social:** Este documento, publicado por el Ministerio de Desarrollo Social en 2017, fue una iniciativa que buscó relevar la importancia y utilidad potencial que existe dentro de las bases de datos del Registro Social de Hogares. El atlas permite destacar el uso de

Figura 2: Vista mapa plataforma ADIS

Base RSH a diciembre del 2018; Región de Valparaíso

Total de hogares (n°) (*) Mes de cierre para cálculo mensual de tramo.



Fuente: Plataforma ADIS: <https://adis.ministeriodesarrollosocial.gob.cl>

los datos socioeconómicos, más allá de su utilidad como herramienta de focalización de programas sociales. Entrega información sobre áreas prioritarias de acción social para setenta y cinco comunas del país, en base a la intersección de un conjunto de variables que definen la condición de vulnerabilidad de sus habitantes. A pesar de entregar información a nivel local, su valor se restringe a la actualización de la información que contiene y a la cobertura territorial que alcanza, la cual es acotada. La información socioeconómica cambia constantemente, lo que compromete el valor de una publicación con información estática como es el atlas, aún cuando la identificación de áreas prioritarias constituye un avance en la creación de valor público, a través de la información socioeconómica del Registro Social de Hogares.

Figura 3: Vista Atlas de Acción Social, áreas prioritarias de acción social, comuna de Arica



Fuente: Ministerio de Desarrollo Social (2017)

Junto con las iniciativas desarrolladas desde el gobierno central, hay municipios y actores del sector privado que han avanzado significativamente en el uso y gestión de la información para el mejoramiento de la gestión pública, a nivel local.

Box 2: Mejoramiento de la gestión municipal a través de un sistema informático en Rancagua

Luego de un exhaustivo diagnóstico, la Municipalidad de Rancagua identificó una serie de problemas que estaban amenazando la eficiencia con que respondían a las necesidades de la comunidad. El registro ineficiente de información, el uso excesivo de tiempo para la consolidación de datos e informes, la dificultad para hacer seguimiento a las solicitudes de la comunidad y la toma de decisiones de inversión sin información suficiente, fueron algunas de las problemáticas que motivaron a las autoridades del municipio a implementar uno de los sistemas informáticos de gestión municipal más destacados a nivel nacional. El sistema permite registrar e integrar información de múltiples dimensiones, consolidando en una misma plataforma, información sobre las distintas organizaciones comunitarias de la comuna, los beneficios sociales entregados a la comunidad y las solicitudes de servicios, equipamiento e inversiones que realizan al municipio, ciudadanos y organizaciones de la comuna de Rancagua. Al contar con información sobre las solicitudes por sector y estado de tramitación, el sistema informático se ha transformado en una herramienta indispensable para la planificación y la toma de decisiones por parte de los funcionarios y autoridades del municipio.

Fuente: Presentación Municipalidad de Rancagua, Encuentro Nacional de Desarrollo Comunitario 2019

Casos de éxito en el uso de información a nivel municipal, como el presentado en el Box 2, nos muestran el potencial que tiene el buen uso de los datos y la importancia de contar con un equipo municipal preparado y consciente del potencial que existe en la información generada dia-

riamente, a través de la propia gestión del municipio y sus servicios. Sin embargo, ante la heterogeneidad que presentan los municipios de Chile —en tamaño, recursos y necesidades de su población, entre otros—, es necesario que el gobierno central tome la iniciativa y avance hacia la implementación de un sistema que permita democratizar el acceso a la información y fortalecer el uso de datos en cada municipio del país, especialmente en aquellos de menores recursos.

4. Data Local: una nueva etapa en la gestión de información a nivel local

El 14 y 15 de enero de 2019 se realizó el Encuentro Nacional de Desarrollo Comunitario, actividad organizada por el Ministerio de Desarrollo Social, en el que participaron más de doscientos directores de desarrollo comunitario y social, quienes, consultados por la importancia de la información en la gestión municipal, resaltaron tres conceptos: focalización, pertinencia y eficiencia. Estos conceptos realzan el valor de la información en el quehacer diario de los municipios. Como ya se ha señalado con anterioridad, la existencia de información de calidad permite diseñar e implementar políticas públicas de manera eficiente, que aseguren el uso adecuado de los recursos siempre escasos frente a la gran cantidad de necesidades existentes en el territorio. Por otra parte, dada esta escasez, es necesario focalizar su utilización en quienes más lo necesitan, a través de una oferta social pertinente que se haga cargo de las particularidades y necesidades propias de los ciudadanos de cada localidad.

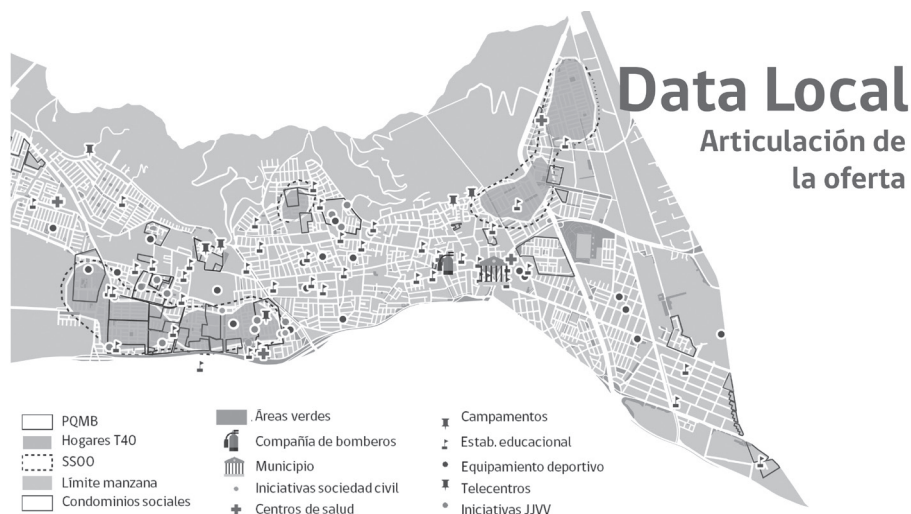
La información permite diseñar una política pública pertinente a la realidad local, coordinar dicha política y además aprovechar los recursos existentes. Dado esto, es fundamental contar con información que permita relacionar las necesidades de la población con las intervenciones existentes en el territorio, la disponibilidad de infraestructura y la presencia de actores locales que permitan reforzar la implementación de esta política.

Data Local es un proyecto que busca responder a las necesidades locales por información, para apoyar al diseño, implementación y gestión de la política social a nivel local. En primer lugar, considera procesar una gran cantidad de datos existentes a nivel central y local, de manera de disponibilizar a los municipios, información que relacione caracterización socioeconómica, intervenciones sociales, infraestructura pública y actores sociales en el territorio. Esto representa un avance respecto de las iniciativas ya desarrolladas, como el Atlas de Acción Social y la plataforma ADIS. En relación a la primera, este proyecto considera la entrega de mayor cantidad de información, a través de una plataforma que permita estudiar la evolución de los datos —y no solo una foto, como en el caso del Atlas Social— para la totalidad de comunas del país y no solo para setenta y cinco. En relación a ADIS, Data Local contempla la disposición de una plataforma mucho más amigable de cara al usuario —que serían exclusivamente funcionarios del nivel local— y con mayor usabilidad.

Por otra parte, la creación de valor público, a través de la gestión de la información, es un desafío que no radica solo en el acceso a los datos. Sin una cultura de uso de información para la toma de decisiones es muy difícil avanzar hacia un modelo de gestión pública basada en evidencia. Es necesario relevar el valor de la información, a través del desarrollo de capacidades, la difusión de buenas prácticas y casos de éxito derivados del buen uso de la información, a nivel local.

En ese sentido, un segundo pilar del proyecto Data Local considera fortalecer las capacidades de uso y análisis de información socio-territorial. Con ese objetivo se desarrollará un plan de formación participativo, utilizando un enfoque de casos para definición del problema, diagnóstico y solución, con datos e información. Lo anterior permitirá impulsar una cultura de uso de información y evidencia a nivel municipal, para contribuir al desarrollo de una política social eficiente, focalizada y pertinente a la realidad particular de cada territorio.

Figura 4: Vista preliminar proyecto Data Local



Fuente: Ministerio de Desarrollo Social

Referencias

- BSA (2015). *What's the Big Deal With Data?* Recuperado de https://data.bsa.org/wp-content/uploads/2015/10/bsadatastudy_en.pdf.
- Centro de Políticas Públicas UC (2015). *Innovación Municipal Hoy: Casos exitosos en Chile*. Santiago: Centro de Políticas Públicas UC, Incubadora de Gestión Municipal.
- Horst, B. (2007). *Modernización Del Estado: Descentralización y Fortalecimiento de los Gobiernos Locales*. Santiago: Instituto Libertad y Desarrollo. Serie Informe Económico, n°188. Marzo 2007.
- Irrázaval, I. & Rodríguez, J. (2018). *Descentralización: ¿Hacia dónde vamos?* Santiago: Centro de Políticas Públicas UC. Serie Temas de la Agenda Pública, n°108. Noviembre 2018.

- Letelier, L. (2012). *Teoría y Práctica de la Descentralización Fiscal*. Primera Edición. Santiago: Ediciones Universidad Católica de Chile, 12 de junio de 2012.
- Ministerio de Desarrollo Social (2017). *Atlas de Acción Social: Áreas prioritarias para 75 comunas en Chile*. Santiago: Ministerio de Desarrollo Social.
- Rodríguez, P. (2017). *Estudio de uso intensivo de datos en políticas públicas: Análisis y recomendaciones estratégicas para la implementación de una política en base a la evidencia internacional*. Santiago: Ministerio de Hacienda.
- Symons, T. (2016). *Datavores of Local Government: Using data to make services more personalized, effective and efficient* (Discussion Paper). Londres: Nesta.
- Vial, C. (2014). Las municipalidades y su papel en el contexto institucional en Chile. En *XI Congreso de Ciencia Política. Asociación Chilena de Ciencia Política*. Santiago, 15 al 17 de octubre de 2014.

Índice de Desarrollo Regional (IDERE): análisis de trayectorias y asimetrías entre las regiones de Chile^{1,2}

Camilo Vial C.³

Instituto Chileno de Estudios Municipales, ICHEM, Universidad Autónoma de Chile.
Correo: camilo.vial@uautonoma.cl

Alejandra Parrao C.⁴

Instituto Chileno de Estudios Municipales, ICHEM, Universidad Autónoma de Chile.
Correo: aparrao@ichem.cl

La distorsión que genera ‘la tiranía de los promedios’ en los estudios del desarrollo ha cobrado cada vez mayor relevancia por parte de inves-

¹ Los autores agradecen el apoyo y financiamiento de la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (CONICYT), a través del Proyecto FONDECYT N° 11160991: “Descentralización en Chile y su efecto en el desarrollo socioeconómico regional. Un análisis al periodo 1990–2015”.

² El siguiente texto fue escrito en base a las siguientes publicaciones: Vial, C. (2016). Índice de Desarrollo Regional - IDERE 2016. Santiago de Chile: Universidad Autónoma de Chile. Vial, C. (editor) (2017). Índice de Desarrollo Regional - IDERE 2017. Santiago de Chile: Universidad Autónoma de Chile. Vial, C. (editor) (2019). Índice de Desarrollo Regional - IDERE 2017. Santiago de Chile: RIL Editores.

³ Doctor en Ciencias Políticas, por la Universidad Complutense de Madrid. Es vicerrector de Vinculación con el Medio en la Universidad Autónoma de Chile. Fue director del Instituto Chileno de Estudios Municipales (ICHEM) y editor de la Revista Iberoamericana de Estudios Municipales (RIEM), de la misma casa de estudios. Sus principales líneas de investigación son descentralización y políticas de desarrollo local y regional. Dentro de ese marco de estudios, es el autor intelectual del Índice de Desarrollo Regional.

⁴ Geógrafa de la Pontificia Universidad Católica de Chile y Magíster en Políticas Públicas de Georgia Institute of Technology (Atlanta, Georgia, Estados Unidos), con especialización en Políticas de Desarrollo Económico. Actualmente se desempeña como investigadora en el Instituto Chileno de Estudios Municipales (ICHEM).

tigadores, organizaciones internacionales y *policy makers*. Por ello no es de extrañar que la medición de desarrollo subnacional a través de índices, así como el análisis de sus asimetrías, haya sido objeto de estudio en América Latina, una de las regiones más desiguales del mundo (Klikberg, 2005). Inspirados en el Índice de Desarrollo Humano IDH (PNUD, 2014), se han elaborado Human Development Reports con aperturas territoriales en países como Argentina, Brasil, Bolivia y Colombia (Pagliani, 2010). Sin embargo, esto no es privativo de la región: experiencias similares se han estudiado en otras latitudes, como España (Sánchez & Ruiz, 2014), Italia (Salvati & Carlucci, 2014), Portugal (Silva & Ferrerira, 2012), India (Dholakia, 2003) y China (Wang, 2007), entre otras. Junto con esto, también han sido objeto de monitoreo y análisis por parte de la Comunidad Europea para la implementación de políticas territoriales (Bubbico & Dijkstra, 2011).

Chile, sin ser el país con las mayores brechas de desarrollo local y regional en América Latina, no es la excepción a la regla regional. Con el objetivo de indagar justamente en esas disparidades del desarrollo subnacional en el país, es que en 2016 se creó el Índice de Desarrollo Regional –IDERE– (Vial, 2016, 2017, 2019), un instrumento que permite analizar este fenómeno multidimensionalmente. Pero más allá de las mediciones ya publicadas, el presente trabajo recalcula el IDERE para el periodo 2010-2019, manteniendo buena parte de la estructura metodológica.

¿Ha mejorado el desarrollo de las regiones del país?, ¿qué regiones han experimentado un desarrollo más acelerado?, ¿cuáles han tenido un transitar más lento?, ¿las brechas se han incrementado o atenuado? Casi una década es insuficiente para hacer un análisis de convergencia robusto, pero sí permite aventurar respuestas a las preguntas planteadas. El presente capítulo busca, justamente, evidenciar estas trayectorias en base al Índice construido. Las causas que han generado estos comportamientos, así como las probables agendas investigativas y de política pública para enmendar futuros caminos, son asuntos a indagar en investigaciones y estudios complementarios.

1. El Índice de Desarrollo Regional (IDERE)

El Índice es concebido como una herramienta que mide el desarrollo a nivel territorial desde una perspectiva multidimensional, a través de una medida geométrica de índices normalizados entre 0 y 1 (donde 0 expresa el desarrollo mínimo y 1 el máximo). Gracias a ello, el IDERE permite analizar las trayectorias y asimetrías de dimensiones consideradas críticas en el desarrollo de las personas, agrupadas según las regiones donde habitan, constatando las desigualdades territoriales y brechas existentes.

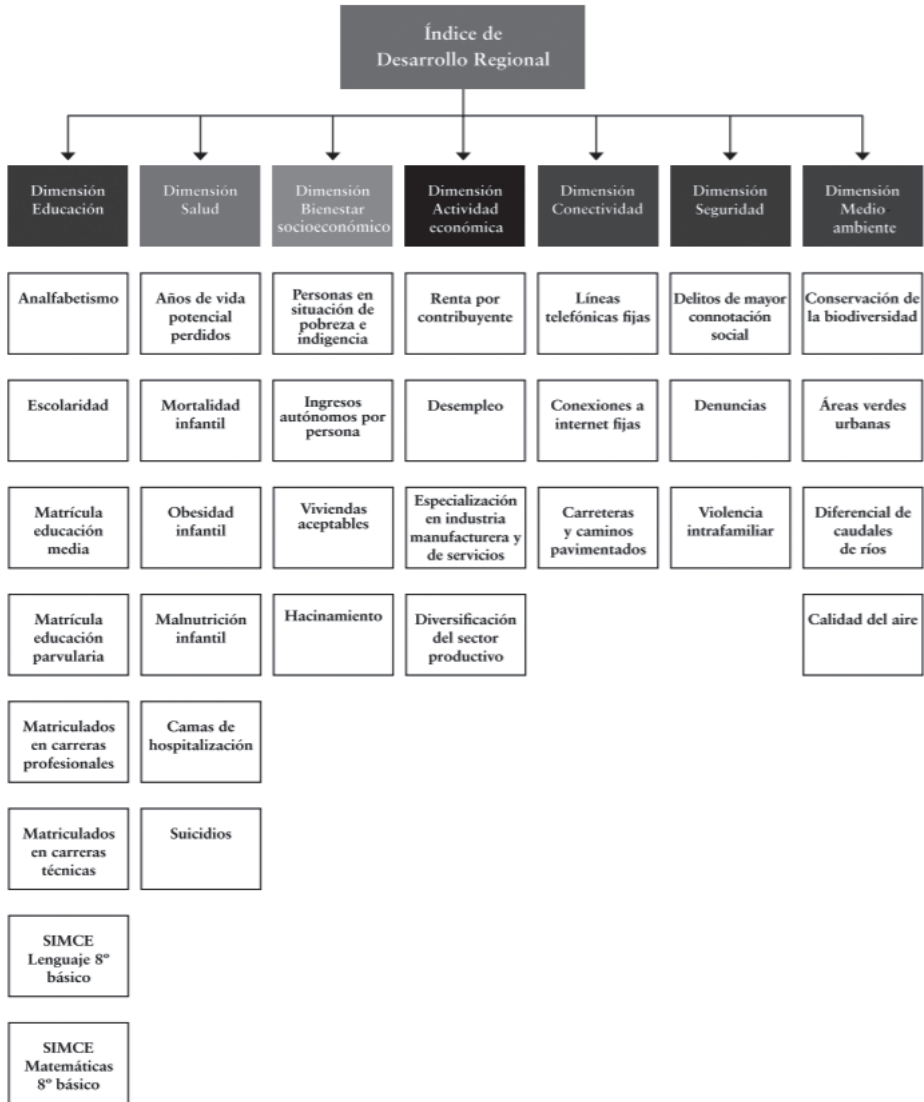
El IDERE basa su concepto de desarrollo en el enfoque de las capacidades humanas, entendiéndolas como las oportunidades que tienen las personas para ejercitar sus libertades de elección para la consecución de objetivos en distintas áreas vitales para sus vidas (Sen, 1999).

Para efectos de medir desarrollo, tales capacidades se codifican en torno a diferentes dimensiones, las que actualmente son: educación, salud, bienestar socioeconómico, actividad económica, conectividad, seguridad y sustentabilidad, y medio ambiente. Así, la versión 2019 del IDERE está compuesta por siete dimensiones y se despliegan un total de treinta y dos variables que, en conjunto, aproximan una medición al desarrollo de las regiones del país (ver figura 1).

Los resultados del IDERE 2019 demuestran que la región de Magallanes es la que lidera el *ranking* y, junto a las regiones Metropolitana, Valparaíso y Antofagasta, conforma el grupo de regiones de desarrollo alto. Por otro lado, la Araucanía se mantiene como la región con menor desarrollo de Chile. Junto a ella, en el grupo de desarrollo bajo, se encuentran las regiones de O'Higgins y Maule. En términos generales, se observa un mayor grado de desarrollo en el centro y norte del país (con la excepción de Arica y Parinacota). Hacia el sur los niveles de desarrollo tienden a disminuir, con la notoria excepción de Magallanes.

Ahora bien, para el cálculo del IDERE en el periodo 2010-2019 se consideró la misma estructura de dimensiones y variables del índice vi-

Figura 1: Dimensiones y variables del IDERE



Fuente: Vial, 2019, pp. 13.

gente, pero excluyendo la dimensión sustentabilidad y medio ambiente. Esto, debido a que la referida dimensión solo logró calcularse a partir del IDERE 2017, debido a la disponibilidad de datos. Al ser imposible recalcular sus variables para los años anteriores, se optó por excluir la dimensión completa con el fin de asegurar la comparabilidad del índice.

Esta decisión genera impactos en el cálculo final del índice. Primero, porque la eliminación de la dimensión sustentabilidad y medio ambiente hace que aumente el rendimiento del IDERE global en todas las regiones, excepto en Arica y Parinacota. Y segundo, porque este efecto es diferenciado, impactando en las posiciones que las regiones tienen en el *ranking* final (ver tabla 1). Por lo mismo, las siguientes páginas se basarán más bien en la evolución de trayectorias generales, más que en el análisis pormenorizado de una región puntual en un año determinado.

Tabla 1: Efectos de eliminación de la dimensión sustentabilidad y medio ambiente en IDERE

Región	Valor en IDERE 2019	Valor sin dimensión sustentabilidad y medio ambiente	<i>Ranking</i> en IDERE 2019	<i>Ranking</i> sin dimensión sustentabilidad y medio ambiente
Magallanes	0,648	0,659	1	2
Metropolitana	0,615	0,677	2	1
Valparaíso	0,577	0,623	3	3
Antofagasta	0,567	0,612	4	4
Los Ríos	0,542	0,558	5	7
Aysén	0,539	0,562	7	6
Atacama	0,539	0,548	6	9
Biobío	0,538	0,551	8	8

Región	Valor en IDERE 2019	Valor sin dimensión sustentabilidad y medio ambiente	Ranking en IDERE 2019	Ranking sin dimensión sustentabilidad y medio ambiente
Coquimbo	0,517	0,571	9	5
Los Lagos	0,510	0,538	10	12
Tarapacá	0,508	0,538	11	11
Arica y Parinacota	0,505	0,481	12	15
O'Higgins	0,486	0,519	13	13
Maule	0,471	0,507	14	14
La Araucanía	0,458	0,546	15	10

Fuente: Elaboración propia.

Con lo ya descrito, esta versión del IDERE 2010-2019 está estructurada tal como lo plantea la tabla 2. Para los demás aspectos metodológicos, como criterios de selección de variables, imputación de datos perdidos, normalización, técnicas de estandarización y métodos de agregación, entre otros, consultar IDERE 2019 (Vial, eds, 2019).

Tabla 2: Dimensiones, variables y ponderación del IDERE 2010-2019

Dimensión	Peso	Variable	Descripción	Fuente
Educación	20%	Escolaridad	Media regional de años de escolaridad.	CASEN
		Analfabetismo	Personas que no saben leer ni escribir respecto al total regional.	CASEN

Índice de Desarrollo Regional (IDERE):
análisis de trayectorias y asimetrías entre las regiones de Chile

Dimensión	Peso	Variable	Descripción	Fuente
Educación	20%	SIMCE Lenguaje 8° básico	Media regional de puntuación en prueba. SIMCE (Lenguaje, 8° básico)	Agencia de Calidad de la Educación
		SIMCE Matemáticas 8° básico	Media regional de puntuación en prueba SIMCE (Matemáticas, 8° básico).	Agencia de Calidad de la Educación
		Matrícula educación media	Tasa de matrícula en educación media, respecto a la población entre catorce y diecisiete años.	MINEDUC
		Matrícula educación parvularia	Tasa de matrícula en educación parvularia, respecto a la población entre cuatro a cinco años.	MINEDUC
		Matriculados en carreras profesionales	Tasa de matriculados en carreras profesionales respecto a la población regional.	CNED
		Matriculados en carreras técnicas	Tasa de matriculados en carreras técnicas respecto a la población regional.	CNED
Salud	20%	Años de vida potencial perdidos	Tasa de años de vida potencial perdidos por mil habitantes.	DEIS
		Mortalidad infantil	Tasa de defunciones de niños y niñas dentro de su primer año de vida por cada mil nacidos vivos.	DEIS

DESARROLLO TERRITORIAL COLABORATIVO Descentralizando poder, competencias y recursos

Dimensión	Peso	Variable	Descripción	Fuente
Salud	20%	Obesidad infantil	Tasa de niños y niñas menores de seis años en estado de malnutrición por exceso.	DEIS
		Malnutrición infantil	Tasa de niños y niñas menores de seis años en estado de malnutrición por déficit.	DEIS
		Camas de hospitalización	Tasa de camas de hospitalización respecto a la población regional.	DEIS
		Suicidios	Tasa de muertes por lesiones autoinferidas intencionalmente cada cien mil habitantes.	DEIS
Bienestar Socioeconómico	20%	Personas en situación de pobreza e indigencia	Tasa de la población regional en situación de pobreza e indigencia.	CASEN
		Ingresos autónomos por persona	Media regional de los ingresos autónomos por persona.	CASEN
		Calidad de la vivienda	Tasa de personas viviendo en hogares en condiciones aceptables, de acuerdo al Índice de Calidad Global de la Vivienda respecto al total regional.	CASEN
		Hacinamiento	Tasa de personas viviendo en hogares con hacinamiento respecto al total regional.	CASEN

Índice de Desarrollo Regional (IDERE):
análisis de trayectorias y asimetrías entre las regiones de Chile

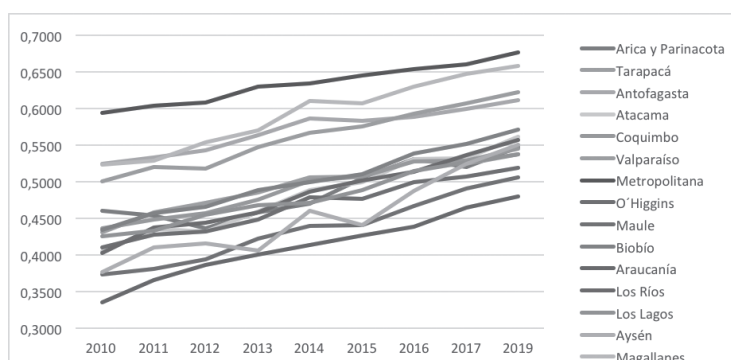
Dimensión	Peso	Variable	Descripción	Fuente
Actividad Económica	20%	Renta por contribuyente	Media de la renta regional por contribuyente.	SII
		Desempleo	Media regional de desempleo.	INE
		Especialización en industria manufacturera y de servicios	Participación de industria manufacturera y de servicios (financieros y empresariales) en PIB regional.	Banco Central
		Diversificación del sector productivo	Diferencia entre la diversificación del sector productivo regional y la de una región teórica con estructura productiva equitativa.	SII
Conectividad	10%	Conexiones a internet fijas	Tasa de conexiones a internet fijas por habitante.	SUBTEL
		Líneas telefónicas fijas	Tasa de líneas telefónicas fijas por habitante.	SUBTEL
		Carreteras y caminos pavimentados	Proporción de kilómetros de carreteras y caminos pavimentados sobre el total de carreteras y caminos.	MOP
Seguridad	10%	Delitos de mayor connotación social	Tasa de Casos Policiales por delitos de mayor connotación social cada cien mil habitantes.	Subsecretaría Prevención del Delito
		Denuncias	Tasa de denuncias a Carabineros de Chile respecto a la población regional.	Carabineros de Chile
		Violencia intrafamiliar	Tasa de Casos Policiales por delitos de violencia intrafamiliar cada cien mil habitantes.	Subsecretaría Prevención del Delito

Fuente: Elaboración propia.

2. Trayectoria del IDERE 2010 - 2019

Al observar la evolución del IDERE durante la última década, lo primero que resalta es que, sostenidamente, todas las regiones han tendido al alza (ver figura 2). Desde luego, los ritmos de este desarrollo son diferentes, pero ocurren dentro de una tendencia generalizada (ver tabla 3): las regiones con mayores niveles de desarrollo son las que han evolucionado de manera más moderada (es el caso de las regiones Metropolitana, Antofagasta, Valparaíso y Magallanes), mientras que las de menor desarrollo han experimentado una trayectoria más galopante (por ejemplo, la Araucanía, Maule o Aysén). Las regiones con niveles de desarrollo intermedio también experimentan alzas significativas en su IDERE. La gran excepción a esta tendencia es Arica y Parinacota, que tiene rendimientos medio-bajos en el IDERE de cada año y que, además, es la tercera región con peor nivel de evolución en el periodo 2010-2019. Dentro de lo auspicioso que es la tendencia generalizada en las regiones del país, el caso de Arica y Parinacota es preocupante, tanto por su situación de desarrollo actual como por su escasa evolución, lo que prospecta complejidades relevantes para el futuro.

Figura 2: Evolución IDERE 2010-2019



Fuente: Elaboración propia.

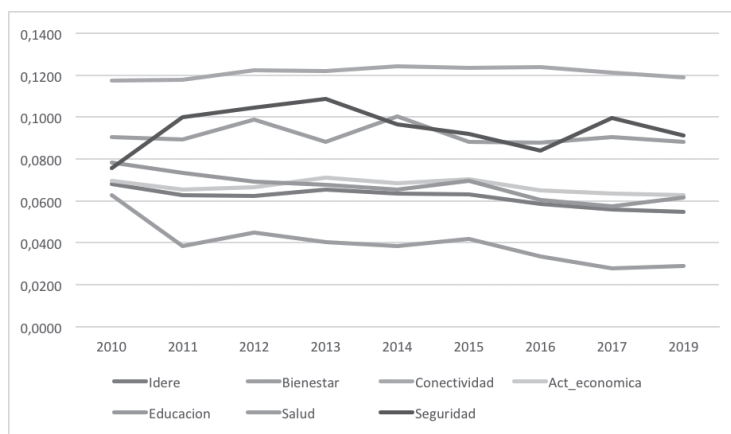
Tabla 3: Evolución IDERE 2010-2019

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2019	Evolución
Arica y Parinacota	0,4608	0,4543	0,4364	0,4591	0,4710	0,5048	0,5314	0,5209	0,5483	19,0%
Tarapacá	0,4309	0,4584	0,4720	0,4855	0,5060	0,5077	0,5306	0,5246	0,5385	25,0%
Antofagasta	0,5245	0,5337	0,5437	0,5638	0,5866	0,5833	0,5888	0,6001	0,6122	16,7%
Atacama	0,4042	0,4348	0,4322	0,4593	0,4889	0,4998	0,5306	0,5324	0,5618	39,0%
Coquimbo	0,4369	0,4483	0,4574	0,4752	0,5018	0,5071	0,5281	0,5292	0,5458	24,9%
Valparaíso	0,5004	0,5205	0,5183	0,5475	0,5675	0,5761	0,5933	0,6075	0,6232	24,5%
Metropolitana	0,5937	0,6030	0,6082	0,6292	0,6335	0,6452	0,6539	0,6599	0,6768	14,0%
O'Higgins	0,4102	0,4279	0,4316	0,4480	0,4788	0,4760	0,4989	0,5070	0,5194	26,6%
Maule	0,3739	0,3807	0,3946	0,4224	0,4397	0,4415	0,4676	0,4910	0,5068	35,5%
Biobío	0,4345	0,4572	0,4650	0,4879	0,4989	0,5099	0,5380	0,5516	0,5715	31,5%
Araucanía	0,3364	0,3663	0,3874	0,4007	0,4145	0,4276	0,4393	0,4657	0,4810	43,0%
Los Ríos	0,4033	0,4373	0,4445	0,4580	0,4868	0,5017	0,5141	0,5362	0,5579	38,3%
Los Lagos	0,4249	0,4326	0,4545	0,4678	0,4713	0,4881	0,5149	0,5270	0,5379	26,6%
Aysén	0,3765	0,4109	0,4158	0,4060	0,4607	0,4411	0,4882	0,5248	0,5515	46,5%
Magallanes	0,5240	0,5294	0,5540	0,5700	0,6109	0,6068	0,6299	0,6477	0,6589	25,7%

Fuente: Elaboración propia.

Relacionado a lo anterior, un segundo hallazgo interesante es que la distancia entre la región con más y menos desarrollo en 2010, es más pequeña que en 2019. La figura 3 muestra que la desviación estándar –una forma de calcular la dispersión de las unidades analizadas, donde un valor menor constata mayor agrupación, en este caso, de los IDERE regionales– en 2010 era de 0,0680, mientras que en 2019 llegó a 0,0547. Si bien la data es insuficiente para realizar un análisis de convergencia, es plausible inferir que los desequilibrios de desarrollo regional en Chile se han atenuado.

Figura 3: Evolución de la desviación estándar del IDERE y sus dimensiones (2010-2019)



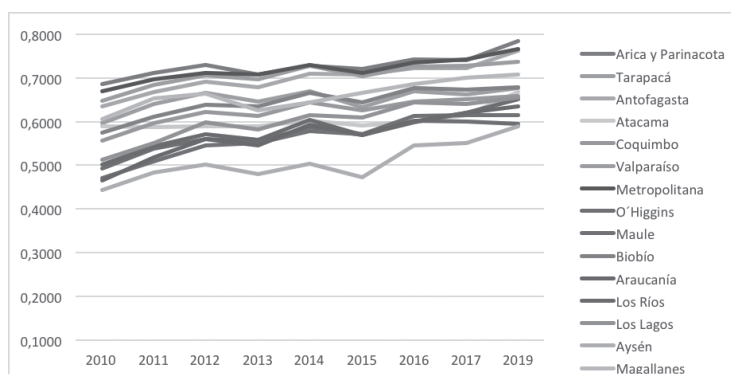
Fuente: Elaboración propia.

Si bien las brechas de desarrollo, medidas por el IDERE global, parecieran haberse reducido, ¿cuál es el comportamiento a nivel de dimensiones?, ¿ellas tienen una trayectoria similar al IDERE global? La verdad es que solo las dimensiones de actividad económica y educación tienen comportamientos similares a la trayectoria general de desarrollo, mientras que la dimensión de salud es la que más ha reducido sus brechas a

nivel regional (ver figura 3). Ello demuestra un relativo éxito en la priorización de políticas públicas en educación, salud y desarrollo productivo, al menos desde la perspectiva de la reducción de desequilibrios territoriales. No obstante, se evidencia que las dimensiones de conectividad y bienestar socioeconómico han prácticamente mantenido sus niveles de disparidad interregional (en el primer caso casi sin variación, mientras que el segundo con vaivenes marcados). Por su parte, la dimensión seguridad ha experimentado un alza en la distancia de sus rendimientos al comparar al grupo de regiones.

Al analizar las trayectorias 2010-2019 por dimensión, se observa que en educación todas las regiones han experimentado un alza moderada, resaltando la Araucanía, Aysén, Maule y Los Ríos (ver figura 4 y tabla 4). La mencionada región austral tuvo un comportamiento anómalo hacia la mitad del periodo de estudio, pero que logró recuperar. No obstante, sigue siendo la región con menores índices al respecto. En términos generales, las regiones con niveles altos en educación han tenido una evolución más atenuada (Arica y Parinacota, Valparaíso, Metropolitana,

Figura 4: Evolución dimensión educación (2010-2019)



Fuente: Elaboración propia.

Tabla 4: Evolución dimensión educación (2010-2019)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2019	Evolución
Arica y Parinacota	0,6861	0,7114	0,7297	0,7070	0,7276	0,7199	0,7417	0,7402	0,7847	14,4%
Tarapacá	0,5973	0,6398	0,6664	0,6450	0,6703	0,6336	0,6689	0,6631	0,6777	13,5%
Antofagasta	0,6352	0,6673	0,6905	0,6778	0,7098	0,7082	0,7227	0,7230	0,7633	20,2%
Atacama	0,5904	0,5888	0,5896	0,5893	0,6024	0,5925	0,6007	0,6162	0,6694	13,4%
Coquimbo	0,5554	0,5964	0,6224	0,6125	0,6445	0,6248	0,6457	0,6503	0,6593	18,7%
Valparaíso	0,6479	0,6842	0,7059	0,6966	0,7265	0,7035	0,7263	0,7277	0,7374	13,8%
Metropolitana	0,6700	0,6981	0,7116	0,7089	0,7313	0,7124	0,7365	0,7431	0,7681	14,6%
O'Higgins	0,4925	0,5389	0,5606	0,5542	0,5880	0,5685	0,6029	0,6002	0,5952	20,9%
Maule	0,4705	0,5098	0,5454	0,5519	0,5787	0,5711	0,6136	0,6160	0,6143	30,6%
Biobío	0,5748	0,6121	0,6401	0,6359	0,6671	0,6448	0,6782	0,6733	0,6804	18,4%
Araucanía	0,4646	0,5167	0,5588	0,5439	0,5923	0,5710	0,6001	0,6189	0,6350	36,7%
Los Ríos	0,5015	0,5444	0,5711	0,5589	0,6030	0,5688	0,5987	0,6203	0,6522	30,1%
Los Lagos	0,5134	0,5520	0,5994	0,5825	0,6157	0,6095	0,6441	0,6409	0,6562	27,8%
Aysén	0,4440	0,4849	0,5028	0,4815	0,5050	0,4740	0,5457	0,5517	0,5912	33,1%
Magallanes	0,6053	0,6537	0,6644	0,6259	0,6447	0,6654	0,6860	0,6995	0,7086	17,1%
Desviación estándar	0,0786	0,0736	0,0694	0,0679	0,0657	0,0697	0,0605	0,0576	0,0616	-21,7%

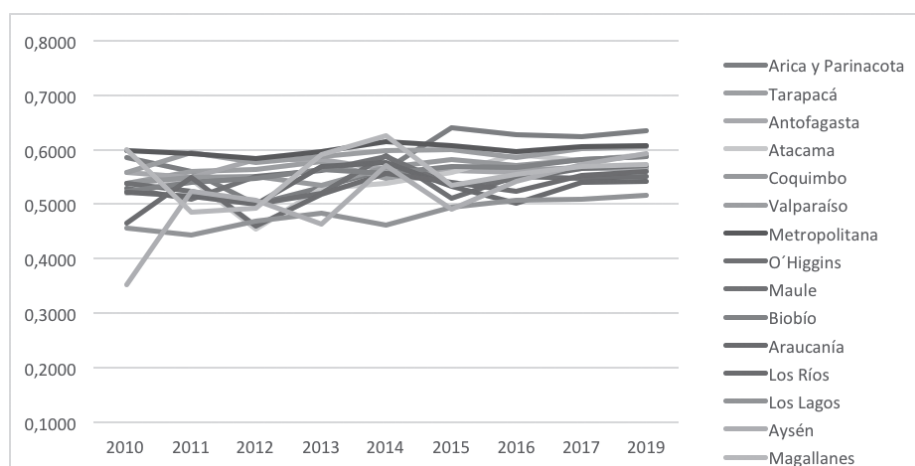
Fuente: Elaboración propia.

Magallanes), con la excepción de Antofagasta, que es la segunda región con mejor estándar de educación y con una evolución por sobre el grupo de avanzada. Salvo el comportamiento de Aysén, el transitar de las regiones es razonablemente compacto y la brecha entre regiones, medida por la desviación estándar, ha tendido a acortarse de manera notoria.

La dimensión de salud muestra una leve evolución en buena parte de sus regiones, con dos marcadas excepciones: el aumento notorio experimentado por la región de Aysén y el retroceso de Magallanes (Ver figura 5 y tabla 5). La primera, marcada por rendimientos notoriamente negativos en la variable mortalidad infantil; la segunda, por una disminución en sus rendimientos de mortalidad, obesidad y malnutrición infantil. Magallanes, pese a ser la única región que en 2019 presenta rendimientos más bajos que en 2010, sigue teniendo un nivel intermedio en salud, al compararlo con el resto del país.

Por último, esta dimensión muestra una fuerte reducción en sus brechas al ser medido por la desviación estándar, pero ello es dado solo por el comportamiento de Aysén. Si se aislara de este análisis a dicha región,

Figura 5: Evolución dimensión salud (2010-2019)



Fuente: Elaboración propia.

Tabla 5: Evolución dimensión salud (2010-2019)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2019	Evolución
Arica y Parinacota	0,5856	0,5603	0,5000	0,5297	0,5638	0,6406	0,6273	0,6224	0,6349	8,4%
Tarapacá	0,5394	0,5618	0,5651	0,5801	0,5474	0,5638	0,5632	0,5684	0,5704	5,7%
Antofagasta	0,5588	0,5488	0,5833	0,5829	0,5638	0,5619	0,5582	0,5661	0,5663	1,3%
Atacama	0,5201	0,5446	0,4540	0,5287	0,5369	0,5586	0,5915	0,5799	0,5915	13,7%
Coquimbo	0,5381	0,5486	0,5506	0,5344	0,5664	0,5821	0,5704	0,5815	0,5879	9,2%
Valparaíso	0,5579	0,5947	0,5753	0,5875	0,5983	0,5999	0,5848	0,6018	0,6059	8,6%
Metropolitana	0,5975	0,5921	0,5838	0,5959	0,6151	0,6069	0,5951	0,6057	0,6077	1,7%
O'Higgins	0,5385	0,5227	0,4989	0,5200	0,5896	0,5093	0,5504	0,5470	0,5506	2,2%
Maule	0,5296	0,5084	0,5508	0,5619	0,5885	0,5348	0,5463	0,5658	0,5709	7,8%
Biobío	0,5244	0,5413	0,5478	0,5652	0,5581	0,5695	0,5687	0,5821	0,5892	12,3%
Araucanía	0,5219	0,5153	0,4999	0,5698	0,5775	0,5334	0,5024	0,5394	0,5414	3,7%
Los Ríos	0,4647	0,5490	0,4599	0,5175	0,5555	0,5395	0,5228	0,5514	0,5604	20,6%
Los Lagos	0,4570	0,4442	0,4697	0,4845	0,4611	0,4942	0,5078	0,5089	0,5176	13,3%
Aysén	0,3524	0,5224	0,5064	0,4633	0,5712	0,4898	0,5411	0,5732	0,5934	68,4%
Magallanes	0,6011	0,4861	0,4930	0,5906	0,6270	0,5354	0,5556	0,5693	0,5727	-4,7%
Desviación estándar	0,0630	0,0387	0,0450	0,0403	0,0385	0,0420	0,0334	0,0280	0,0291	-53,8%

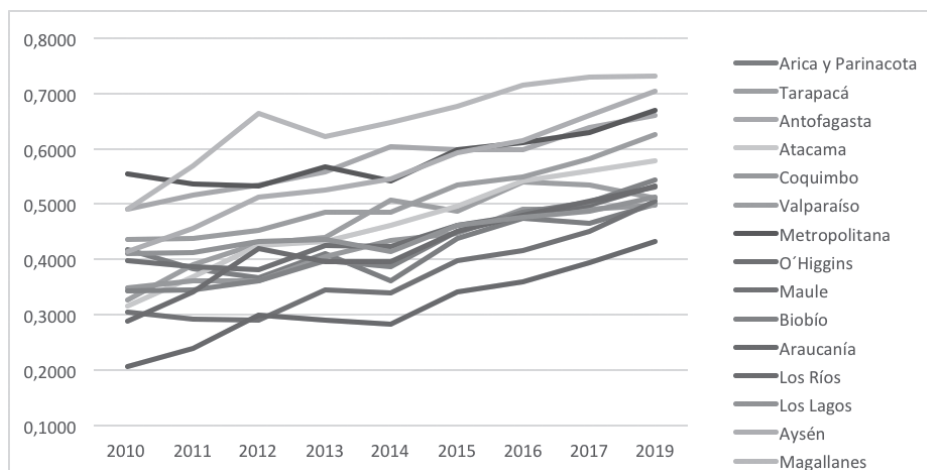
Fuente: Elaboración propia.

la desviación estándar tendría solo una leve mejoría, ya que el resto de las regiones ha experimentado una trayectoria compacta.

La evolución más notoria a nivel de dimensiones la ha experimentado bienestar socioeconómico (figura 6, tabla 6). Solo una región está bajo el 20% de evolución: Arica y Parinacota, que además es la de tercer peor rendimiento a nivel nacional en 2019, hecho alarmante de cara al futuro. Por otro lado, son muchos los rendimientos destacados, aunque el caso de la Araucanía es de notable excepcionalidad: pese a que sigue teniendo la última posición en el *ranking*, en diez años duplicó su medición en bienestar socioeconómico.

Pese al notorio progreso generalizado en esta dimensión, la brecha entre regiones ha experimentado solo una ligera reducción. Ello, porque algunas de las regiones con altos niveles en los años 2017 y 2019 han experimentado alzas medias-altas en el periodo analizado (Como Aysén y Magallanes), y Arica y Parinacota, en el grupo del extremo inferior, sostiene bajas tasas de evolución.

Figura 6: Evolución bienestar socioeconómico (2010-2019)



Fuente: Elaboración propia.

Tabla 6: Evolución dimensión bienestar socioeconómico (2010-2019)

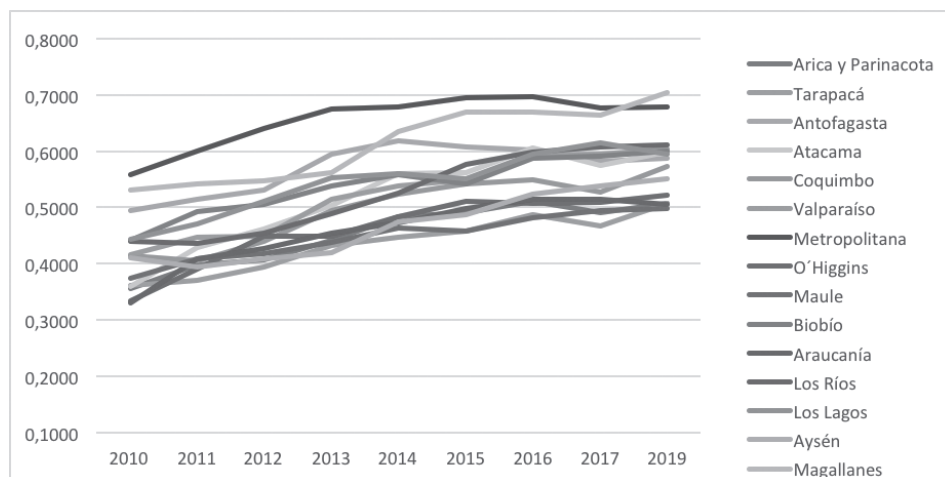
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2019	Evolución
Arica y Parinacota	0,4192	0,3840	0,3671	0,4113	0,3616	0,4386	0,4754	0,4659	0,5016	19,6%
Tarapacá	0,3276	0,3918	0,4298	0,4398	0,5083	0,4879	0,5415	0,5359	0,5120	56,3%
Antofagasta	0,4908	0,5177	0,5360	0,5583	0,6048	0,5989	0,5991	0,6395	0,6623	34,9%
Atacama	0,3169	0,3690	0,4263	0,4331	0,4615	0,4972	0,5415	0,5613	0,5797	82,9%
Coquimbo	0,3483	0,3617	0,3604	0,4048	0,4341	0,4479	0,4901	0,4911	0,4990	43,3%
Valparaíso	0,4361	0,4388	0,4536	0,4866	0,4860	0,5344	0,5495	0,5821	0,6271	43,8%
Metropolitana	0,5551	0,5361	0,5330	0,5671	0,5422	0,5981	0,6120	0,6292	0,6708	20,8%
O'Higgins	0,3969	0,3869	0,3808	0,4240	0,4222	0,4612	0,4800	0,4983	0,5331	34,3%
Maule	0,3052	0,2923	0,2908	0,3451	0,3385	0,3979	0,4168	0,4507	0,5063	65,9%
Biobío	0,3430	0,3456	0,3621	0,3985	0,3878	0,4513	0,4863	0,5042	0,5453	59,0%
Araucanía	0,2066	0,2393	0,2990	0,2909	0,2836	0,3424	0,3601	0,3940	0,4339	110,0%
Los Ríos	0,2886	0,3414	0,4201	0,3961	0,3963	0,4508	0,4805	0,5055	0,5319	84,3%
Los Lagos	0,4107	0,4121	0,4330	0,4372	0,4139	0,4622	0,4769	0,4873	0,5141	25,2%
Aysén	0,4144	0,4561	0,5128	0,5242	0,5459	0,5924	0,6138	0,6606	0,7047	70,1%
Magallanes	0,4893	0,5689	0,6641	0,6224	0,6466	0,6759	0,7139	0,7295	0,7320	49,6%
Desviación estándar	0,0906	0,0896	0,0987	0,0881	0,1006	0,0884	0,0879	0,0905	0,0881	-2,8%

Fuente: Elaboración propia.

La dimensión actividad económica (figura 7, tabla 7) ha experimentado un alza significativa en todas las regiones, con un gran rendimiento en Atacama. Las regiones de Antofagasta y Metropolitana han mostrado evoluciones más moderadas, aunque ambas siguen liderando, por largo trecho, el *ranking* a este respecto. Por último, la brecha entre regiones ha experimentado una reducción moderada, en línea con el comportamiento del IDERE global.

En cuanto a conectividad (figura 8, tabla 8) se observa que todas las regiones han experimentado un alza en sus estándares, destacando aquellas con altos niveles de ruralidad, más Atacama, Coquimbo y Arica y Parinacota. No obstante, invariablemente y por largo trecho, la región Metropolitana sigue ostentando el mejor rendimiento, mostrando una distancia sobre Antofagasta –la segunda región en el *ranking* de conectividad– sin parangón respecto al resto de dimensiones. Aún más, la brecha entre regiones no solo se ha mantenido, sino ha experimentado un alza ligera.

Figura 7: Evolución actividad económica (2010-2019)



Fuente: Elaboración propia.

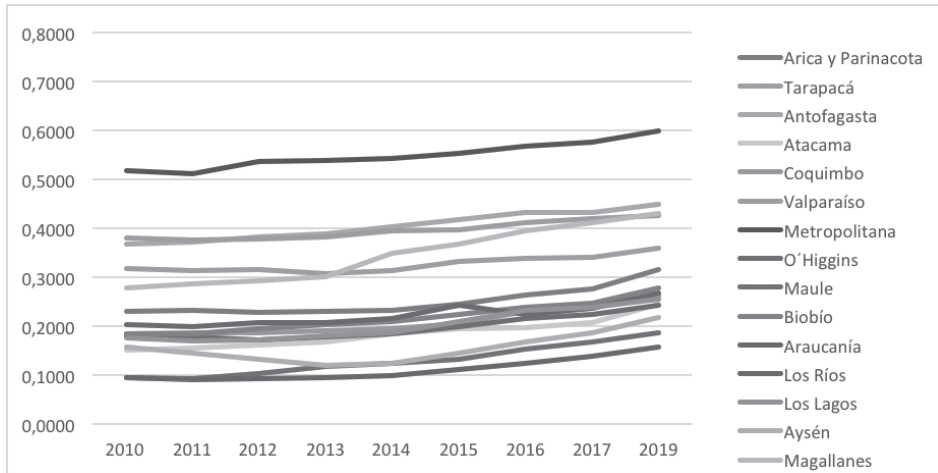
Tabla 7: Evolución dimensión actividad económica (2010-2019)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2019	Evolución
Arica y Parinacota	0,3556	0,3977	0,4065	0,4421	0,4832	0,4899	0,5116	0,4911	0,5074	42,7%
Tarapacá	0,3618	0,3711	0,3946	0,4323	0,4475	0,4579	0,4865	0,4662	0,5080	40,4%
Antofagasta	0,4940	0,5144	0,5306	0,5947	0,6190	0,6078	0,6016	0,5812	0,5870	18,8%
Atacama	0,3600	0,4293	0,4615	0,5039	0,5600	0,5624	0,6070	0,5748	0,5980	66,1%
Coquimbo	0,4139	0,4052	0,4401	0,4947	0,5233	0,5409	0,5489	0,5269	0,5735	38,6%
Valparaíso	0,4154	0,4466	0,4482	0,5151	0,5374	0,5490	0,5925	0,5950	0,6046	45,6%
Metropolitana	0,5575	0,6008	0,6411	0,6750	0,6782	0,6953	0,6977	0,6761	0,6781	21,6%
O'Higgins	0,3335	0,3906	0,4487	0,4485	0,4830	0,5108	0,5079	0,5096	0,5228	56,8%
Maule	0,3740	0,4083	0,4180	0,4384	0,4627	0,4575	0,4807	0,4938	0,4987	33,4%
Biobío	0,4411	0,4917	0,5049	0,5383	0,5571	0,5410	0,5866	0,5896	0,6004	36,1%
Araucanía	0,3297	0,4090	0,4273	0,4539	0,4724	0,4985	0,5148	0,5156	0,5054	53,3%
Los Ríos	0,4393	0,4358	0,4545	0,4893	0,5260	0,5763	0,5989	0,6070	0,6122	39,4%
Los Lagos	0,4426	0,4706	0,5094	0,5517	0,5593	0,5501	0,5937	0,6151	0,5943	34,3%
Aysén	0,4093	0,3929	0,4082	0,4197	0,4749	0,4865	0,5236	0,5377	0,5516	34,8%
Magallanes	0,5315	0,5425	0,5476	0,5626	0,6350	0,6707	0,6693	0,6649	0,7055	32,8%
Desviación estándar	0,0692	0,0651	0,0665	0,0711	0,0683	0,0700	0,0646	0,0635	0,0624	-9,8%

Fuente: Elaboración propia.

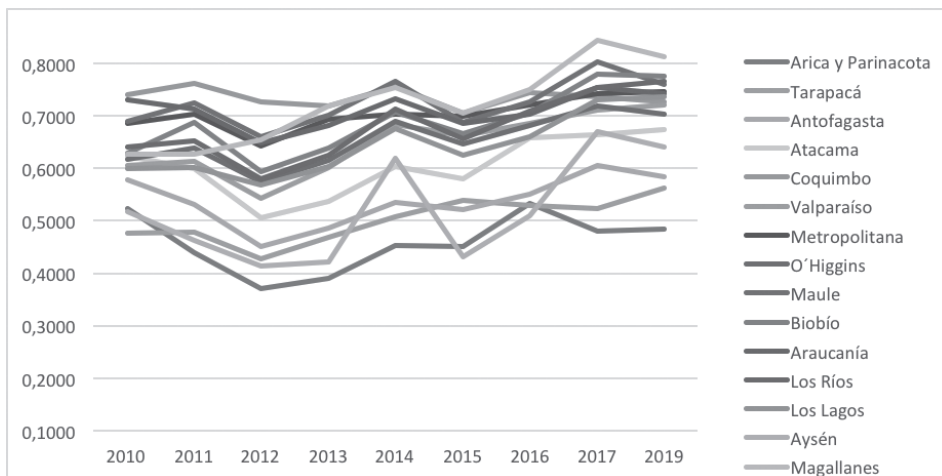
Índice de Desarrollo Regional (IDERE): análisis de trayectorias y asimetrías entre las regiones de Chile

Figura 8: Evolución dimensión conectividad (2010-2019)



Fuente: Elaboración propia.

Figura 9: Evolución dimensión seguridad (2010-2019)



Fuente: Elaboración propia.

Tabla 8: Evolución dimensión conectividad (2010-2019)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2019	Evolución
Arica y Parinacota	0,2302	0,2309	0,2280	0,2296	0,2308	0,2433	0,2630	0,2756	0,3161	37,3%
Tarapacá	0,3180	0,3143	0,3156	0,3076	0,3126	0,3318	0,3395	0,3405	0,3605	13,4%
Antofagasta	0,3684	0,3722	0,3826	0,3884	0,4021	0,4183	0,4314	0,4324	0,4498	22,1%
Atacama	0,1524	0,1563	0,1624	0,1688	0,1852	0,1959	0,1973	0,2073	0,2464	61,7%
Coquimbo	0,1844	0,1868	0,1870	0,1902	0,1948	0,2055	0,2313	0,2440	0,2626	42,4%
Valparaíso	0,3794	0,3747	0,3781	0,3816	0,3933	0,3958	0,4117	0,4182	0,4265	12,4%
Metropolitana	0,5176	0,5113	0,5359	0,5380	0,5420	0,5537	0,5677	0,5761	0,5997	15,8%
O'Higgins	0,1770	0,1777	0,1709	0,1766	0,1835	0,1985	0,2142	0,2242	0,2432	37,4%
Maule	0,0960	0,0925	0,1044	0,1174	0,1244	0,1326	0,1528	0,1687	0,1879	95,6%
Biobío	0,1836	0,1833	0,1936	0,2012	0,2088	0,2223	0,2384	0,2464	0,2781	51,4%
Araucanía	0,0929	0,0898	0,0921	0,0936	0,0972	0,1104	0,1219	0,1383	0,1571	69,0%
Los Ríos	0,2040	0,1987	0,2066	0,2071	0,2155	0,2424	0,2247	0,2365	0,2691	31,9%
Los Lagos	0,1763	0,1690	0,1718	0,1798	0,1856	0,2098	0,2318	0,2372	0,2557	45,1%
Aysén	0,1576	0,1443	0,1319	0,1203	0,1247	0,1449	0,1681	0,1875	0,2190	39,0%
Magallanes	0,2780	0,2866	0,2935	0,3005	0,3483	0,3680	0,3953	0,4123	0,4316	55,2%
Desviación estándar	0,1173	0,1175	0,1222	0,1218	0,1243	0,1235	0,1238	0,1211	0,1187	1,2%

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 9: Evolución dimensión seguridad (2010-2019)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2019	Evolución
Arica y Parinacota	0,5226	0,4377	0,3705	0,3904	0,4527	0,4497	0,5334	0,4801	0,4830	-7,6%
Tarapacá	0,4756	0,4777	0,4263	0,4674	0,5058	0,5380	0,5286	0,5229	0,5622	18,2%
Antofagasta	0,5773	0,5296	0,4496	0,4857	0,5345	0,5196	0,5493	0,6050	0,5826	0,9%
Atacama	0,6220	0,5986	0,5057	0,5353	0,6026	0,5794	0,6570	0,6637	0,6741	8,4%
Coquimbo	0,7405	0,7628	0,7263	0,7189	0,7551	0,7046	0,7434	0,7371	0,7263	-1,9%
Valparaíso	0,6054	0,6129	0,5432	0,6023	0,6830	0,6633	0,6862	0,7117	0,7220	19,3%
Metropolitana	0,6844	0,7020	0,6414	0,6913	0,7019	0,6980	0,7187	0,7410	0,7459	9,0%
O'Higgins	0,6181	0,6388	0,5750	0,6145	0,6902	0,6466	0,6821	0,7200	0,7040	13,9%
Maule	0,6875	0,7229	0,6577	0,6995	0,7639	0,6854	0,7250	0,8023	0,7592	10,4%
Biobío	0,6276	0,6870	0,5940	0,6387	0,7071	0,6652	0,7045	0,7799	0,7754	23,6%
Araucanía	0,7311	0,7125	0,6493	0,6820	0,7328	0,6848	0,7035	0,7549	0,7418	1,5%
Los Ríos	0,6398	0,6511	0,5796	0,6239	0,7121	0,6555	0,7078	0,7541	0,7661	19,7%
Los Lagos	0,5986	0,5999	0,5674	0,6023	0,6740	0,6235	0,6584	0,7285	0,7361	23,0%
Aysén	0,5154	0,4609	0,4126	0,4203	0,6176	0,4298	0,5083	0,6694	0,6387	23,9%
Magallanes	0,6270	0,6272	0,6541	0,7195	0,7543	0,7051	0,7494	0,8447	0,8132	29,7%
Desviación estándar	0,0755	0,0998	0,1046	0,1089	0,0964	0,0919	0,0838	0,0997	0,0913	20,9%

Fuente: Elaboración propia.

Los resultados en la dimensión seguridad (figura 9, tabla 9) son desconcertantes desde el punto de vista evolutivo. Lo primero es que la brecha en los estándares de seguridad a nivel interregional ha crecido en un 20,9% en el periodo de estudio, el aumento de disparidad más significativo en cualquiera de las dimensiones del IDERE. Lo segundo es que los niveles de evolución no solo son bajos en buena parte de las regiones –lo que podría explicarse en que los rendimientos de esta dimensión están más cercanos al valor máximo que con respecto a otras–, sino que incluso se aprecian retrocesos, como los casos de Arica y Parinacota y Coquimbo.

3. Comentarios finales

En base a una versión ligeramente modificada del Índice de Desarrollo Regional (IDERE), este trabajo ha recalculado sus valores para el periodo 2010-2019, con el objeto de aventurar plausibles respuestas ante preguntas como: ¿ha mejorado el desarrollo de las regiones del país?, ¿qué regiones han experimentado un desarrollo más acelerado?, ¿cuáles han tenido un transitar más lento?, ¿las brechas se han incrementado o atenuado?

Como se comentó, se cuenta con datos insuficientes para hacer un análisis de convergencia robusto, pero sí es posible analizar trayectorias que dan luces sobre ello. Este trabajo solo se limita a visibilizar tales realidades, las que en posteriores investigaciones o análisis darán pie a interesantes conclusiones, ya sea por las causas de tales trayectorias, ya sea por los énfasis en política pública que a posteriori se puedan dar en favor de levantar territorios y/o ámbitos del desarrollo desfavorecidos o para contribuir a disminuir las brechas de desarrollo territorial.

A continuación, se detallan los principales hallazgos:

- Todas las regiones de Chile han experimentado un alza sostenida en sus niveles de desarrollo, medidos por el IDERE.

- Los ritmos de esa evolución son diferenciados: las regiones con mayores niveles de desarrollo son las que han evolucionado de manera moderada, mientras que las de menos desarrollo han experimentado una evolución más marcada.
- La gran excepción a esta tendencia es Arica y Parinacota, que tiene rendimientos medio-bajos en el IDERE de cada año y que, además, es la tercera región con peor nivel de evolución en el periodo 2010-2019.
- La desviación estándar del periodo 2010-2019 ha experimentado una reducción, lo que sugiere los desequilibrios de desarrollo regional en Chile se han atenuado.
- Sin embargo, al hacer ese análisis por dimensión, se observa que solo las dimensiones de actividad económica y educación tienen comportamientos similares a la trayectoria general del IDERE, mientras que la dimensión de salud es la que más ha reducido sus brechas a nivel regional. Pero, por otro lado, se evidencia que las dimensiones de conectividad y bienestar socioeconómico han prácticamente mantenido sus niveles de disparidad interregional (en el primer caso casi sin variación, mientras que el segundo con vaivenes marcados). Por su parte, la dimensión seguridad ha experimentado un alza en la distancia de sus rendimientos al comparar al grupo de regiones.

Referencias

- Dholakia, R. H. (2003). Regional disparity in economic and human development in India. *The Journal of Income and Wealth*, 25, (1 & 2).
- Kliksberg, B. (2005). América Latina: La región más desigual de todas. *Revista de Ciencias Sociales*, XI, (3).
- Pagliani, P. (2010). Influence of regional, national and sub-national HDRs. Human Development Research Paper, 2010/19.

- PNUD. (2014). Informe sobre desarrollo humano 2014. Recuperado de <http://www.undp.org/content/dam/undp/library/corporate/HDR/2014HDR/HDR-2014-Spanish.pdf>
- Salvati, L., & Carlucci, M. (2014). A composite index of sustainable development at the local scale: Italy as a case study. *Ecological Indicators*, 43.
- Sánchez, Á., & Ruiz, M. (2014). A multidimensional regional development index as an alternative allocation mechanism of EU Structural Funds remittances. Paper presented at the Smart regions for a smarter growth analysis, Oviedo, España.
- Silva, R., & Ferrerira, A. (2012). A Regional Human Development Index for Portugal. CEFAGE - UE, Working Paper 2015/05.
- Vial, C. (2016). Índice de Desarrollo Regional - IDERE 2016. Santiago de Chile: Universidad Autónoma de Chile.
- Vial, C. (editor) (2017). Índice de Desarrollo Regional - IDERE 2017. Santiago de Chile: Universidad Autónoma de Chile.
- Vial, C. (editor) (2019). Índice de Desarrollo Regional - IDERE 2019. Santiago de Chile: RIL Editores.
- Wang, X. (2007). Who's in First? A Regional Development Index for the People's Republic of China's Provinces ADB Institute, Discussion Paper No. 66

Requerimientos de indicadores y estándares urbanos para una descentralización regional efectiva

Arturo Orellana O.

Profesor asociado, Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales,
Pontificia Universidad Católica de Chile. Correo: amorella@uc.cl

Magdalena Vicuña D.

Profesora asistente, Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales,
Pontificia Universidad Católica de Chile. Correo: mvicunad@uc.cl

Durante casi dos siglos de independencia, nuestro país institucionalmente se ha estructurado en torno a una lógica unitaria y centralista para la toma de decisiones respecto a políticas públicas. Esta situación ha favorecido el desarrollo de Santiago como capital del país, y en menor medida a las ciudades de Valparaíso y Concepción; pero ha perjudicado la urbanización de la mayoría de las ciudades capitales del norte y del sur. Lo anterior se refleja en la gran cantidad de recursos y alta modernización en transporte público, vivienda, educación, salud y áreas verdes. Esto se justifica técnico-económicamente por los mayores tamaños de población y requerimientos en materia de competitividad de los sistemas económicos-productivos y de exportación del país.

Este desequilibrio en el desarrollo urbano de centros poblados no solo se produce entre las grandes ciudades y las ciudades intermedias, sino también entre ciudades capitales y los diversos centros poblados de las regiones. En consecuencia, casi en la totalidad de las regiones del país, la ciudad capital y su sistema urbano más próximo crecen demográ-

ficamente más que la propia región desde hace de tres décadas (Orellana y Marshall, 2017). Como resultado, en las capitales regionales se expresa una mayor geografía de oportunidades, en comparación al resto de ciudades intermedias o menores que configuran el sistema urbano regional.

Adicionalmente, casi un 90% de la población del país reside en áreas urbanas, y un 64% lo hace en ciudades de más de 250.000 habitantes¹. Esto se refleja en el importante aumento del sector terciario (básicamente en comercio y servicios), que ha alcanzado a la fecha casi dos tercios de participación en PIB². Dicha situación llama la atención, pues la matriz exportadora del país se basa en la minería, la silvoagricultura y la pesca, actividades que se realizan en regiones, por lo general lejos de las tres³ áreas metropolitanas principales que concentran más del 50% población del país. Sin embargo, paradójicamente sus oficinas matrices tributan en Santiago.

Desde el punto de vista económico, social y ambiental, la combinación de a) un sistema urbano altamente concentrado en la macrozona central del país, b) tendencias a un marcado centralismo acompañado de un proceso de metropolización en torno a las capitales regionales; c) un sistema de financiamiento municipal que paradójicamente hace que las comunas tengan menor calidad de vida mientras menos dependen del Fondo Común Municipal (Orellana y Marshall, 2017); y d) una concentración de casi dos tercios de la inversión pública en el nivel central y con enfoque sectorial⁴, solo puede producir ciudades poco sustentables.

Ante este crecimiento y consolidación de lo urbano —especialmente expresados también en cambios en la morfología rural, litoral y lacustre durante las últimas décadas—, resulta necesario medir y comparar las condiciones de calidad de vida urbana que ofrece cada comuna o ciudad

¹ Síntesis de resultados CENSO 2017, INE.

² Series Estadísticas del Banco Central de Chile, 2016.

³ Se refiere al Gran Santiago, Gran Valparaíso y Gran Concepción.

⁴ Cálculo extraído de informe de presupuesto DIPRES, 2015.

en el país. Esto, para definir estándares cuantitativos y cualitativos que puedan ser más accesibles en el proceso de descentralización política y fiscal del país (no solo administrativa), a la luz de la revisión de otras experiencias internacionales. Frente a esto, vale la pena preguntarse cómo pueden aportar un sistema de indicadores urbanos a este propósito.

Síntesis del estado del arte

Los indicadores urbanos permiten identificar la realidad urbana y servir de base para la formulación de políticas, programas y proyectos que la mejoren en forma continua y sostenible (GUO, ONU HABITAT). Asimismo, que promuevan el avance hacia niveles más sofisticados de gobernabilidad urbana, al aportar con información actualizada, confiable y transparente en la toma de decisiones.

A nivel internacional, y especialmente en el mundo desarrollado, los sistemas de indicadores urbanos constituyen un extendido mecanismo de diagnóstico y monitoreo de políticas públicas urbanas. Competitividad, calidad de vida, sustentabilidad y más recientemente, ecología urbana, corresponden a dimensiones de alta relevancia en estos sistemas de medición. Su implementación se ha extendido considerablemente durante las últimas dos décadas, pero en Chile aún nos encontramos en un estado muy inicial del seguimiento de mecanismos e instrumentos que apunten al mejoramiento de la calidad de vida urbana. Un estudio realizado por el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano (2017) detectó que, de un total de 40 sistemas de indicadores, el 80% tiene fecha de origen posterior al año 2000. La mayoría de esos sistemas de indicadores se basan en estadísticas oficiales de países y ciudades, y han sido desarrollados por organizaciones internacionales. A nivel nacional, corresponden a iniciativas públicas o público-privadas (DESE-UC, 2017).

A nivel global, podemos destacar el trabajo realizado por el Observatorio Urbano Mundial (GUO) de ONU Hábitat, que propone un sistema

de indicadores urbanos para el seguimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (monitoreados a partir de 35 indicadores sectoriales) y la Agenda Hábitat, categorizados en indicadores generales, socioeconómicos y sectoriales: vivienda, servicios, ambientales, gestión local y transporte. Por su parte, la OCDE ha desarrollado una guía para la construcción y utilización de indicadores compuestos, orientada principalmente a académicos, reguladores y medios de comunicación. El *Handbook on Constructing Composite Indicators. Methodology and User Guide* (2008) se enfoca en indicadores que miden el desempeño de los países en competitividad industrial, desarrollo sustentable, globalización e innovación. También de la OCDE, destaca el Better Life Index, que mide la calidad de vida de sus países miembros⁵.

El Global Cities Institute, en conjunto con la Universidad de Toronto y el apoyo inicial del Banco Mundial, ha elaborado el Global City Indicators Facility (GCIF), sistema que abarca 255 ciudades mediante indicadores de planificación y crecimiento económico, transporte, seguridad y educación. Esta iniciativa ha resultado en la creación de la norma ISO 37120, primer estándar internacional para ciudades sustentables, verificado independientemente por el World Council on City Data.

A nivel regional, la Iniciativa de Ciudades Emergentes y Sostenibles (ICES) del Banco Interamericano de Desarrollo, propone una *guía metodológica para la construcción de indicadores* en las dimensiones ambiental, de cambio climático, urbana y de sostenibilidad fiscal y gobernabilidad. La iniciativa URBAN AUDIT de la Comisión Europea, coordinada por la Dirección de Política Regional y la EUROSTAT, describe la situación individual de cada ciudad europea en materias de calidad de vida. También en el contexto europeo, la iniciativa *Citykeys* corresponde a un *joint venture* entre ciudades e instituciones asociadas a la innovación, que

⁵ Este índice combina dimensiones como vivienda, ingresos, empleo, comunidad, educación, medioambiente, gobernanza, salud, satisfacción de vida, seguridad y balance entre el trabajo y el hogar.

desarrolla indicadores para medir el concepto de “*smart city*”. A su vez, ha conducido extensas encuestas ciudadanas para conocer percepciones y necesidades asociadas a dicho concepto. La metodología utilizada es de alto valor y se encuentra disponible en línea.

Desde otro ámbito, son muchos los estados y ciudades que han desarrollado sistemas de indicadores para dar seguimiento a sus instrumentos de planificación, gestión e inversión urbana. Tal es el caso de la Región Metropolitana de Belo Horizonte a través de la Agencia de Desarrollo, o el Smart Growth Center de Maryland (Estados Unidos), iniciativas de carácter público-privado. La Red Colombiana de Ciudades Cómo Vamos (consorcio de organizaciones de la sociedad civil y empresas privadas), aborda once programas que evalúan los cambios en la calidad de vida de las principales ciudades colombianas. Esta red es parte de la Red Latinoamericana por Ciudades y Territorios Justos, Democráticos y Sustentables, la cual tiene entre sus objetivos, el monitoreo de indicadores ciudadanos en calidad de vida.

A nivel internacional existe un considerable acervo metodológico y de aplicación en las políticas públicas de sistemas de indicadores. Sin embargo, la literatura advierte la necesidad de atender a las particularidades de cada contexto cultural, social y geográfico, así como a las capacidades de gestión de dichos indicadores por parte de la institucionalidad local. Estos enfoques pueden presentar limitaciones en relación con la selección de indicadores y la ponderación de sus variables. Por lo general, se tiende a seleccionar aquellos de más fácil obtención, aunque no sean los más relevantes, reflejando así más bien las apreciaciones de los investigadores que la de los mismos ciudadanos (Leva, 2005).

En Chile, las iniciativas de construcción de indicadores urbanos han sido desarrolladas principalmente desde el sector público y la academia (DESE-UC, 2017). Éstas ponen énfasis en la focalización de políticas públicas y en la generación de mecanismos que permitan su seguimiento, a partir del monitoreo y medición del cumplimiento de metas. A nivel estatal, y en forma complementaria al levantamiento de indicadores para la

evaluación de políticas sectoriales, distintas reparticiones (ministerios de Agricultura, Energía, Justicia, Medio ambiente, Obras Públicas, y Vivienda y Urbanismo) cuentan con plataformas de visualización de datos, las cuales no necesariamente se constituyen como sistemas de indicadores urbanos. El país cuenta con la Infraestructura de Datos Geoespaciales - IDE Chile (Ministerio de Bienes Nacionales), que consiste en un catálogo normalizado de datos geoespaciales que coordina las plataformas ministeriales, regionales y las escasas iniciativas municipales.

Hace ya casi una década, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo instaló el concepto de “déficit urbano-habitacional”, con algunas propuestas metodológicas de medición de carencias urbano-habitacionales. Este trabajo estuvo enfocado en barrios de vivienda social y buscó avanzar en la definición de metodologías y procedimientos que permitieran estimar la magnitud de dichas carencias a escala nacional y regional. Lo anterior, integrando ámbitos cuantitativos, cualitativos y la accesibilidad de componentes asociados a la vivienda, infraestructura, servicios y espacio público.

Podemos destacar también la Encuesta de Percepción sobre la Calidad de Vida Urbana (EPCVU), efectuada en 103 comunas del país. Esta contempla la evaluación del entorno urbano, infraestructura y servicios, localización y transporte, participación ciudadana y expectativas. A nivel general, los resultados demuestran que existe una alta satisfacción con respecto a la calidad de vida que tienen los habitantes, en diferentes escalas de análisis. Cuando se segmenta la muestra por tipología de ciudades (metropolitanas, intermedias mayores y ciudades pequeñas), se reconoce que existe una mayor satisfacción en ciudades pequeñas y una menor en ciudades metropolitanas. Sin embargo, los porcentajes de satisfacción no descienden del 70%.

También es posible observar valiosos esfuerzos realizados por la academia para sistematizar la información urbana disponible y ponerla a disposición del diseño y evaluación de políticas públicas. Una serie de

iniciativas implementadas en la forma de “observatorios” abordan, directa o indirectamente, indicadores de calidad de vida urbana. El Observatorio de Ciudades de la Pontificia Universidad Católica de Chile (OCUC) constituye una plataforma de diagnóstico, monitoreo y proyección de tendencias de desarrollo urbano en Chile. Este investiga con indicadores espaciales urbanos para el apoyo a la academia, el sector público y la sociedad civil. La Universidad Alberto Hurtado, por su parte, cuenta con un Observatorio Social que realiza investigaciones, estudios y encuestas asociadas principalmente a temáticas urbanas sociales, de transporte y salud. A su vez, el Centro de Investigación Aplicada de la Universidad Adolfo Ibáñez aborda temáticas socio espaciales, económicas, políticas de planificación urbana, geo-demografía y fenómenos físicos y culturales. Por último, cabe destacar el Observatorio Metropolitano de Concepción, formado por diez instituciones regionales no gubernamentales. Este se ha encargado de proporcionar información clave para orientar las políticas públicas y focalizar la gestión urbana. Es importante por realizar investigaciones asociadas a la ciudad, ciudadanía y monitoreo de calidad de vida urbana en el Área Metropolitana de Concepción, sobre la base de una metodología que combina el uso de técnica y procesamiento de datos de fuentes primarias y secundarias.

Aportes a la descentralización regional efectiva

Dentro de los esfuerzos de alcance nacional más significativos, se destaca el desarrollo del Índice de Calidad de Vida Urbana (ICVU) que se aplica año a año desde 2011, así como el reciente diseño y levantamiento de la línea de base del Sistema de Indicadores y Estándares de Desarrollo Urbano (SIEDU). En conjunto representan el mayor esfuerzo de elaboración y procesamiento de información estadística oficial para medir y comparar brechas de inequidad en el desarrollo urbano entre comunas y ciudades en Chile.

1. Índice de Calidad de Vida Urbana (ICVU)

El Índice de Calidad de Vida Urbana (ICVU) nace en 2011, de un convenio entre el Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales de la Pontificia Universidad Católica de Chile y la Cámara Chilena de la Construcción, desarrollado por un núcleo de investigación sobre áreas metropolitanas. Su justificación fundamental era que en Chile no existía un índice sintético que pudiera medir en términos multidimensionales y comparar la calidad de vida urbana en comunas y ciudades en Chile. Esto era realizado hasta entonces por referentes internacionales existentes (MERCER, AméricaEconomía, The Economist, entre otras) restringidos a ciudades grandes, o sesgados por cuestiones económicas y de competitividad.

El ICVU se construyó por un panel interdisciplinario de expertos, que definió seis dimensiones de calidad de vida urbana: condiciones laborales, ambiente de negocios, condiciones socioculturales, transporte y movilidad, salud y medio ambiente, y vivienda y entorno. Cada dimensión tiene una ponderación distinta, avalada sobre la base de encuestas aplicadas a más de cien expertos nacionales e internacionales (Orellana et al, 2013). En cada dimensión se consideran entre cuatro y nueve variables posibles cada año, cuya fuente de información son los registros y procesamiento estadísticos que generan a través de censos, catastros o encuestas a entidades públicas. Luego se normaliza en una escala de cero a cien, se aplica sobre el total de variables el método estadístico de análisis de componentes principales, acompañado de un criterio experto; se selecciona un subconjunto de variables y se obtienen promediando un indicador por dimensión. A continuación, se obtiene el ICVU como resultado de la ponderación por cada dimensión, generando un ranking y estableciendo tres rangos de calidad de vida urbana: superior, promedio e inferior (Orellana y Marshall, 2017).

El ICVU permite obtener resultados para noventa y tres comunas de un total 346 existentes en el país, pues cumplen con la condición de

tener una población cercana o superior a los cincuenta mil habitantes. Esto les garantiza representación estadística de las variables que se obtienen de encuestas oficiales, sin perjuicio de que vive en estas comunas casi el 80% del total de la población del país. Al mismo tiempo, se considera que existen diez áreas metropolitanas que cumplen con la condición de superar la barrera de los doscientos cincuenta mil habitantes, conformadas en general por dos comunas o más, a excepción de la ciudad de Antofagasta que es parte de las áreas metropolitanas definidas.

Los resultados obtenidos en los últimos cinco años de aplicación desde que se aumentó de sesenta y nueve a noventa y tres comunas la medición del ICVU, permiten establecer que la brecha de inequidad en la calidad de vida urbana ha aumentado entre comunas de áreas metropolitanas. Esto, especialmente para el caso del Gran Santiago, en que ya un 50% de las comunas tiene rango inferior de calidad de vida urbana, mientras que comunas como Providencia, Las Condes, Vitacura y Lo Barnechea han estado siempre entre las cuatro comunas de mayor calidad de vida a nivel nacional. Adicionalmente, se rescata ciudades como Punta Arenas, Valdivia, Puerto Varas, Viña del Mar y Talca, que han logrado en los últimos años mantenerse en un rango superior de calidad de vida urbana.

Finalmente, un seguimiento en el tiempo de la evolución de la calidad de vida urbana por dimensión como entrega el ICVU, permite a los tomadores de decisión en el ámbito público y privado, comparar en términos relativos dónde cada comuna o ciudad presenta mayores rezagos de desarrollo urbano. En la medida en que no se tiene este tipo de información, resulta difícil a escala regional y local determinar las prioridades de inversión pública y privada. Por lo tanto, reducen los grados de autonomía y negociación para fortalecer los procesos de descentralización efectivos en el país.

2. Sistema de Indicadores y Estándares de Desarrollo Urbano (SIEDU)

La Política Nacional de Desarrollo Urbano (2014) ha planteado como una de sus principales medidas el establecimiento de “garantías de mejores estándares urbanos nacionales, aplicables a la formulación de la planificación territorial y a la provisión y mantención de bienes y servicios de uso público, por parte del Estado o el sector privado” (pp.11-12). A su vez, esta política plantea la necesidad de establecer en Chile un sistema de planificación urbana integrado, lo que requiere avanzar hacia la implementación de mecanismos que faciliten y promuevan el monitoreo y seguimiento del cumplimiento de objetivos y metas establecidos por la planificación. Para ello, contar con un sistema eficiente de indicadores y estándares urbanos se hace fundamental.

Estas metas son consistentes con los postulados de la Nueva Agenda Urbana de Hábitat III (2016), la cual plantea un desafío común a todos los países del mundo respecto de cómo lograr mayores niveles de crecimiento asociados a sustentabilidad, bienestar, participación y equidad. Con ello, el Estado chileno se compromete a “crear ciudades y asentamientos humanos justos, seguros, sanos, accesibles, asequibles, resilientes y sostenibles (...) a fin de promover la prosperidad y la calidad de vida para todos” (p. 5).

Las desigualdades territoriales son tanto un problema de equidad como un obstáculo al desarrollo. Por ello, es fundamental dimensionar estas brechas y generar políticas públicas consistentes para reducirlas. Como plantea Rodríguez (2014), esto representa un cambio de enfoque respecto de políticas públicas diseñadas en función de situaciones promedio. Aquellas esconden la existencia de territorios muy aventajados y otros muy rezagados, ya sea comparando entre territorios urbanos y rurales, o entre distintas unidades político-administrativas. Las brechas de-

ben ser medibles y observables, de manera que los estándares definidos correspondan a una herramienta eficiente para el diagnóstico, la gestión y la planificación urbana.

Contar con estándares urbanos constituye una urgencia, particularmente debido a los patrones de inequidad socio-territorial de nuestras ciudades, especialmente en las áreas metropolitanas. De esta manera, el informe del estado de las ciudades chilenas constituye un punto de partida fundamental para el desafío propuesto por la PNDU. Este establece un sistema de planificación urbana integrada, para el cual es fundamental el desarrollo de mecanismos que faciliten y promuevan el monitoreo y seguimiento del cumplimiento de objetivos y metas establecidos por los instrumentos de planificación.

En este contexto, el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano, a través de su Secretaría Ejecutiva y del Grupo de Trabajo de Indicadores y Estándares, recientemente propuso a la presidencia un nuevo Sistema de Indicadores de Calidad de Vida en las Ciudades Chilenas (SIEDU). Este consiste en un sistema de seguimiento y monitoreo cuyo principal objetivo es medir y evaluar la calidad de vida de las ciudades chilenas y la efectividad de las políticas públicas en sus aspectos asociados al desarrollo urbano. Se busca colaborar con el Estado en la tarea de reducir las desigualdades urbanas y monitorear el grado de cumplimiento de los objetivos planteados en la Política Nacional de Desarrollo Urbano y en la Nueva Agenda Urbana de Hábitat III, ambos compromisos del Estado chileno.

El SIEDU se organiza a partir de nueve compromisos estructurales por parte de la política pública: mejor acceso a servicios y equipamientos públicos básicos, mejor acceso a movilidad sustentable, mejor calidad del medio ambiente urbano, y más y mejor planificación de ciudades y regiones, mayor crecimiento económico inclusivo y sostenible para el desarrollo, mayor protección de nuestro patrimonio cultural, y mayor y mejor participación ciudadana en el desarrollo urbano.

Se basa en 269 indicadores simples que miden principalmente cantidades, magnitudes, distancias y porcentajes. Se distinguen entre indicadores de primer orden (ciento dos indicadores) y segundo orden (ciento sesenta y dos indicadores). Entre los indicadores de primer orden, cincuenta y tres son estructurales y cuarenta y nueve son complementarios. Estos representan las dimensiones consideradas más relevantes para definir la calidad de vida urbana para los chilenos.

Del total de indicadores de primer orden, veintiocho cuentan con un estándar, el cual es una referencia o meta para evaluar la condición de nuestras ciudades y fijar prioridades para mejorar la calidad de vida. Así, el sistema es una es una herramienta central para definir las garantías básicas de acceso a la buena ciudad, y definir los déficit y brechas de calidad de vida urbana de nuestras comunas y ciudades.

El SIEDU fue elaborado en base al análisis de más de cincuenta referencias nacionales e internacionales, y su proceso de elaboración (apoyado por la Facultad de Arquitectura, Diseño y Estudios Urbanos de la Pontificia Universidad Católica de Chile) fue validado por una serie de entrevistas y talleres con expertos en las más diversas materias relacionadas con un desarrollo urbano de calidad.

Durante los últimos meses, el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano ha levantado una primera Línea de Base de setenta y nueve indicadores para la primera fase de implementación del SIEDU. La Línea de Base alimenta el primer Informe del Estado de las Ciudades Chilenas, cuyo principal objetivo es contribuir a disminuir las desigualdades territoriales dentro y entre las ciudades chilenas. Se espera que, en el corto plazo, el Consejo traspare la gestión del SIEDU al Instituto Nacional de Estadísticas (INE).

Reflexiones finales

Los sistemas de indicadores urbanos proporcionan una herramienta eficaz y eficiente para atender los desafíos del proceso de descentrali-

zación regional del país. En primer lugar, por el hecho de que la Ley N° 21.074 dispone modificaciones a la Ley N° 19.175 (orgánica constitucional sobre Gobierno y Administración Regional), en que se establecen definiciones sobre el Plan Regional de Ordenamiento Territorial (PROT). En segundo lugar, pues una vez que se promulgue la Política Nacional de Ordenamiento Territorial (PNOT) y su respectivo reglamento, esta entregará potestad a las regiones para resolver una serie de materias en el ámbito urbano y territorial que requieren indicadores para una buena toma de decisiones. Y, particularmente, en el marco del traspaso de competencias en materia de administración de áreas metropolitanas. En este claramente se plantean los mayores desafíos en cuanto a disminuir la brecha de inequidad en materia de provisión de bienes y servicios públicos y privados, en gran medida originados por la una falta de descentralización efectiva, es decir, no solo administrativa sino también política y fiscal.

La evidencia señala la importancia de lograr que las administraciones locales se empoderen para conducir con sus instrumentos de planificación y gestión, los procesos de desarrollo urbano y territorial. Actualmente hay municipios privilegiados que sostienen mayores recursos humanos, tecnológicos y económicos, expresados en la capacidad de lograr actualizar y/o modificar con mayor frecuencia en el tiempo los planes reguladores comunales (Orellana, Vicuña y Moris, 2017). Lo anterior, también va acompañado de la capacidad de generar y procesar información estadística y cartográfica, siendo aquello una condición vital para que el ejercicio más descentralizado de una administración local y regional pueda potenciar su autonomía y confrontar la acción más centralizada y sectorial del Estado.

En síntesis, aquellos esfuerzos destinados a validar y socializar sistemas de indicadores que permitan levantar una línea de base, monitorear y hacer seguimiento en materia de desarrollo urbano, constituyen un aporte sustantivo y efectivo a las tareas que demandan los procesos de descentralización en curso. Sin embargo, existe toda una realidad fuera del ámbito urbano que compromete la vida del 20% o 25% de la po-

blación tanto del ámbito urbano y rural que habita pequeños poblados dispersos. En estos aún se carece de instrumentos para medir en términos multidimensionales, siendo muy posible que esto sea mejor asumido por la institucionalidad de cada región, entendiendo la diversidad de su geografía física y humana que tiene el país.

Referencias

- DESE-UC (2017). *Construcción de un Sistema de Indicadores y Estándares del Desarrollo Urbano en Chile*. Santiago de Chile: Consejo Nacional de Desarrollo Urbano.
- Gobierno de Chile (2014). *Política Nacional de Desarrollo Urbano*. Santiago de Chile: Ministerio de Vivienda y Urbanismo.
- Naciones Unidas (2016). *Nueva Agenda Urbana de Hábitat III*. Quito: Secretaría de Habitat III.
- Leva, G. (2005). *Indicadores de calidad urbana. Teoría y metodología*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes.
- Orellana, A., Bannen, P., Fuentes L., Gilabert H., Pape, K. (2013). Huellas del proceso de metropolización en Chile. *Revista Invi*, 28(77): p.17-66.
- Orellana, A. y Marshall, C (2017). La relación entre inversión municipal pública y calidad de vida en las ciudades metropolitanas en Chile. *Cadernos Metrópole*, 19(39): p. 665-686.
- Orellana, A., Vicuña, M., Moris, R. (2017). Planificación urbana y calidad de vida: aproximación al estado de la planificación local en Chile. *Cuadernos de Vivienda y Urbanismo*. 10(19): p. 88-109.
- Rodriguez, J. (2014). Diagnóstico cuantitativo de brechas de desarrollo territorial sub-nacional en Latinoamérica. En: Cliche, G. (2014). *Territorios en movimiento: hacia un desarrollo inclusivo*. Buenos Aires: Teseo.

Indicador de Bienestar Territorial: Las ciudades intermedias en el desafío de superar las brechas¹

Luis Valenzuela B.

Centro de Inteligencia Territorial, Universidad Adolfo Ibáñez.
Correo: luis.valenzuela@uai.cl

Pía Palacios G.

Centro de Inteligencia Territorial, Universidad Adolfo Ibáñez.
Correo: pia.palacios@uai.cl

Es un hecho que Chile tiene una de las tasas más altas de población urbana desde hace décadas. Actualmente, aproximadamente nueve de cada diez personas viven en una de las ciudades del país, y por ende, ha adquirido cada vez más importancia la calidad de vida urbana, el bienestar de la población, las posibilidades de acceder a sus necesidades y las oportunidades para desarrollar sus capacidades.

Las condiciones territoriales y las problemáticas urbanas se han complejizado debido al crecimiento urbano, a las demandas y las necesidades ciudadanas, por lo que requieren de una alta capacidad de gobernanza entre todos los actores involucrados. Esto hace fundamental contar con la adecuada información para poder tomar decisiones de gestión y de inversión en ellas, con el objetivo de que estas sean lo más eficientes en relación a cumplir con sus propósitos. La información territorial que existe para nuestras ciudades, desde las más pequeñas hasta la más gran-

¹ Con el apoyo de COES – Centro de Estudios de Conflicto y Cohesión Social un programa de Conicyt FONDAP N° 15130009

de, ya nos permite construir evidencia para poder establecer parámetros de intervención que objetivamente mejoren la vida de la población.

Hoy el gran desafío no es la existencia de data, sino más bien la accesibilidad a esta y sobre todo, la capacidad de su utilización para la planificación urbana, para estrategias de intervención, diagnósticos de contextos, procesos de gestión y participación de comunidades, entre otros. La data necesaria, no obstante, se encuentra desintegrada en diferentes instituciones o departamentos, de modo que no puede ser utilizada para el desarrollo de las ciudades.

Sin embargo, más allá de los argumentos anteriores, la pregunta de por qué es necesario generar evidencia rigurosa, revisable y escalable para nuestros entornos urbanos, no es redundante, debido a tres razones. Primero, el crecimiento de las ciudades, sus comunas y sus barrios, no es un crecimiento homogéneo y parejo; cada vez más, la evidencia levantada con data muestra relaciones territoriales heterogéneas e incluso fragmentadas. Segundo, esta heterogeneidad se ha incrementado junto a una desigualdad de vida relacionada a entornos territoriales desaventajados, en comparación a otros muy aventajados. Y tercero, la desigualdad de las ciudades tiene una condición espacial del territorio que se manifestó por las diversas concentraciones de densidades y por las accesibilidades de la población a servicios y equipamientos, además de las ya conocidas concentraciones de grupos según niveles socioeconómicos.

Diversidad y desigualdad de ciudades en Chile

En parte importante, Chile es un país de desigualdades, comenzando por sus ciudades, las que mientras más crecen, más desigualdades generan. Derivado de lo anterior, es inherente a la condición de las ciudades medianas, grandes y metropolitanas de nuestro país, una condición de creciente complejidad para comprender la alta diversidad y para resolver la gran desigualdad. Esta problemática ha derivado en que los diagnósti-

cos convencionales de condiciones urbanas se han hecho cada vez menos efectivos y más obsoletos. Lo mismo ha sucedido con las herramientas tradicionales de intervención urbana, como las regulaciones de suelo, los planes maestros y los proyectos urbanos.

La diversidad de las ciudades chilenas no se presenta en relación a su estructura formal, sino a su condición territorial y a cómo esta establece diferentes realidades de vida. Pero también –y más relevante aún en relación al levantamiento de datos para el diseño de ciudades con evidencia– se da que dentro de las áreas político-administrativas de comunas y de los límites urbanos existe una enorme variedad de realidades territoriales en sus residentes, que no son detectadas por los valores promedio de comunas, como en la encuesta CASEN, o por los rankings municipales, como el ICVU².

Hoy en día se pueden vislumbrar dos condiciones necesarias para abordar las complejidades que presentan las ciudades chilenas, sobre todo para comprender las dinámicas de su desarrollo: las situaciones territoriales y su desempeño como lugar para la vida de las personas (Valenzuela, 2018).

Por una parte, se requiere poder diagnosticar, planificar y construir a partir de evidencia basada en datos, y por otra, se necesita que el desarrollo urbano sea sensible a la dimensión territorial del espacio. Estos requerimientos tienen como objetivo común poder diseñar condiciones territoriales que permitan reducir desigualdades, y con ello, constituirse como un instrumento eficaz sobre el cual basar la planificación, gestión e inversión. En relación a ello, el Indicador de Bienestar Territorial (IBT) tiene la capacidad de ilustrar las particularidades de cada espacio en las ciudades. Este indicador funciona a modo de herramienta de apoyo al

² El indicador de Calidad de Vida Urbana (ICVU) lo realiza anualmente la Universidad Católica, a través del Instituto de Estudios Urbanos con la Cámara Chilena de la Construcción, en un intento de medir de forma objetiva las condiciones de vida de la población y gestión del territorio.

proceso de diagnóstico, planificación y construcción de ciudades sensibles a sus realidades espaciales, a partir de evidencia basada en datos.

Este capítulo discute el vínculo entre las oportunidades de las personas y las ciudades donde viven, la hipótesis de que se pueden adoptar políticas correctivas y preventivas, y de que se puede proporcionar mayor apoyo a las ciudades, en las brechas de bienestar territorial que muestran. Existe, entonces, una agenda urgente que debe centrarse en los grandes temas relacionados con las ciudades y su bienestar.

Se argumenta que el bienestar territorial es una agenda crucial con la cual es posible disminuir de modo sustantivo las desigualdades en las ciudades, por dos razones. En primer lugar, el bienestar territorial es un proceso acumulativo tanto por las dimensiones que considera como por los procesos temporales. Y segundo, tiene un sentido eminente contar con una herramienta para cada ciudad individual, pero que también funcione de manera comparativa. De ese modo, se presentarán con claridad las situaciones de urgencia. En las ciudades en crecimiento, muchas personas, particularmente las más vulnerables, ya están afectadas por la condición territorial.

La próxima década será particularmente desafiante, pues las ciudades tomarán un papel aún más activo en los diálogos nacionales, regionales y locales, y el desarrollo de políticas vendrá de la mano de mayores demandas ciudadanas. Por ende, las respuestas integrales, inmediatas y argumentadas serán exigidas a todos los niveles de gobierno.

Indicador de Bienestar Territorial

Durante varios años de trabajo –y en el último tiempo, con apoyo de la Cámara Chilena de la Construcción– se diseñó un indicador para medir las condiciones de bienestar territorial que tienen las ciudades en Chile, y de esta forma identificar zonas prioritarias para la inversión pública y su impacto social. El Indicador de Bienestar Territorial (IBT)

se encuentra diseñado a partir de un set de indicadores³ en las dimensiones de infraestructura, accesibilidad y ambiente. Esto está complementado con una situación *ex post* con indicadores de una dimensión socioeconómica, basados en el nivel y la segregación de los habitantes de estas ciudades.

Tabla 1: Dimensiones e indicadores que componen el IBT

Dimensión	Indicador
Dimensión de accesibilidad	Indicador de Áreas Verdes (IAV)
	Indicador de Equipamientos Deportivos (IDEP)
	Indicador de Equipamientos Culturales (ICUL)
	Indicador de Equipamientos de Salud (ISAL)
	Indicador de Servicios Públicos (ISER)
	Indicador de Servicios de Educación (ISE)
Dimensión ambiental	Indicador de Amplitud Térmica Anual (IATA)
	Indicador de Cobertura Vegetal (ICV)
Dimensión de infraestructura	Índice de Infraestructura Básica (IIB)
	Índice de Infraestructura de la Vivienda (IIV)

Fuente: Centro de Inteligencia Territorial, Universidad Adolfo Ibáñez y Cámara Chilena de la Construcción, 2018.

Estos indicadores, junto a las dimensiones que componen el IBT, pueden ser utilizados individual o agrupadamente. Cada uno de ellos cumple con el propósito de comprender el territorio desde distintas aristas, basándose en la premisa de que el territorio y las desigualdades con las cuales se expresa, resultan ser multidimensionales⁴. Lo anterior ha

³ Realizado hasta la fecha para veintidós ciudades del país, lo que cubre cerca del 70% de la población nacional.

⁴ Parte de la metodología para estimar los indicadores que componen el IBT se encuentra estructurada y generada a partir de datos censales de población y vivienda, disponibles para el país

llevado a que cada uno de los indicadores generados desde la base haya sido construido a escala de manzana censal en cada una de las ciudades. Esto, para llegar a la unidad mínima de análisis del territorio y evitar los problemas a los que puede llevar la agregación de indicadores a unidades espaciales superiores, como la escala comunal y la gran heterogeneidad interna.

Así, el IBT puede establecer comparaciones a cualquier escala, contando una variable espacial y de densidad de personas a partir de la manzana, pudiendo ser agregada hasta nivel nacional. A su vez, puede no solo ser utilizado como una herramienta de diagnóstico, sino también de evaluación –inclusive usando metodologías de escenarios de desarrollo– y hasta de monitoreo.

Los indicadores se han transformado en una herramienta de trabajo para realizar diagnósticos territoriales e identificar áreas de las ciudades con mayor o menor accesibilidad hacia equipamientos y servicios, calidad de la infraestructura y del confort ambiental. Junto con esto, permiten evaluar el impacto que tiene la inversión pública en el territorio, al identificar la población potencialmente beneficiada por la política pública y cuantificar el aumento del indicador dependiendo de la inversión. No obstante, para que lo anterior ocurra, los indicadores, la metodología y su automatización deben ser traspasados a gobiernos regionales, metropolitanos y locales, de modo que toda decisión sobre el territorio se realice con evidencia y de manera informada.

entero. Otra parte se obtiene mediante el tratamiento de imágenes satelitales gratuitas, y de la impedancia topográfica y empírica de las personas hacia distintos servicios y equipamientos, considerando su capacidad de carga real. La impedancia topográfica hace referencia a la consideración de la pendiente del terreno, al estimar la velocidad a la cual se desplaza una persona. Por otro lado, la impedancia empírica muestra la disposición real de desplazamiento que tienen las personas para asistir a algún tipo de equipamiento o servicio dentro de las ciudades.

Geografía del bienestar territorial

Los indicadores y dimensiones tienen expresiones dentro de las ciudades y evidencian tendencias y disparidades entre ellas. Como ya se mencionó, los valores de los indicadores, a grandes rasgos, pueden tener diferencias por dos factores principalmente. Uno de ellos corresponde al emplazamiento geográfico de las ciudades, es decir, a factores tales como la cercanía a la costa, la latitud en la cual se encuentra localizada la ciudad, el clima, entre otros. No obstante, también influye la planificación de las ciudades; los lugares donde se encuentra focalizada la inversión de infraestructura, equipamientos y servicios.

Una primera aproximación para comprender la geografía del IBT es zonificando al país en tres grandes grupos –como se ve en la tabla 2–, más el Gran Santiago para el análisis y comparación⁵.

La dimensión de infraestructura se encuentra relacionada altamente con la planificación de la ciudad, en función de la inversión que se realiza en el ítem de materialidad de la vivienda y el espacio público (se consideran el estado de calles y veredas, presencia de luminarias, señalización, entre otros). Justificado por el mismo ámbito de la planificación de las ciudades, se encuentra la dimensión de accesibilidad, la cual considera el acceso efectivo que tienen las personas desde su hogar hacia distintos servicios y equipamientos que provee la ciudad. De esta forma, si existe poco acceso en función de los desplazamientos y también por carencia de estos servicios y equipamientos, se evidencian valores más bajos. Finalmente, las tendencias que muestra la dimensión ambiental en estas zonas, responden a un factor geográfico de las ciudades en la gran mayoría de los casos.

⁵ Se separa el Gran Santiago del análisis por la alta concentración de población que presenta la zona centro del país, y la heterogeneidad de sus datos con los de la zona central.

Tabla 2: Zonas y ciudades que las componen para el análisis de los indicadores

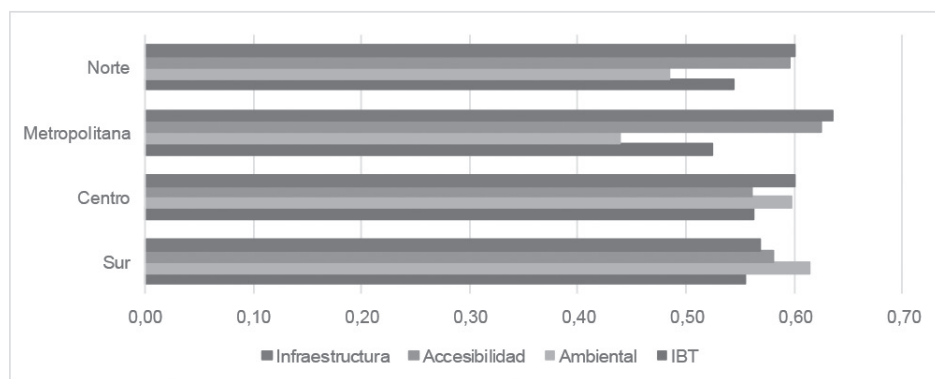
Zona	Ciudad	Zona	Ciudad
Norte	Arica	Centro	Talca
	Iquique - Alto Hospicio		Chillán
	Antofagasta	Sur	Gran Concepción
	Calama		Los Ángeles
	Copiapó		Temuco
	Coquimbo - La Serena		Valdivia
Centro	Gran Valparaíso		Osorno
	Quillota - La Calera		Puerto Montt - Puerto Varas
	San Antonio		Coyhaique
	Rancagua		Punta Arenas
	Curicó	Metropolitana	Gran Santiago

Fuente: Centro de Inteligencia Territorial, Universidad Adolfo Ibáñez, 2019.

La zona sur del país, como lo muestra el gráfico 1, es la que presenta los valores más altos respecto a la dimensión ambiental. La latitud juega un rol fundamental en el Indicador de Cobertura Vegetal (ICV), y a su vez, el emplazamiento costero de muchas de estas ciudades genera una menor amplitud térmica anual, medido por el Indicador de Amplitud Térmica (IATA). Sin embargo, la dimensión de infraestructura es la más baja en comparación con el resto de las zonas del país, lo que denota la falta de inversión en el ámbito de materialidad de la vivienda, principalmente.

Se debe hacer notar, especialmente, que la dimensión de accesibilidad es la más deficiente en la zona centro del país. Si bien no presenta los valores más bajos en todos los indicadores que componen esta dimensión, hay algunos que destacan, como el acceso a los equipamientos culturales –que tiene los valores más bajos de las zonas– y el acceso

Gráfico 1: Dimensiones e IBT por zona de análisis



Fuente: Centro de Inteligencia Territorial, Universidad Adolfo Ibáñez, 2019.

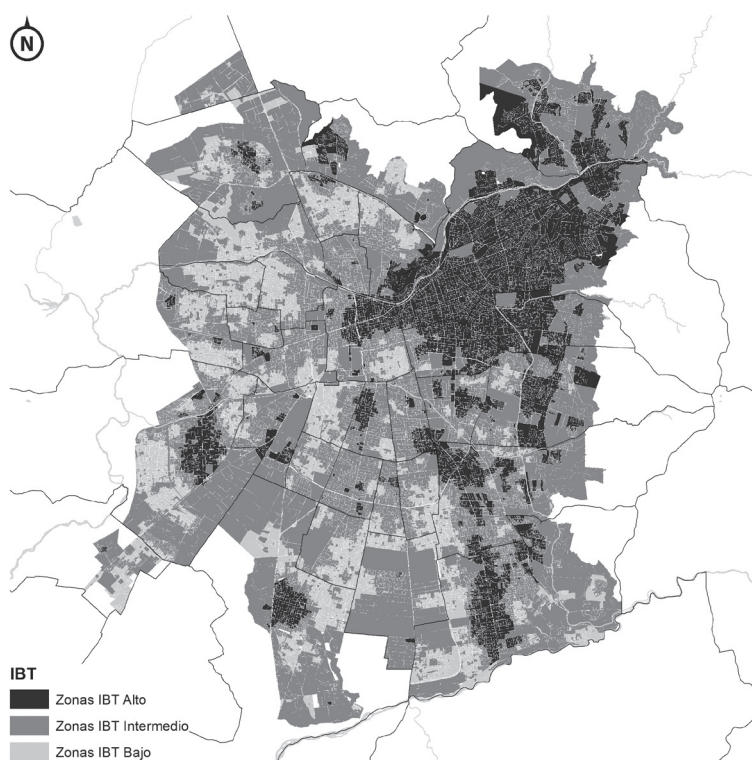
hacia equipamientos de salud y educación, que presentan valores bajos. Sin embargo, la dimensión ambiental es la segunda más alta del país, solo siendo superada por la zona sur. En el caso de la infraestructura, por su parte, destaca la mejor valoración en cuanto al espacio público.

A grandes rasgos, la zona metropolitana concentra los valores más altos en las dimensiones de infraestructura y de accesibilidad, debido a la centralización de gran parte de la inversión en estos ámbitos, en desmedro de las demás zonas del país. Sin embargo, esta zona es la que presenta la peor calidad ambiental del país, con la mayor amplitud térmica medida entre invierno y verano, y el segundo valor más bajo de la cobertura vegetal en las ciudades. Solo es superada por la zona del norte del país, lo que se explica por factores puramente geográficos: la latitud y el clima, predominante desértico, generan bajos valores en el ICV. Sin embargo, la localización costera de muchas de las ciudades hace que el IATA sea menor que en el Gran Santiago.

Más allá de la generalidad que muestra la geografía del IBT a lo largo de Chile, este también expone importantes diferencias internas en cada una de las ciudades. El IBT sintético busca por sí mismo la identificación

de sectores con alto, intermedio y bajo nivel de bienestar territorial para priorizar la inversión que se realiza en los distintos territorios⁶. Estos sectores –según lo muestran las figuras 1, 2 y 3 para las tres áreas metropolitanas más grandes de Chile– se localizaron a partir de la identificación de patrones territoriales definidos por el agrupamiento de valores altos y bajos del indicador, compuesto por las dimensiones mencionadas con anterioridad.

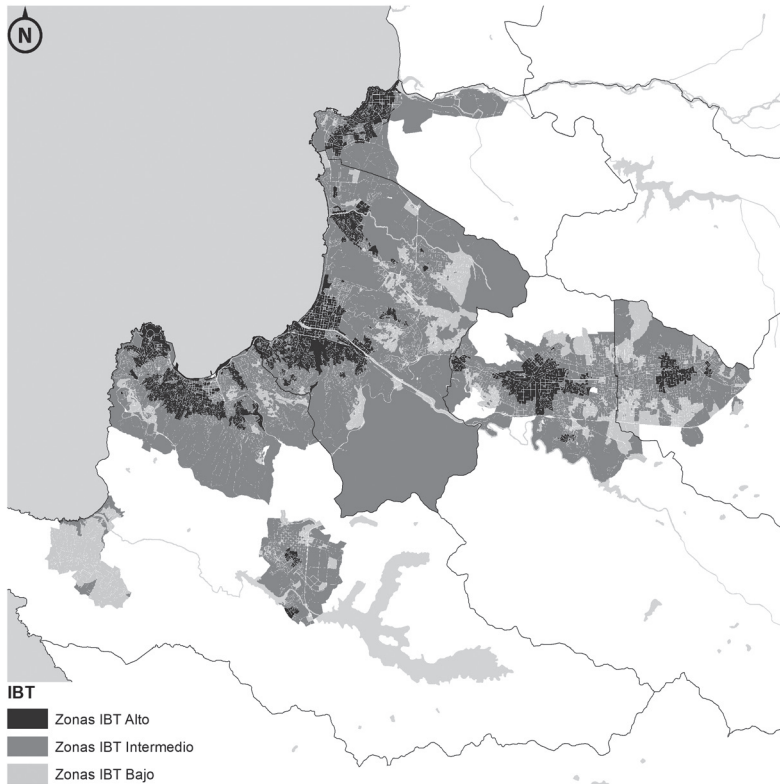
Figura 1: Zonas de IBT alto, intermedio y bajo en el Gran Santiago



Fuente: Centro de Inteligencia Territorial, Universidad Adolfo Ibáñez y Cámara Chilena de la Construcción, 2018.

⁶ Categorías codeterminadas con Corporación Ciudades y CChC.

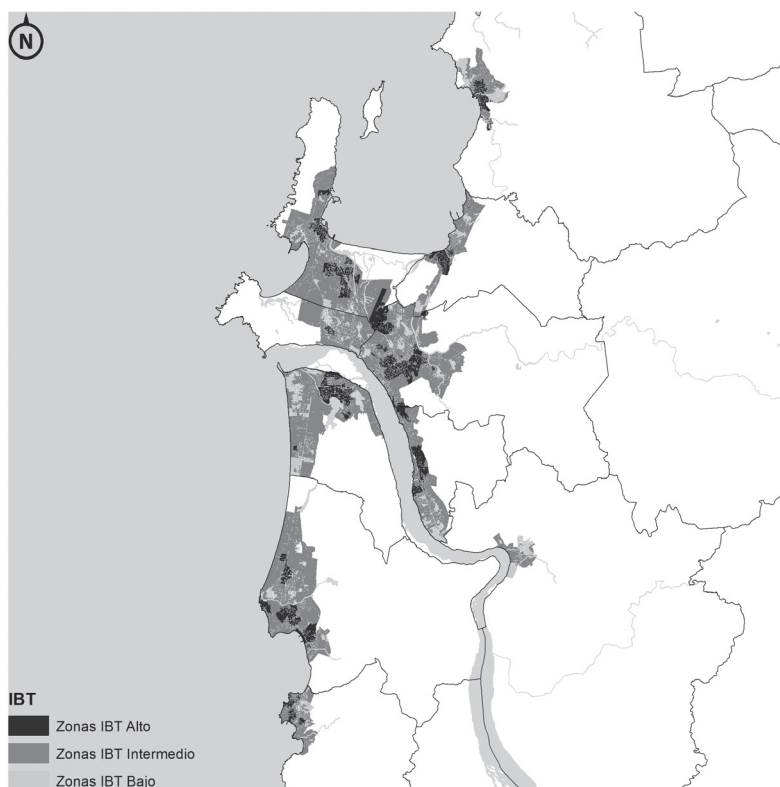
Figura 2: Zonas de IBT alto, intermedio y bajo en el Gran Valparaíso



Fuente: Centro de Inteligencia Territorial, Universidad Adolfo Ibáñez y Cámara Chilena de la Construcción, 2018.

Si bien la zona metropolitana concentra la inversión en términos de la infraestructura y accesibilidad, muestra un IBT bajo en comparación con las demás zonas del país. Cuando se concentra un gran porcentaje de la población en una ciudad en particular, es una mayor cantidad de población la que se encuentra expuesta a bajos niveles de bienestar territorial. Ese es el caso de las tres áreas metropolitanas recién mostradas en cada una de sus cartografías.

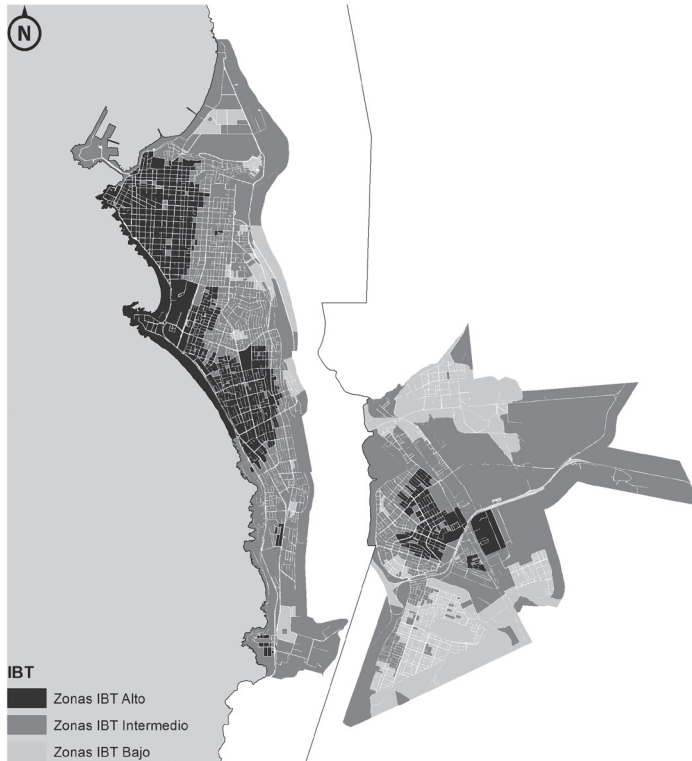
Figura 3: Zonas de IBT alto, intermedio y bajo en el Gran Concepción



Fuente: Centro de Inteligencia Territorial, Universidad Adolfo Ibáñez y Cámara Chilena de la Construcción, 2018.

No obstante, a pesar de lo anterior, las ciudades pequeñas presentan también altas concentraciones de población en zonas con IBT bajo. Son, entonces, las ciudades intermedias en donde la cantidad de población, tanto en número bruto como en porcentaje, tienden a vivir en zonas con mejores niveles de bienestar territorial. Así, por ejemplo, como se ve en la geografía del bienestar territorial de Iquique, en la figura 4.

Figura 4: Zonas de IBT alto, intermedio y bajo en Iquique



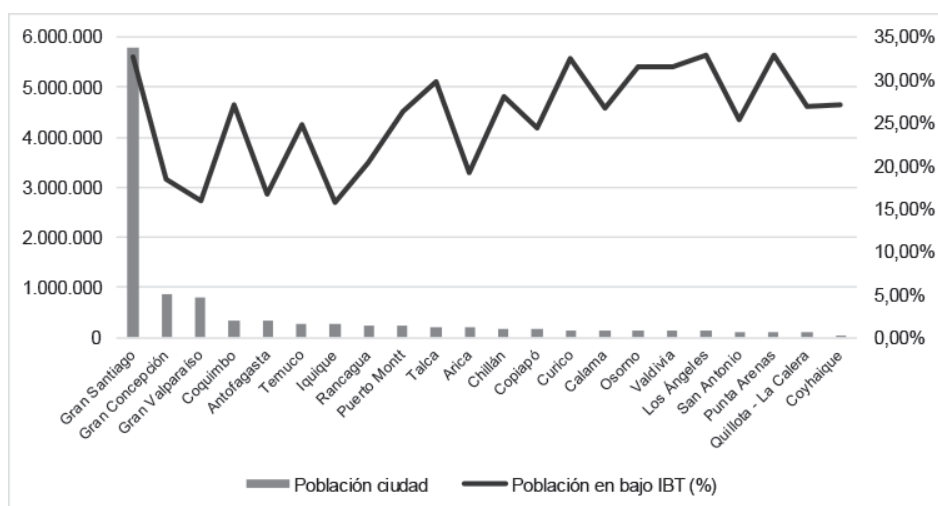
Fuente: Centro de Inteligencia Territorial, Universidad Adolfo Ibáñez y Cámara Chilena de la Construcción, 2018.

El caso de Iquique (15% población en bajo IBT), en relación a la población que vive en entornos urbanos de bajo IBT, es similar en sus proporciones y tamaños a otras ciudades intermedias como Gran Coquimbo (27% población en bajo IBT), Antofagasta (16% población en bajo IBT), Temuco (24% población en bajo IBT) y Rancagua (20% población en bajo IBT). Así se muestra en el gráfico 2, en el que al parecer, a medida que las ciudades tienen un tamaño intermedio, el porcentaje de población en bajo IBT tiende a ser menor. Sin embargo, en el Gran Santiago

y también en las ciudades de menor tamaño (pero en menor medida) se muestra una tendencia al alza, respecto al porcentaje de población que habita en zonas con un bajo IBT; nunca, por cierto, superando al Gran Santiago.

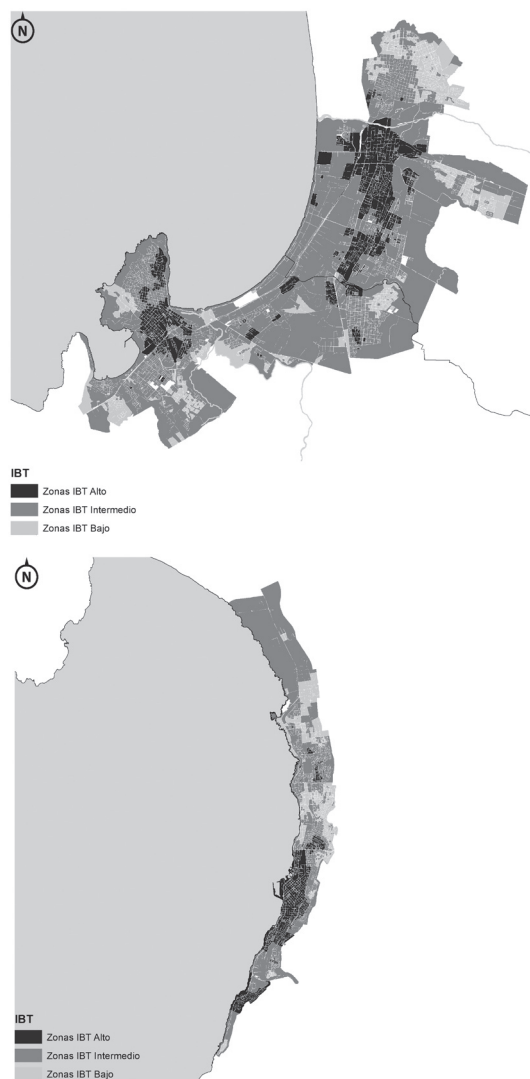
Por ende, a mayor centralización se produce una relación a mayor desigualdad urbana o, dicho de otra manera, a mayor desconcentración, las ciudades chilenas muestran ser menos desiguales en cuanto a sus niveles de bienestar territorial. A esto le llamaremos la “paradoja de la centralización”.

Gráfico 2: Población total y población en zonas de bajo IBT por ciudad



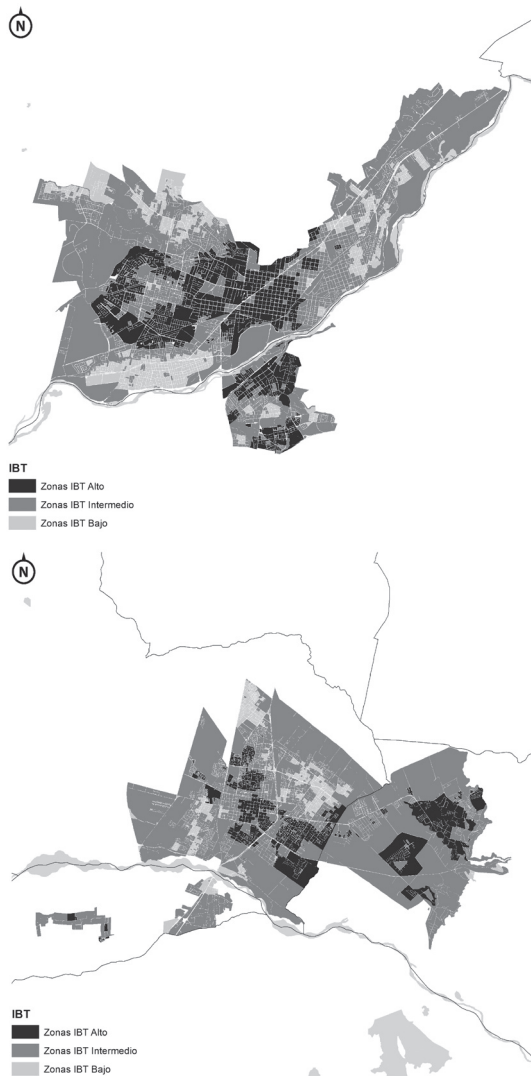
Fuente: Centro de Inteligencia Territorial, Universidad Adolfo Ibáñez, 2019.

Figura 5: Zonas de IBT alto, intermedio y bajo en Coquimbo – La Serena y Antofagasta



Fuente: Centro de Inteligencia Territorial, Universidad Adolfo Ibáñez y Cámara Chilena de la Construcción, 2018.

Figura 6: Zonas de IBT alto, intermedio y bajo en Temuco y Rancagua



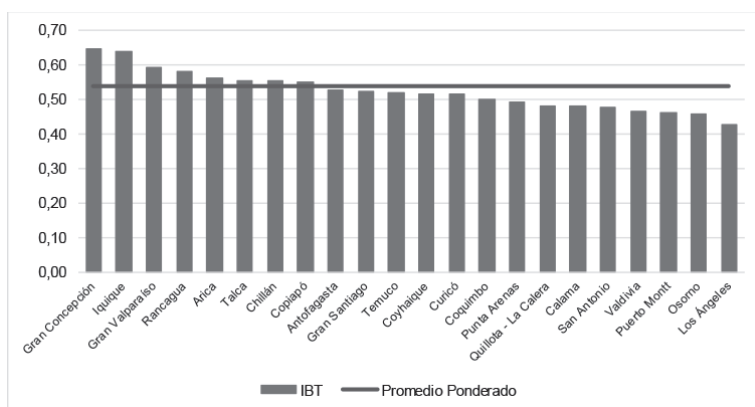
Fuente: Centro de Inteligencia Territorial, Universidad Adolfo Ibáñez y Cámara Chilena de la Construcción, 2018.

La paradoja de la centralización: el costo social del desarrollo centralizado

Las tendencias centralistas con que se ha actuado en Chile han llevado a un hiperdesarrollo urbano de la capital, en comparación con el resto del país, en cuanto a la calidad de empleo, de educación y de servicios en general. Esto habla de una focalización y una centralización de la inversión, que se ha manifestado en diferentes ámbitos de la calidad de vida urbana, como un mayor acceso a equipamientos de distinta índole (salud y educación) y una mayor cantidad de proyectos ligados al mejoramiento del espacio público, entre otros.

En cierto sentido, la centralización de tal inversión se ha justificado a través de la alta concentración demográfica que tiene la ciudad del Gran Santiago, que actualmente representa aproximadamente el 40% de la población total del país. No obstante, a pesar de la concentración de la inversión en el Gran Santiago, el valor global del IBT resulta ser un poco más bajo que el promedio ponderado a nivel nacional, y muy por debajo de ciudades como Gran Concepción, Iquique y Gran Valparaíso.

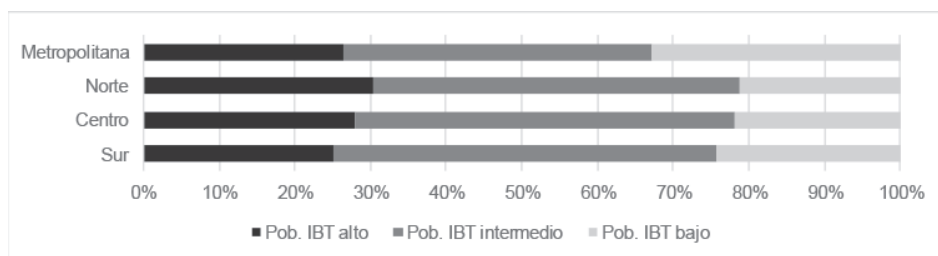
Gráfico 3: Valores de IBT por ciudad



Fuente: Centro de Inteligencia Territorial, Universidad Adolfo Ibáñez, 2019.

A pesar de que los porcentajes de población que viven en zonas con un alto IBT son similares entre las zonas norte, centro, sur y metropolitana del país, cuando comparamos el porcentaje de la población que vive en zonas con un bajo IBT, este es porcentualmente mayor en el área metropolitana. Como se muestra en el gráfico 4, en las zonas norte, centro y sur aproximadamente un 22% de la población resulta vivir en zonas con un bajo IBT, pero en la zona metropolitana, casi un 33% de la población vive en ellas.

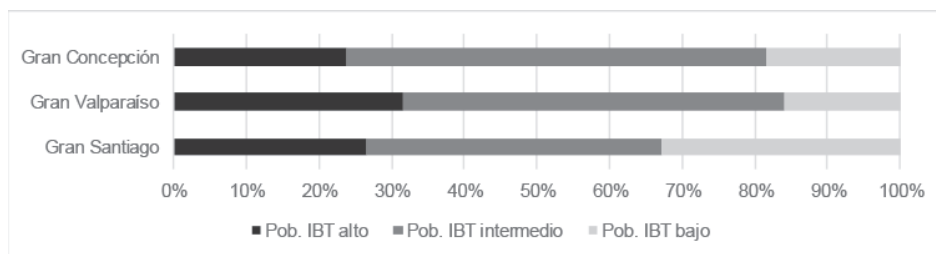
Gráfico 4: Población en sectores de bajo, intermedio y alto IBT por zona



Fuente: Centro de Inteligencia Territorial, Universidad Adolfo Ibáñez, 2019.

Incluso comparando las tres grandes ciudades de Chile –Gran Concepción, Gran Valparaíso y Gran Santiago– el porcentaje de población que habita en zonas de alto bienestar territorial es mayor en el Gran Valparaíso y similar en Gran Concepción y Gran Santiago. Sin embargo, en Gran Valparaíso y Gran Concepción la población que vive en zonas de la ciudad con bajo IBT es similar, con un 15% y un 18% respectivamente, muy por debajo del Gran Santiago.

Gráfico 5: Población en sectores de bajo, intermedio y alto IBT en las tres grandes ciudades



Fuente: Centro de Inteligencia Territorial, Universidad Adolfo Ibáñez, 2019.

Paradójicamente, a pesar de que la inversión en infraestructura y accesibilidad genera un alto nivel de desarrollo y crecimiento de la ciudad (como se vio en el caso del Gran Santiago), no necesariamente implica tener altos niveles de bienestar territorial; de hecho, casi dos millones de habitantes en la gran ciudad viven en zonas de bajo IBT. En este sentido, las ciudades intermedias tienen parte de la respuesta ante este tipo de problemáticas territoriales. Es necesario focalizar las políticas públicas en zonas del territorio que carecen de ellas, y hacerlo de una manera multidimensional para así continuar bajando aún más la población que vive en las zonas de bajo IBT.

Consideraciones finales

El territorio es multidimensional desde su ordenación. Es por esto que cuando se hace referencia a la forma de habitar las ciudades y a la configuración de estas, también se deben considerar las múltiples dimensiones que informan las oportunidades de los habitantes, de acceder a servicios y equipamientos en diversos contextos urbanos. Estos van componiendo un criterio para considerar áreas de la ciudad para las diversas tomas de decisiones que se deban realizar al respecto.

El Indicador de Bienestar Territorial, las dimensiones y los subindicadores que lo componen, se han convertido en una clave para el diseño y la priorización de políticas públicas, y para intervenciones que buscan generar entornos urbanos sostenibles e incluyentes, así como también para el abastecimiento de nuevos equipamientos en donde se reconozca déficit. Los indicadores y el sistema de análisis territorial, mediante un análisis multicriterio, permiten abordar la difícil tarea de reconvertir situaciones complejas, a través de una mirada integral de la problemática. Esa reconversión se basa en una correcta focalización, para luego establecer una evaluación, consideración de escenarios y monitoreo de procesos y resultados.

Los IBT evalúan la accesibilidad funcional a equipamientos y servicios, la infraestructura de las ciudades y las condiciones ambientales y socioeconómicas del territorio. Estos se construyen a nivel de cada manzana urbana, lo que permite un análisis espacial detallado y agregable a escalas mayores según se necesite. Parte de ellos resultan ser un instrumento que considera la distribución de los equipamientos en relación con la población, utilizan el concepto de accesibilidad como factor fundamental para la equidad en las ciudades y muestran la relación de capacidad de carga de equipamientos y servicios disponibles físicamente para la población.

Cuando los territorios urbanos son evaluados con un instrumento multidimensional como el IBT, se logran analizar los territorios de dos formas principalmente: por un lado, se pueden determinar zonas bien delimitadas dentro de la ciudad con una alta concentración de valores altos y bajos, y de esta forma focalizar la política pública. Por otro lado, también podemos identificar tendencias por ciudad a lo largo de Chile y contrastar los resultados a una escala mayor.

Al interior de las ciudades, las zonas de alto y bajo IBT se correlacionan estrechamente con los niveles socioeconómicos de la población que los habita. Por esto, la desigualdad al interior de las ciudades no tiene

únicamente una expresión económica ni social, sino que se reproduce territorialmente en múltiples aristas. Cuando vemos las tendencias que se presentan a lo largo de todo el país, podemos identificar patrones geográficos de la distribución de los valores de las dimensiones del IBT, tal como la calidad ambiental. A su vez, las ciudades grandes e intermedias (sobre 200 000 habitantes) muestran altos valores en las dimensiones de infraestructura y accesibilidad, en comparación con las ciudades más pequeñas.

A pesar de que el Gran Santiago tiene altos valores en accesibilidad e infraestructura, presenta una paradoja respecto a su crecimiento: concentra a un tercio de su población en sectores con bajo IBT, por lo que el hiperdesarrollo conlleva un alto costo social. De esta forma, las ciudades intermedias parecen tener la fórmula para generar un desarrollo paulatino y disminuir la cantidad de personas que viven en sectores más hostiles, desde distintos puntos de vista. Son estas ciudades intermedias las que tienen menores porcentajes de población en zonas con bajo IBT, por lo que la focalización de la inversión también se puede distribuir de una forma mucho más apropiada.

Ante lo anterior, es necesario buscar un adecuado desarrollo de todas las ciudades del país, invirtiendo en accesibilidad e infraestructura, pero resguardando la calidad ambiental de cada una de ellas, como en el caso de las ciudades intermedias. Solo si miramos el bienestar territorial desde distintas dimensiones, podemos tener un diagnóstico complejo de lo que sucede en las ciudades, y de esta forma, buscar mejorar la calidad de vida de quienes habitan en ellas. Asimismo, las ciudades intermedias pueden demostrar ser excelentes oportunidades de desarrollo y evaluación de pilotos de inversión y políticas públicas. En vez de exponer esfuerzos a los contextos más agudos de desigualdad, estas ciudades parecen mejor para probar nuevas medidas –en el sentido de mejor viabilidad y control de variables–, las que luego pueden ser escaladas a centros urbanos mayores.

Referencias

Valenzuela, L. (2018). Indicadores de Bienestar Territorial. En: F. Rojas y F. Vera (Eds.), *Construyendo Gobernanza Metropolitana: El caso de Chile* (1° ed., pp. 46-119).

Banco Interamericano de Desarrollo,

La Geografía de la Educación: un sistema de inteligencia territorial para la toma de decisiones y el desarrollo de políticas públicas en educación

Patricio Rodríguez V.

Centro de Investigación Avanzada en Educación Universidad de Chile

Correo: prodriguez@ciae.uchile.cl.

Luis Valenzuela B.

Centro de Inteligencia Territorial, Design Lab Universidad Adolfo Ibañez.

Correo: luis.valenzuela@uai.cl.

1. Contexto y desafíos de la nueva educación pública

El 16 de noviembre de 2017 se promulgó la Ley 21.040 (Ministerio de Educación, 2017), que crea el nuevo sistema de educación pública y establece una serie de desafíos que esta debe abordar. Específicamente, en su artículo 5 esta ley define nueve principios del nuevo sistema:

- 1) Calidad integral: “el sistema se orientará hacia la provisión de una educación de calidad que permita a los estudiantes acceder a oportunidades de aprendizaje para un desarrollo integral, llevar adelante sus proyectos de vida y participar activamente en el desarrollo social, político, cultural y económico del país” (Ministerio de Educación, 2017 Art. 5a).

- 2) Mejora continua de la calidad: “el sistema velará por el mejoramiento sostenido de los procesos educativos que se desarrollen en los establecimientos educacionales dependientes de los servicios locales, con el objeto de alcanzar una educación de calidad integral e inclusiva. Para ello, los integrantes del sistema deberán propender siempre al logro de los objetivos generales definidos en la ley y al cumplimiento de los estándares y los otros indicadores de calidad educativa que les resulten aplicables según sus niveles y modalidades” (Ministerio de Educación, 2017 Art. 5b).
- 3) Cobertura nacional y garantía de acceso: “el sistema asegurará la prestación del servicio educacional en todo el territorio nacional y el acceso de todas las personas, incluyendo especialmente a aquellas que tengan necesidades educativas especiales, de conformidad a la ley, a los distintos niveles educativos, considerando las formaciones diferenciadas que ellos incluyen, y las distintas modalidades educativas, velando además por la continuidad del servicio” (Ministerio de Educación, 2017 Art. 5c).
- 4) Desarrollo equitativo e igualdad de oportunidades: “los integrantes del sistema deberán ejecutar medidas de acción positiva que, en el ámbito educacional, se orienten a evitar o compensar las consecuencias derivadas de las desigualdades de origen o condición de los estudiantes, velando particularmente por aquellos que requieran de apoyos especiales y una atención diferenciada, con el propósito de que puedan desarrollar al máximo sus potencialidades” (Ministerio de Educación, 2017 Art. 5d).
- 5) Colaboración y trabajo en red: “el sistema y sus integrantes basarán su funcionamiento en la colaboración, fomentando la cooperación permanente y sistemática entre las instituciones que lo componen,

con el objeto de propender al pleno desarrollo de la educación pública”¹ (Ministerio de Educación, 2017 Art. 5e).

- 6) Proyectos educativos inclusivos, laicos y de formación ciudadana: “el sistema debe favorecer la expresión y valoración de las diferencias entre los estudiantes y sus particularidades” (Ministerio de Educación, 2017 Art. 5f).
- 7) Pertinencia local, diversidad de los proyectos educativos y participación de la comunidad: “el sistema deberá contar con proyectos educativos diversos y pertinentes a la identidad, necesidades e intereses de la comunidad, respetando siempre los derechos humanos y la convivencia democrática” (Ministerio de Educación, 2017 Art. 5g).
- 8) Formación ciudadana y valores republicanos: “el sistema promoverá en los estudiantes la comprensión del concepto de ciudadanía y los derechos y deberes asociados a ella, entendidos éstos en el marco de una república democrática, con el propósito de formar una ciudadanía activa en el ejercicio y cumplimiento de estos derechos y deberes” (Ministerio de Educación, 2017 Art. 5h).
- 9) Integración con el entorno y la comunidad: “El Sistema se encargará de promover el desarrollo de conocimientos, habilidades y valores que permitan a las personas y comunidades contribuir a asegurar, desde sus propias identidades, su supervivencia y bienestar, a través de una relación creativa y constructiva con sus respectivos entornos, reconociendo la interculturalidad” (Ministerio de Educación, 2017 Art. 5i).

¹ “Para ello, deberán realizar un trabajo colaborativo y en red, basado en el desarrollo profesional, el intercambio de información, el acceso común a servicios e instalaciones, la generación de redes de aprendizaje entre los integrantes de las comunidades educativas, el fomento del trabajo conjunto de sus diversos profesionales y el intercambio de buenas prácticas pedagógicas y de gestión educativa, promoviendo el desarrollo de estrategias colectivas para responder a sus desafíos comunes”.

Cada uno de los setenta Servicios Locales de Educación Pública (SLEP) –cuyo objeto es “proveer, a través de los establecimientos educacionales de su dependencia, el servicio educacional en los niveles y modalidades que corresponda” (Ministerio de Educación, 2017 Art. 16)– que se crearán, deberá realizar su función en conformidad a estos principios (Ministerio de Educación, 2017 Art. 17). Entre las funciones y atribuciones de los SLEP destacamos las siguientes:

- 1) “Proveer, a través de los establecimientos educacionales de su dependencia, el servicio educacional en los niveles y modalidades que corresponda de conformidad a la ley” (Ministerio de Educación, 2017 Art. 18a).
- 2) “Desarrollar la oferta de educación pública en el territorio que le corresponda y velar por una adecuada cobertura del servicio educacional, de acuerdo a las particularidades del territorio” (Ministerio de Educación, 2017 Art. 18d).
- 3) “Contar con sistemas de seguimiento, información y monitoreo, de conformidad a las orientaciones establecidas por la Dirección de Educación Pública, que consideren tanto la evaluación de procesos y resultados de los establecimientos educacionales de su dependencia, como los informes emitidos por la Agencia de Calidad de la Educación, de conformidad a la ley N° 20.529, con el objeto de propender a la mejora continua de la calidad de la educación provista por dichos establecimientos” (Ministerio de Educación, 2017 Art. 18f).
- 4) “Determinar la apertura, fusión o cierre de establecimientos educacionales de su dependencia dentro del territorio de su competencia, debiendo cumplir al efecto con la normativa educacional vigente” (Ministerio de Educación, 2017 Art. 18k).
- 5) “Determinar la apertura o cierre de especialidades de formación diferenciada en sus establecimientos de enseñanza media técnico-profesional, asegurando la existencia de una oferta territorial pertinente a las necesidades de desarrollo locales y debiendo cumplir al efec-

to con la normativa educacional vigente” (Ministerio de Educación, 2017 Art. 18l).

- 6) “Elaborar y proponer a la Dirección de Educación Pública, u otros organismos públicos a través de ella, proyectos de inversión en equipamiento e infraestructura educacional u otros ítems relacionados con su objeto y fines para desarrollar en el territorio de su competencia” (Ministerio de Educación, 2017 Art. 18m).
- 7) “Celebrar convenios con municipalidades en todas las materias que resulten relevantes para el cumplimiento de su objeto” (Ministerio de Educación, 2017 Art. 18ñ) y “con organismos públicos o privados para abordar asuntos de interés común” (Ministerio de Educación, 2017 Art.18o).
- 8) “Velar por la continuidad de la trayectoria educativa de los estudiantes, desarrollar acciones de retención escolar, así como ofrecer alternativas de reingreso para estudiantes que hayan visto interrumpida su trayectoria educativa” (Ministerio de Educación, 2017 Art. 19, N°4).
- 9) Contar con un Plan Estratégico Local de Educación Pública cuyo objeto será “el desarrollo de la educación pública y la mejora permanente de la calidad de ésta en el territorio respectivo, mediante el establecimiento de objetivos, prioridades y acciones para lograr dicho propósito” (Ministerio de Educación, 2017 Art. 45). Para ello deberá contar con al menos:
 - a. “Diagnóstico de la prestación del servicio educacional por parte del Servicio Local en el territorio de su competencia, con especial énfasis en las características de los estudiantes y en la situación de los establecimientos” (Ministerio de Educación, 2017 Art. 45a).
 - b. “Objetivos y prioridades de desarrollo de la educación pública en el territorio a mediano plazo” (Ministerio de Educación, 2017 Art. 45b).

- c. “Estrategias y acciones para el cumplimiento de los objetivos del plan” (Ministerio de Educación, 2017 Art. 45c).

La ley también establece la existencia de una Estrategia Nacional de Educación Pública cuyo objeto es mejorar la calidad de la educación pública provista por los establecimientos educacionales integrantes del sistema, propendiendo al pleno desarrollo de ésta. Esta estrategia debe considerar objetivos, metas y acciones en áreas tales como: cobertura y retención de estudiantes en el sistema, convivencia escolar, apoyos para el aprendizaje, inclusión y atención diferenciada a los estudiantes, implementación curricular, colaboración y articulación de los sectores y niveles educacionales entre sí, todo lo anterior según los recursos que disponga el país y sus respectivos presupuestos. (Ministerio de Educación, 2017 Art. 6).

Por lo tanto, la ley entrega al nuevo sistema de educación pública el mandato de generar estrategias a nivel nacional y local para el cierre de brechas definidas, de acuerdo a los nueve principios que guían este sistema. Toda estrategia precisa para su elaboración de un diagnóstico que defina prioridades y acciones de cierre de brechas. Los diagnósticos, a su vez, requieren de datos para efectuar los análisis, que además deben ser compartidos a nivel local, nacional y con las otras agencias que son parte del Sistema de Aseguramiento de la Calidad (SAC) de la Educación. Para esto se necesitan definir preguntas estratégicas de corto plazo, generar evidencia para resolver esas preguntas e implementar mecanismos de acceso e interacción con dicha evidencia. Esto busca resolver la necesidad de “contar con sistemas de seguimiento, información y monitoreo” como se refiere en el Art. 18f de la Ley 21.040.

Los problemas que se requiere abordar, entonces, son cómo apoyar la correcta toma de decisiones durante la implementación de esta nueva política pública en educación, y qué información estratégica necesitan los servicios en la medida en que entran en vigencia de aquí a 2025.

Uno de los cambios más sustantivos que plantea la administración de la educación pública es la diversidad geográfica y sociodemográfica

de los territorios en que opera. Esta debe ser considerada, ya que normalmente es invisible al diseño y la implementación de políticas públicas en educación. Nuestra experiencia previa muestra, por ejemplo, que el desempeño del sistema escolar no solo es resultado de las condiciones propias de los establecimientos, sino que también depende de otros factores propios de contextos no educativos (Rodríguez et al., 2016). Por otro lado, la construcción de indicadores, el uso técnicas de visualización analítica y modelos explicativos/predictivos, son instrumentos que permiten explicitar dinámicas entre los territorios, además de su relación con variables no educativas previamente invisibles (Rodríguez et al., 2016).

Para esto último se desarrolló un sistema de seguimiento, información y monitoreo, que apoya la gestión de la educación pública y que otorga información objetiva, oportuna y actualizada para la correcta toma de decisiones respecto de la implementación de las políticas públicas en educación. A través de esta plataforma se pueden definir estándares de servicios, diagnosticar las brechas entre la situación actual y el estándar deseado, diseñar planes y asignar recursos para cerrar las brechas identificadas y hacer seguimiento y evaluación de la implementación de dichas políticas.

2. Definición de las preguntas estratégicas

El diseño y la implementación de los SLEP responde a la heterogeneidad sociodemográfica y geográfica, y a una lógica compensatoria de las inequidades presentes en el territorio (Ministerio de Educación, Chile, 2015). Por lo tanto, los desafíos de corto plazo estratégicos para los SLEP responden a las siguientes preguntas:

- 1) ¿Cuál es el contexto territorial del municipio o SLEP y las características de los alumnos que estudian en él? Para compensar la inequidad territorial se necesita diagnosticarla, entendiendo que es exterior a la escuela y que forma parte de las condiciones en que funciona

el sistema educativo. Esto significa incorporar la variable territorial previamente ignorada en la toma de decisiones y la elaboración de la política pública. Conociendo este contexto es posible generar políticas públicas que se hagan cargo del desarrollo equitativo y la igualdad de oportunidades, la pertinencia local, la diversidad de los proyectos educativos y la participación de la comunidad e integración con el entorno y la comunidad. Y que, junto con esto, operacionalicen las oportunidades de colaboración con otros órganos del Estado, especialmente los municipios cuando el estudiante vive en una comuna diferente a la que estudia.

- 2) ¿Cuál es la situación de los establecimientos y cómo ha evolucionado su desempeño en el tiempo? Los establecimientos dentro del territorio tienen características diferentes dependiendo de dónde están ubicados (por ejemplo, escuelas rurales) y el tipo de estudiantes que reciben (por ejemplo, vulnerables). Cada uno de estos establecimientos ha seguido una trayectoria de mejoramiento a lo largo del tiempo, que en algunos casos ha sido exitosa y en otros no. Por esta razón necesitamos identificar aquellos establecimientos que han logrado una mejora sistemática en el tiempo para aprender de ellos, y acompañar aquellos cuya situación se ha ido deteriorando para así poder garantizar la calidad de acceso a la educación de sus estudiantes.
- 3) ¿Cómo es la configuración territorial de la oferta pública, en términos de calidad y equidad de acceso? Esta pregunta se relaciona con los principios de calidad integral, la mejora continua de la calidad, la cobertura nacional y la garantía de acceso, el desarrollo equitativo y la igualdad de oportunidades que requiere todo sistema educativo. Todo lo anterior involucra entender la falta de oferta, ya que es labor del Estado entregar educación a todos los ciudadanos.

3. Sistema de información, seguimiento y evaluación de la educación pública

Este sistema es una plataforma que entrega a los usuarios finales, la información y la evidencia para responder a las preguntas estratégicas que servirán de insumo para la toma de decisiones. Así, se publican resultados de análisis, modelos e indicadores que se entregan a través de la plataforma², por medio de una combinación de tableros de control (*dashboards*) y mapas de indicadores territoriales. El esquema general de la plataforma se muestra a continuación en la Figura 1.

La arquitectura considera una plataforma de *delivery* que recibe toda la información que esté disponible a nivel de respuesta o resultado. Estos datos se organizan en paquetes para su entrega, o bien en visualizaciones interactivas con las cuales los usuarios del sistema interactúan.

La plataforma utiliza una arquitectura de software y hardware dinámica y escalable a través de computación elástica, que entrega sus servicios en cualquier dispositivo y en cualquier lugar. El entorno cuenta con dos bases de datos: una relacional estándar y otra con características geoespaciales. Las dos consideran características de hardware para beneficiar las operaciones de entrada y salida (como discos de estado sólido), y ambas se encuentran configuradas en máquinas virtuales en la nube, considerando procesos de respaldo automáticos.

Las bases de datos se comunican con un *DataLake*³ que permite almacenar tanto los respaldos como los datos fuente que permiten la creación de estas bases de datos relacionales. Las bases de datos alimentan

² Así, la plataforma potencialmente puede tener aplicaciones en otros contextos (por ejemplo, salud, desarrollo social), ya que es solo el medio de interacción y consulta de los tomadores de decisiones con la información relevante para su accionar.

³ Un *data lake* es un método para almacenar datos dentro de un sistema o repositorio en su formato natural, lo que facilita la colocación de datos en varios esquemas y formas estructurales, generalmente blobs (*binary large objects*) o archivos de objetos.

Figura 1: Esquema de la plataforma de inteligencia territorial que identifica sus principales componentes de interacción: dashboards y mapas con sus respectivos controles.

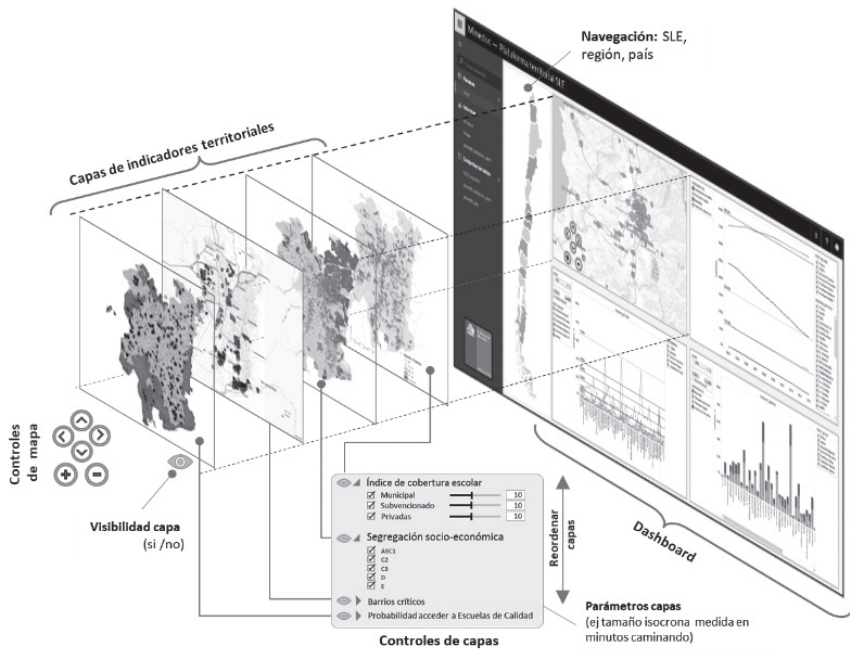
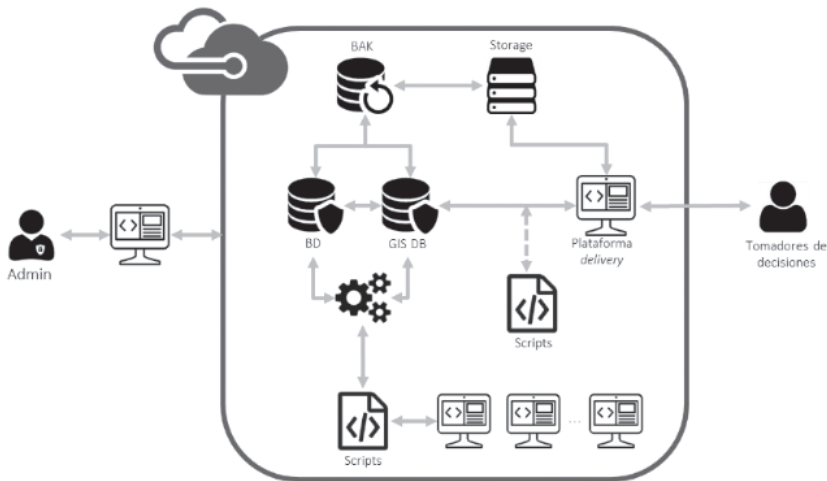


Figura 2: Arquitectura de la solución desarrollada.



diferentes procesos y *scripts*, con la finalidad de generar información necesaria para análisis/observaciones, generación de nuevos indicadores, procesamiento de modelos de estadística avanzada y/o *Machine Learning*. La arquitectura también permite que se agreguen máquinas virtuales para paralelizar los procesos de cómputo de alto rendimiento cuando así se requiera.

3.1. Indicadores de inequidad espacial en los territorios

Para responder al primer desafío estratégico se cuenta con una serie de indicadores que muestran la inequidad espacial de los territorios. Estos indicadores son de accesibilidad espacial a servicios públicos (Figura 3), que mide el acceso a nivel de manzana a equipamientos edificados públicos, típicamente en núcleos locales; y de capital socioambiental (Figura 4), que mide los recursos socioeconómicos, materiales y ambientales a nivel de hogar, sin desplazarse del lugar de residencia.

Estos indicadores pueden combinarse⁴ para dar origen a un tercer mapa (Figura 5) que corresponde al Índice de Bienestar Territorial (ver capítulo correspondiente), el cual sintetiza los anteriores y permite diagnosticar las condiciones de origen de los estudiantes verificando si provienen de barrios críticos.

⁴ El mapa de la Figura 5 es un ejemplo de combinación de indicadores territoriales, lo que se realiza a través de un análisis de homogeneidad. Este plantea la idea de maximizar las correlaciones entre variables para obtener un escalamiento óptimo (Leeuw & Mair, 2009), es decir, cuál es el peso relativo de la variable dentro del indicador en lugar de una ponderación manual heurística.

Figura 3: Mapa de Santiago que muestra accesibilidad general a servicios públicos. Colores más oscuros representan un mejor acceso.

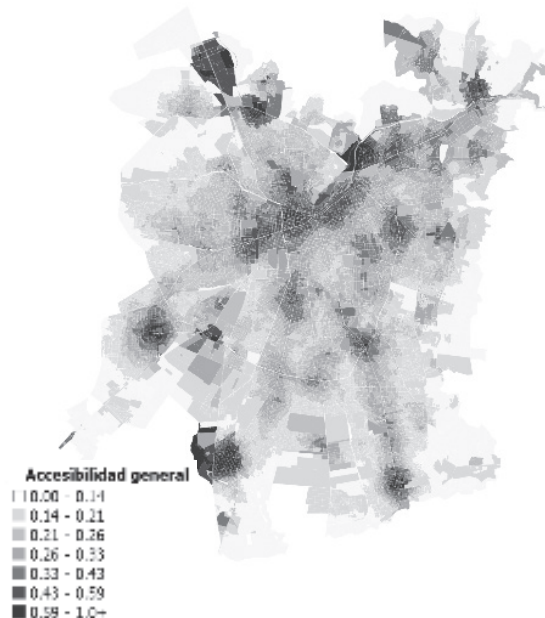


Figura 4: Mapa de Santiago que muestra el capital socioambiental a nivel de manzana. Colores más oscuros representan mayores recursos

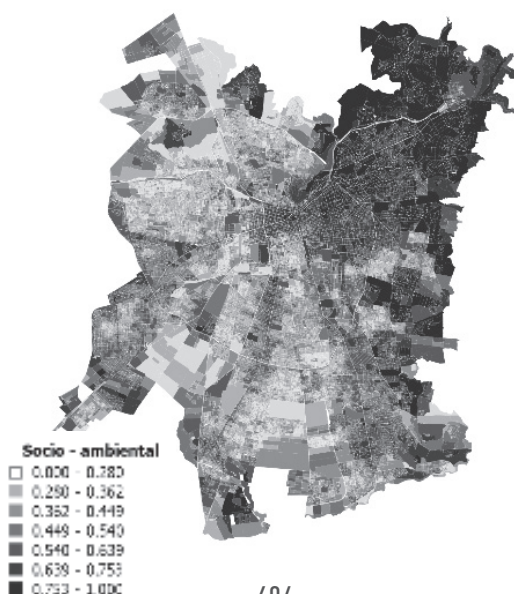
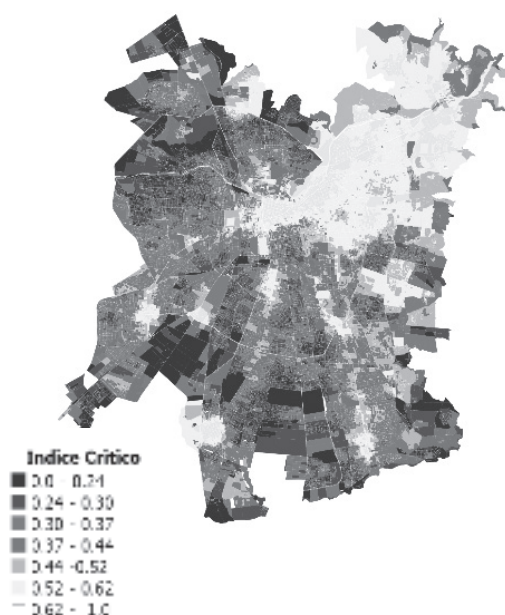


Figura 5: Combinación de las variables de accesibilidad y capital socioambiental. Las zonas más oscuras corresponden barrios críticos.



3.2. Evolución de la mejora de los establecimientos educativos

Uno de los factores críticos que condicionan la evolución de la trayectoria y de la brecha de logros académicos de los estudiantes es el acceso a una oferta educativa de calidad, especialmente para aquellos estudiantes más vulnerables. Para garantizar la equidad, esto muchas veces supone desarrollar procesos de mejora a gran escala y que sean sostenibles en el tiempo (Valenzuela, Bellei, & Allende, 2016).

Es fundamental identificar establecimientos educacionales en diferentes niveles de efectividad educativa y entender cómo evolucionan con

el tiempo. Todo esto, para desarrollar políticas educativas específicas a las diversas situaciones y desafíos que los establecimientos enfrentan, y que sean adecuadas a sus capacidades (Valenzuela et al., 2016).

Para el caso de Chile, académicos del Centro de Investigación Avanzada en Educación proponen un índice agregado que integra diversos indicadores del desempeño de la escuela en una medida más comprensiva, denominada Índice de Desempeño Escolar o IDE (Valenzuela & Allende, 2014; Valenzuela et al., 2016). Para su construcción se utilizan diez variables que consideran indicadores sobre efectividad y eficacia escolar, eficiencia interna, equidad relativa y equidad absoluta. Luego, mediante la aplicación de un análisis factorial se determina el peso de cada indicador⁵.

Las variables consideradas fueron:

- 1) Efectividad escolar: Puntaje promedio pruebas SIMCE⁶ de 4° básico de Lenguaje y Matemática.
- 2) Eficacia escolar: Estimación del efecto escuela para cada año en lectura y Matemática. A partir de un modelo multinivel se estimó el efecto (positivo o negativo) que cada establecimiento generaba en el conjunto de sus estudiantes, controlado por los atributos individuales (educación de los padres, número de libros en el hogar, ingreso) y del establecimiento (condiciones socioeconómicas, selectividad, dependencia institucional, ubicación geográfica).
- 3) Eficiencia interna: Tasa de aprobación anual en primer ciclo de educación básica (1° a 4° básico) y tasa de retención de estudiantes en primer ciclo.

⁵ Para más detalles ver Valenzuela & Allende (2014).

⁶ El SIMCE (Sistema de Medición de la Calidad de la Educación) es un conjunto de pruebas estandarizadas con representatividad a nivel de centro educativo que se aplican en distintos niveles y asignaturas.

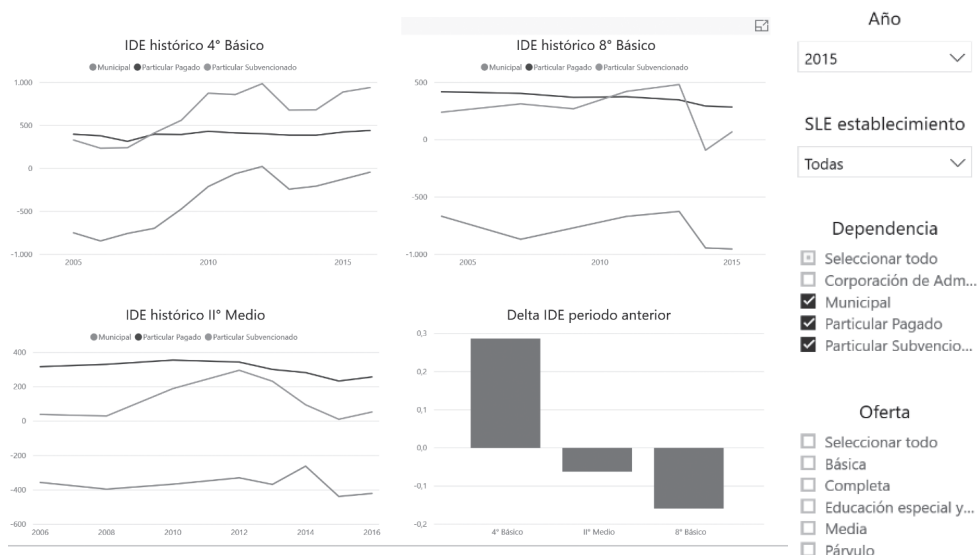
- 4) Equidad relativa: Promedio SIMCE sobre la desviación estándar en dicha prueba (inverso coeficiente de variación) para lectura y Matemática.
- 5) Equidad absoluta: Porcentaje de estudiantes de 4° básico que superan el estándar de aprendizaje insuficiente en lectura como Matemática.

Para que el IDE sea comparable a través del tiempo, se definió el promedio móvil de 2002-2005 como el período inicial de comparación de la evolución del Índice (para comparaciones interanuales se define el año 2002 como el año de inicio). El puntaje de cada promedio móvil (año) para cada variable se estandariza en base a la media y la desviación estándar del período definido como inicial (promedio móvil 2002-2005 o el año 2002), lo que permite que este tenga una distribución entre las escuelas con media 0 y desviación estándar 1.

Para construir el IDE en los años siguientes se mantiene estable el peso de cada variable y su valor se estandariza respecto a la media y desviación estándar observada en el período base, tal como un índice Laspeyres de precios. Este mismo índice se puede definir para 8° básico y segundo medio, tomando en cuenta el SIMCE de dichos años como indicador de eficacia escolar. Por lo tanto, para responder a la segunda pregunta estratégica, se incorpora este indicador en la plataforma con fin de visualizar las brechas entre las distintas dependencias o mirar la mejora específica de un establecimiento.

Como muestra la Figura 6, dicho indicador permite determinar en el tiempo la variación del desempeño del establecimiento, tomando como unidad de base el año 2002. En este caso se muestran los índices agregados por establecimiento y separados por dependencia para 4° y 8° básico y segundo medio. Como puede verse, existe una tremenda brecha entre los establecimientos públicos, los particulares subvencionados y los privados.

Figura 6: Mejoramiento educativo de los establecimientos chilenos entre 2004 y 2016.



3.3. Configuración de la oferta pública

A nivel educativo, la plataforma provee indicadores de cobertura de acceso a educación. El índice de servicio escolar (ISE) entrega la cobertura de acceso que tiene una manzana del territorio a un establecimiento en una distancia de diez minutos caminando (Figura 7 y Figura 8). Este indicador corresponde a un *benchmark* de lo que debería ser una cobertura adecuada de establecimientos para los estudiantes.

Figura 7: Cobertura de vacantes por manzana para las ciudades de La Serena y Coquimbo para primero básico, solo considerando los establecimientos municipales y particulares subvencionados.

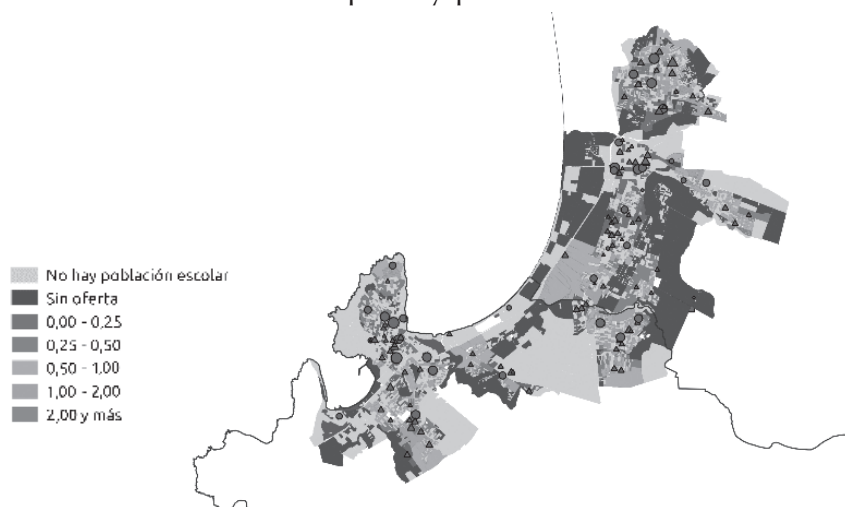


Figura 8: Cobertura de vacantes por manzana para las comunas de Lo Prado, Pudahuel y Cerro Navia y sus comunas aledañas para primero medio, solo considerando los establecimientos municipales y particulares subvencionados.

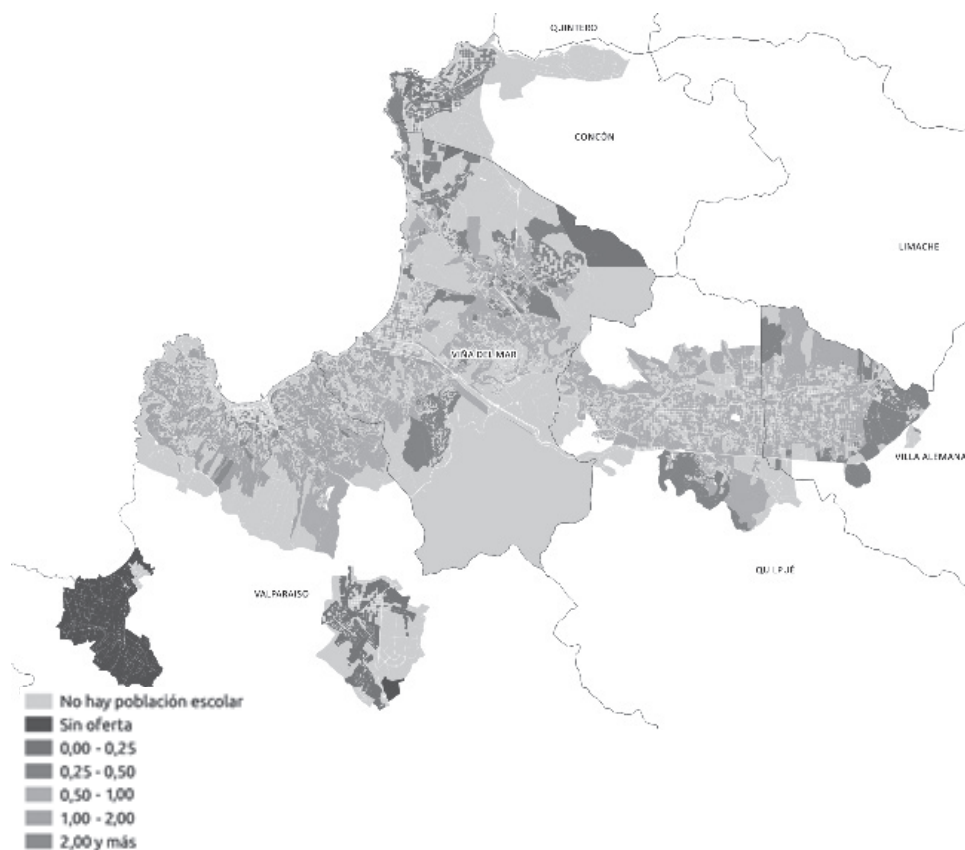


Otro indicador de acceso es el Índice de Acceso a Establecimientos (IAE), que toma en consideración el desplazamiento factual de los estu-

Figura 9: IAE para Santiago de Chile, para I medio grado en educación pública. Se puede ver que se producen anillos concéntricos con menor cobertura hacia la periferia, producto de la concentración espacial de liceos en el centro de la ciudad.



Figura 10: IAE para la V región de Chile, para I Medio en educación pública. Se puede ver que la mejor cobertura de educación pública se encuentra en Valparaíso y es menor hacia el interior, Viña del Mar y Concón.



diantes, es decir, cuánto se desplazan en función de su nivel socio-económico (Figura 9 y Figura 10).

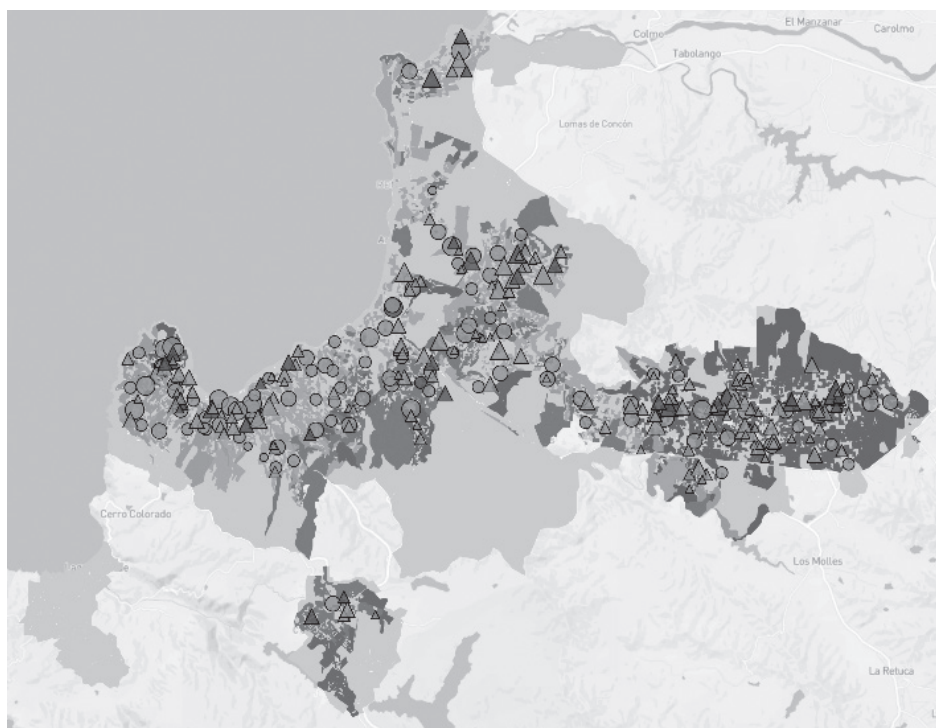
Finalmente, se considera un indicador de acceso a establecimientos efectivos (IAEE) que considera como oferta solo aquellos establecimientos que cumplen un cierto estándar de desempeño, que en Chile se mide a través de la prueba SIMCE (Figura 11 y Figura 12). Dicho estándar es

que en un establecimiento al menos el 30% de sus estudiantes logre un nivel de desempeño adecuado en las pruebas SIMCE tanto de Lenguaje como de Matemática. Para el IAEI construido para Prekinder y 1° básico se considera para el estándar de desempeño la prueba SIMCE de 4° básico y para el indicador de 7° básico y I Medio, el estándar considera las pruebas de II medio.

Figura 11: Detalle del IAEI para prekinder de Santiago de Chile en todas las dependencias. La simbología es idéntica a la del mapa del IAEI. Los establecimientos en azul son los que cumplen el estándar y los grises son los que no lo cumplen.



Figura 12: IAEE de la V región de Chile para prekinder en todas las dependencias. La simbología es idéntica a la del mapa del IAEE. Los establecimientos en azul son los que cumplen el estándar y los grises son los que no lo cumplen.



En todos los indicadores se analizan niveles de entrada al sistema escolar, que son: Prekinder, 1° básico, 7° básico y I medio. En Chile, estos indicadores –además de los de inequidad espacial no educativa– están disponibles para las veintitrés ciudades más pobladas del país: Arica, Iquique, Antofagasta, Calama, Copiapó, Vallenar, Coquimbo/La Serena, San Antonio, Valparaíso/Viña, Quillota/La Calera, Santiago, Rancagua, Curicó, Talca, Chillán, Los Ángeles, Gran Concepción, Temuco, Valdivia,

Osorno, Puerto Montt, Coyhaique y Punta Arenas, cubriendo el 70% de la población.

4. Próximos desafíos

Un desafío pendiente es responder una cuarta pregunta estratégica: ¿Cómo son las trayectorias educativas de los estudiantes y cómo se puede asegurar la retención de los estudiantes en el sistema escolar? La calidad de la educación pública es el piso de rendimiento de todo el sistema educacional, y además afecta a los estudiantes más vulnerables. Entender las trayectorias reales que siguen los estudiantes se relaciona directamente con los principios de calidad integral, mejora continua de la calidad, desarrollo equitativo e igualdad de oportunidades. Además, permite identificar a aquellos estudiantes que están en riesgo de exclusión educativa, lo cual produce un enorme costo social y económico para los países de la región.

Por esta razón, en la actualidad estamos trabajando en conjunto con el Ministerio de Desarrollo Social para agregar más variables que permitan tipificar trayectorias de los estudiantes. Es preciso detectar aquellas que son incompletas, los eventos biográficos que las causan y si estos son particulares del territorio en que ocurren.

5. Agradecimientos

Todo este trabajo fue posible gracias al financiamiento de CONICYT-FONDEF a través de los proyectos CA13I10023 y IT15I10010, el Ministerio de Educación a través de un convenio de cooperación y *Microsoft Research* a través de sus Data Science awards. También se agradece el financiamiento otorgado por el Fondo Basal para Centros de Excelencia proyecto FB0003 de PIA-CONICYT

Referencias

- Leeuw, J. de, & Mair, P. (2009). Gifi Methods for Optimal Scaling in R: The Package homals. *Journal of Statistical Software*, 31(1), pp. 1–21.
- Ministerio de Educación, Chile. (2017). Ley 21040. Recuperado de <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1111237>
- Ministerio de Educación, Chile. (2015). Nueva Educación Pública - Desafío fundamental de la Reforma Educacional.
- Rodríguez, P., Truffello, R., Suchan, K., Varela, F., Matas, M., Mondaca, J., ... Allende, C. A. (2016). *Apoyando la formulación de políticas públicas y toma de decisiones en educación utilizando técnicas de análisis de datos masivos: el caso de Chile*. Recuperado de: <https://doi.org/10.13140/RG.2.1.1419.9283>
- Valenzuela, J. P., & Allende, C. (2014). *Trayectorias de mejoramiento en las escuelas chilenas: el rol del nivel socioeconómico y su vinculación con el ordenamiento de los establecimientos escolares*. Recuperado del repositorio de la Universidad de Chile: <http://www.conicyt.cl/pia/files/2014/01/201401-01.pdf>
- Valenzuela, J. P., Bellei, C., & Allende, C. (2016). Measuring systematic long-term trajectories of school effectiveness improvement. *School Effectiveness and School Improvement*, 27(4), pp. 473–491.

Laboratorio de Investigación en Ciencias Sociales Aplicadas: un termómetro de la dinámica del desarrollo regional

Sonia Salvo G.

Universidad de La Frontera. Correo: sonia.salvo@ufrontera.cl

Patricio Ramírez R.

Universidad de La Frontera. Correo: patricio.ramirez@ufrontera.cl

El Laboratorio de Investigación en Ciencias Sociales Aplicadas (LICSA) integra de forma interdisciplinar la aplicación y el desarrollo de perspectivas metodológicas cuantitativas para la producción científica continua, la generación de proyectos de investigación y de interés público, la obtención y monitoreo de indicadores psicosociales, comportamentales, comunitarios, socioeconómicos, culturales, locales y regionales. Lo anterior, considerando el estudio sistemático de la interculturalidad propia del sur de Chile y de la convivencia social, participación ciudadana y calidad de vida. Dichos aspectos se ven fortalecidos por la concurrencia de académicos calificados y por el establecimiento de sinergias, a través de la conformación de redes internas y externas, vinculadas con en el LICSA. Con esto se potencia el desarrollo del conocimiento científico propio y se generan redes académicas internacionales y espacios para el trabajo colaborativo.

1. Misión

El LICSA tiene como misión prioritaria el análisis de la realidad social nacional y de la Araucanía. Junto con esto, busca fomentar y desarrollar investigación y soporte metodológico y estadístico cuantitativo, para la realización de estudios en ciencias sociales aplicadas de alto impacto. Esto, para el desarrollo regional y nacional, y con el fin de aportar al lineamiento e implementación de políticas públicas.

2. Visión

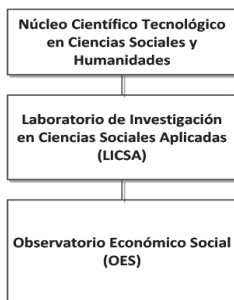
Liderar el estudio de la realidad social sobre la base de datos primarios y secundarios que permitan marcar tendencias, generar tecnología social y aportar a la toma de decisiones en la política pública, a modo de posicionar a la Universidad de La Frontera como referente en este ámbito.

3. Estructura organizacional

El LICSA se encuentra al alero del Núcleo Científico Tecnológico en Ciencias Sociales y Humanidades, que brindó el soporte financiero para los profesionales con dedicación exclusiva a este.

Además, el LICSA alberga al Observatorio Económico Social, que enfoca su trabajo en el análisis de la coyuntura económica y social de la región de la Araucanía. Si bien este observatorio tiene un origen previo a la creación del LICSA, se ha incorporado con el fin de potenciar su trabajo. En el siguiente diagrama (figura 1.1) se muestra la estructura anteriormente descrita.

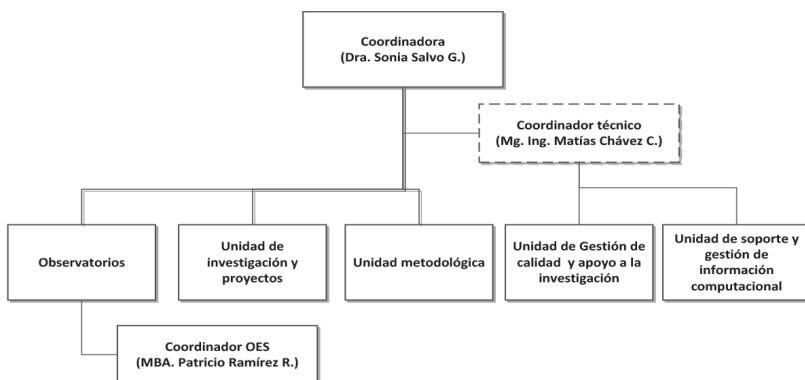
Figura 1.1: Diagrama de la estructura organizacional del LICSA.
Fuente: Proyecto creación del LICSA.



Elaboración propia.

Cada una de las unidades de trabajo presentadas en la figura 1.1 está conformada por un personal que tiene respectivos roles, funciones y responsabilidades. En la figura 1.2 se puede apreciar la estructura funcional del LICSA y del observatorio, con las unidades que se han definido al interior del laboratorio como parte de su estructura.

Figura 1.2: Diagrama de la estructura funcional del LICSA con responsables. Fuente: Proyecto creación del LICSA.



Elaboración propia.

4. Objetivos estratégicos

1. Incrementar la productividad científica en ciencias sociales aplicadas.

Objetivos específicos:

- Elaborar y publicar artículos científicos en revistas indexadas en ISI y/o SCOPUS.
- Formular y ejecutar proyectos y programas de investigación social aplicada.

2. Posicionar regional y nacionalmente la investigación en ciencias sociales aplicadas.

Objetivos específicos:

- Elaborar estudios e informes de problemáticas socioeconómicas relevantes para la región.
- Fortalecer al observatorio en la generación, análisis y difusión de indicadores socioeconómicos de la región.
- Difundir los resultados de estudios e investigaciones realizados, mediante informativos noticiosos y cápsulas científicas en formato gráfico, de audio y video.
- Participar en la discusión de la coyuntura económica y social regional, a través de estudios relacionados que sirvan de insumo y apoyo a la toma de decisiones.

El segundo objetivo estratégico es tarea del Observatorio Económico Social de la región de la Araucanía, que presentamos a continuación.

5. Observatorio Económico Social de la región de La Araucanía (OES)

El Observatorio Económico Social de la región de La Araucanía (OES-UFRO) se encuentra anclado al Laboratorio de Investigación en Ciencias

Sociales Aplicadas, donde se le presta soporte para realizar su quehacer, asociado a estudios coyunturales y eventos de vinculación con el medio.

El OES–UFRO tiene como misión principal relacionar el medio local y regional con la Universidad de La Frontera, a través de las apariciones en medios de comunicación externos. Con esto contribuye al análisis de temas económicos y sociales, y busca ser referente y líder de opinión en sus ámbitos de acción.

El OES cuenta con un coordinador, quien se encarga de elaborar y publicar a través de la página web, informes de carácter coyuntural y contingentes, basados en cifras publicadas por diferentes fuentes gubernamentales. Por otro lado, en conjunto con el LICSA, desarrolla una vez al año un seminario en el que convoca a autoridades públicas y privadas, y da a conocer algún estudio realizado en un ámbito económico relevante para la región.

Entre los objetivos específicos del OES se encuentran:

1. Desarrollar y estimar indicadores económico-sociales regionales, en base a datos disponibles y accesibles, que permitan el monitoreo de los procesos de desarrollo regional. Lo anterior, tanto de largo como de corto plazo, de manera que contribuyan regularmente al debate científico y técnico en el tema.
2. Desarrollar estudios socioeconómicos de contingencia a nivel regional, más profundos en torno a temáticas de empleo, comercio, vivienda, salud, sectores financieros y demográficos, tanto de largo como de corto plazo.
3. Actualizar y difundir los documentos e información anexada a la página web del Observatorio Económico y Social (OES).
4. Postular a fondos concursables de carácter público y académico.
5. Posicionar y vincular al OES con la comunidad universitaria y regional, a través de espacios de discusión y reflexión, tales como encuentros, seminarios, conferencias, entrevistas ante medios locales, entre otros.
6. Generar alianzas estratégicas con instituciones públicas y privadas.

7. Recibir y realizar requerimientos de investigación de instituciones externas.
8. Representar a la Universidad de la Frontera en el Convenio INE-UFRO (para compartir bases de datos) y mantener una activa participación en las diferentes iniciativas del desarrollo económico y social de la Araucanía.

Tabla 1: Informes de coyuntura elaborados por el OES en 2018

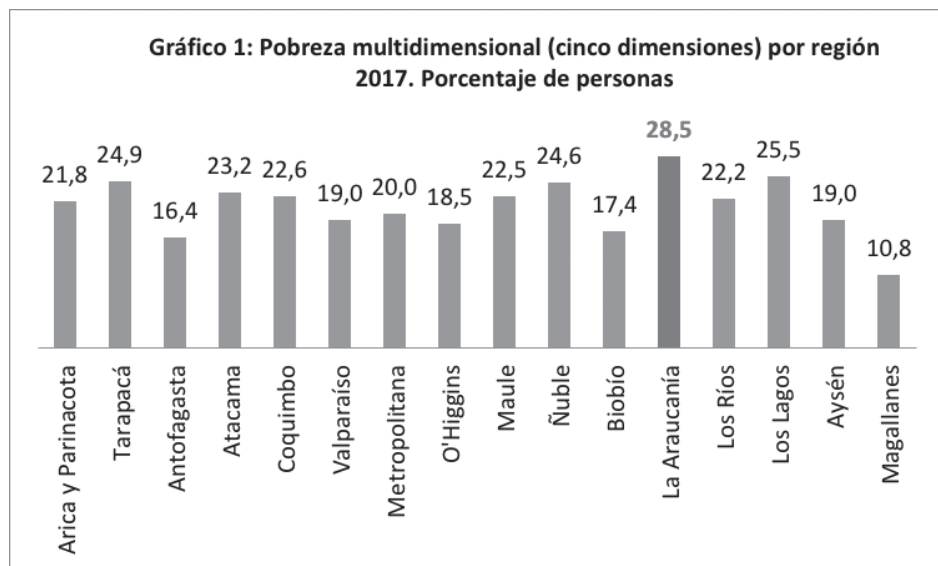
N°	Nombre Informe
1	Modelos econométricos para cuantificar el empleo en Chile, periodo 2014-1 a 2016-4.
2	Creación de empleo asalariado en la Araucanía, anota en 2017 su peor registro desde 2011.
3	Exportaciones de la Araucanía crecen 2,9% en 2017, tras dos años de variaciones negativas.
4	Cerca de 181 mil personas son ocupadas informales en la Araucanía, registrando la tasa más alta del país.
5	Exportaciones de la Araucanía registran, hasta abril, el mejor desempeño de los últimos cinco años.
6	La mitad de los ocupados en la Araucanía gana menos de \$310.000 al mes, según última encuesta de ingresos.
7	El 28,5% de las personas vive en situación de pobreza multidimensional en la Araucanía, según CASEN 2017, registrando la tasa más alta del país.
8	Crisis en Argentina afecta el comercio en la Araucanía: disminuyen las llegadas de turistas, las ventas minoristas y el gasto por compras de extranjeros en la región.
9	Balance Económico Regional La Araucanía 2018.

Cabe mencionar que, durante 2018, el OES registró cincuenta apariciones en prensa, en diferentes medios de comunicación escritos y digitales de la región y el país, dando cuenta así de su participación activa como líder de opinión y referente regional en temas económicos y sociales.

6. Principales resultados de pobreza multidimensional en La Araucanía, según CASEN 2017

Se realizará a continuación un análisis de personas en situación de pobreza multidimensional (5D) en la región de la Araucanía, en 2017. Bajo la metodología multidimensional de medición de la pobreza (incluyendo cinco dimensiones), la región tiene 273.995 personas en situación de pobreza multidimensional¹, según la CASEN 2017, lo que equivale al 28,5% de la población (ver gráfico 1). Para contextualizar las cifras regionales, es preciso saber que la Araucanía registra una vez más la mayor tasa de pobreza multidimensional del país, a nivel de personas. A nivel nacional, por otro lado, el resultado de esta medición fue del 20,7%.

¹ Corresponde a la situación de personas que forman parte de hogares que no logran alcanzar condiciones adecuadas de vida, en un conjunto de cinco dimensiones relevantes del bienestar.



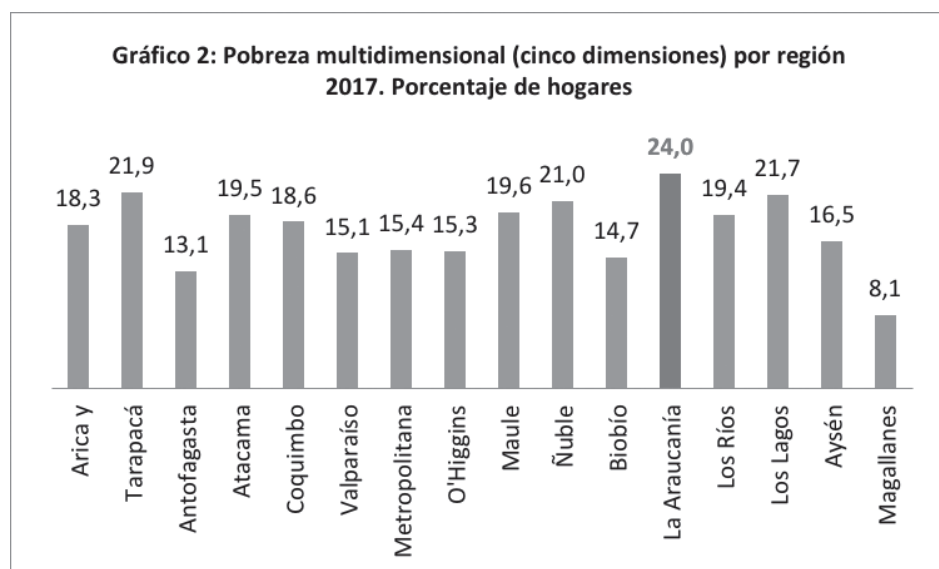
Fuente: OES en base a CASEN 2017

En comparación a la medición anterior (CASEN 2015), la región de la Araucanía no presenta variaciones ni avances en materia de pobreza multidimensional, ya que en 2015 el porcentaje de personas en esta situación fue de 29,2%. Y, si bien en 2017 el porcentaje es algo menor (28,5%), la diferencia entre 2015 y 2017 no es estadísticamente significativa al 95% de confianza. Por esta razón, no se puede afirmar que efectivamente disminuyó, ya que dicha diferencia puede deberse al simple azar.

7. Análisis de hogares en situación de pobreza multidimensional (5D) en la región de La Araucanía en 2017

Bajo la metodología multidimensional de medición de la pobreza (incluyendo cinco dimensiones), la región tiene 77.339 hogares en situa-

ción de pobreza multidimensional,² según la encuesta CASEN 2017, lo que equivale al 24,0% de la población (ver gráfico 2). Para contextualizar las cifras regionales, tenemos que la Araucanía registra nuevamente la mayor tasa de pobreza multidimensional del país, a nivel de hogares (al igual que respecto a las personas). A nivel nacional, el porcentaje de hogares en situación de pobreza multidimensional llegó al 16,8%.



Fuente: elaboración propia en base a datos INE.

En comparación con la medición anterior (CASEN 2015), la región de la Araucanía no presenta variaciones ni avances en materia de pobreza multidimensional, ya que en 2015 el porcentaje de hogares en dicha situación fue de 25,0%. Y, si bien en 2017 el porcentaje es un punto

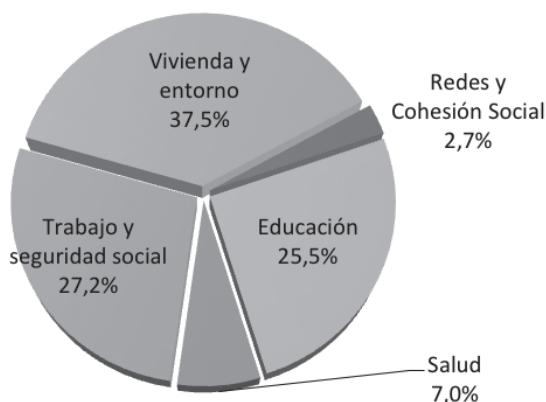
² Los hogares que acumulan un 22,5% o más de carencias se encuentran en situación de pobreza multidimensional.

porcentual (pp.) menor (24,0%), la diferencia entre 2015 y 2017 no es estadísticamente significativa al 95% de confianza. Por este motivo no se puede afirmar que efectivamente disminuyó, pues dicha diferencia puede deberse al simple azar.

8. Análisis por dimensiones e indicadores

El porcentaje de hogares en situación de pobreza multidimensional (incluyendo cinco dimensiones) en la Araucanía llegó al 24% en 2017. Una de las ventajas de la medición multidimensional es que permite clasificar y descomponer la pobreza en los cinco aspectos establecidos. Con esto es posible identificar cuál o cuáles de estos son los que presentan más carencias y, por tanto, están contribuyendo en mayor o menor medida a la pobreza agregada. El gráfico 3 presenta la contribución de cada dimensión a la pobreza multidimensional de la región, en 2017.

Gráfico 3: Contribución relativa por dimensión a la pobreza multidimensional de la región de la Araucanía 2017



Fuente: OES en base a datos Casen 2017

Se aprecia que la Araucanía tiene claramente tres dimensiones prioritarias que explican en mayor proporción la pobreza multidimensional total de la región, ya que son las que presentan mayor contribución relativa, según la medición de 2015. Estas, en orden de importancia relativa, son: vivienda y entorno (37,5%), trabajo y seguridad social (27,2%), y educación (25,5%). En las tres, los hogares presentan las carencias que más contribuyen a las altas cifras de pobreza regional, y entre todas explican el 90,3% de la pobreza multidimensional total.

Por su parte, en las dimensiones de salud y redes y cohesión social se observa baja contribución relativa a la pobreza multidimensional regional, en comparación a las otras tres dimensiones mencionadas anteriormente. A su vez, a nivel del país, las tres dimensiones que más contribuyen a la pobreza multidimensional son, en orden descendente: trabajo y seguridad social (31,1%), vivienda y entorno (28,7%), y educación (24,1%).

Tabla 2: Contribuciones por dimensión a la pobreza multidimensional, a nivel regional y nacional 2017

Dimensión	Educación	Salud	Trabajo y seguridad social	Vivienda y entorno	Redes y cohesión social	Total
La Araucanía	25,5%	7,0%	27,2%	37,5%	2,7%	100,0%
País	24,1%	10,4%	31,1%	28,7%	5,6%	100,0%

Fuente: OES en base a datos CASEN 2017

Si bien las dimensiones ayudan a determinar dónde están el o los principales factores que contribuyen a la pobreza multidimensional, para conocer más en detalle se puede evaluar la contribución relativa de los indicadores a la pobreza multidimensional agregada. La tabla 3 presenta

las contribuciones de cada uno de los indicadores a la pobreza total, de la región de la Araucanía y del país. En ella se puede observar que el indicador que influye en mayor medida en las cifras de pobreza multidimensional regional es el de escolaridad, que contribuye en un 22,3%. Le siguen los indicadores de seguridad social (17,1%), habitabilidad (14,6%) y servicios básicos. Por otro lado, a nivel país, los indicadores con mayor contribución a la pobreza multidimensional son: escolaridad (20%), seguridad social (18,3%) y habitabilidad (14,9%).

Tabla 3: Contribuciones por indicador a la pobreza multidimensional a nivel regional y nacional 2017

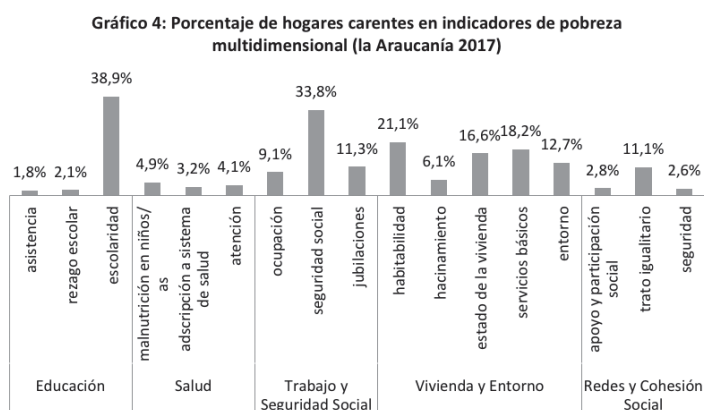
Indicador	La Araucanía	País
Asistencia	2,3%	2,5%
Rezago	1,8%	2,3%
Escolaridad	22,3%	20,0%
Malnutrición	3,3%	4,0%
Adscripción al sistema de salud	1,9%	5,0%
Acceso a salud	1,7%	3,1%
Ocupación	4,3%	6,2%
Seguridad social	17,1%	18,3%
Jubilaciones	6,1%	6,6%
Habitabilidad	14,6%	14,9%
Servicios básicos	12,3%	4,5%
Entorno	9,0%	7,0%
Apoyo y participación social	0,5%	1,0%
Trato igualitario	2,2%	2,4%
Seguridad	0,5%	2,2%
TOTAL	100,0%	100,0%

Fuente: OES en base a datos CASEN 2017

A través del análisis de los porcentajes de hogares carentes por indicador de pobreza multidimensional (gráfico 4 y tabla 4) es posible mapear, focalizar y acotar los factores específicos que generan carencias y vulnerabilidad en los hogares de la Araucanía. Es decir, el análisis entrega los factores que están gatillando la pobreza multidimensional. Esta información detallada por dimensiones e indicadores debiera permitir, a su vez, focalizar con mayor precisión los esfuerzos, las estrategias y las políticas sociales destinadas a disminuir la pobreza en la región.

El indicador multidimensional con mayor porcentaje de carencias a nivel de hogares en la región pertenece a la dimensión educación (“escolaridad”), con un 38,9%. Esto significa que en el 38,9% de los hogares de la región, al menos uno de sus integrantes mayores de dieciocho años ha alcanzado menos años de escolaridad que los establecidos por la ley.

El segundo indicador con mayor porcentaje de carencias a nivel de hogares en la región, pertenece a la división trabajo y seguridad social, y es el de “seguridad social”, con un 33,8%. Esto implica que en el 33,8% de los hogares de la región, uno de sus integrantes de quince años o más que se encuentra ocupado, no cotiza en el sistema previsional y no es trabajador independiente con educación superior completa.



Fuente: OES en base a datos Casen 2017

Tabla 4: Porcentaje de hogares carentes en los indicadores multidimensionales región de la Araucanía 2017

Dimensión	Indicador	%
Educación	Asistencia	1,8%
	Rezago escolar	2,1%
	Escolaridad	38,9%
Salud	Malnutrición en niños/as	4,9%
	Adscripción a sistema de salud	3,2%
	Atención	4,1%
Trabajo y seguridad social	Ocupación	9,1%
	Seguridad social	33,8%
	Jubilaciones	11,3%
Vivienda y entorno	Habitabilidad	21,1%
	Hacinamiento	6,1%
	Estado de la vivienda	16,6%
	Servicios básicos	18,2%
	Entorno	12,7%
Redes y cohesión social	Apoyo y participación social	2,8%
	Trato igualitario	11,1%
	Seguridad	2,6%

Fuente: OES en base a datos CASEN 2017

El tercer indicador con mayor porcentaje de carencias a nivel de hogares en la región, pertenece a la división de vivienda y entorno, y es “habitabilidad”, con un 21,1%. Es decir, en el 21,1% de los hogares de la región, las personas se encuentran en situación de hacinamiento (el número de personas en el hogar, por dormitorio de uso exclusivo, es mayor

o igual a 2,5) o residen en una vivienda precaria (con muros, techos y/o piso en mal estado).

El cuarto indicador con mayor porcentaje de carencias a nivel de hogares en la región, también pertenece a la división de vivienda y entorno, y es el de “servicios básicos”, con un 18,2%. Esto significa que el 18,2% de los habitantes de la región reside en una vivienda sin servicios sanitarios básicos (WC, llave dentro de la vivienda y agua según estándar urbano o rural).

El quinto indicador con mayor porcentaje de carencias a nivel de hogares en la región, nuevamente pertenece a la división de vivienda y entorno, y es el de “estado de la vivienda”, con un 16,6%. Esto significa que el 16,6% de los hogares de la región cuenta con al menos un indicador con estado de conservación malo (muro, piso o techo).

9. Rol de las políticas públicas en el combate a la pobreza

Al darse a conocer los resultados la encuesta Casen 2017, con los niveles de pobreza medida a través del enfoque de ingresos, así como también la pobreza multidimensional, este último concepto adquiere mayor relevancia para las políticas públicas. Se trata de ver la pobreza más allá de una carencia de ingresos monetarios (como siempre se ha hecho) y entenderla como algo más complejo, que involucra carencias en otros factores, que son las denominadas dimensiones.

La región de La Araucanía es la más pobre del país, tanto por ingresos como en pobreza multidimensional. Las brechas respecto al promedio del país siguen siendo altas, por lo que se requiere de mayores esfuerzos, mayor focalización y mayor eficiencia de las políticas públicas locales. Se necesita acelerar la marcha contra la pobreza regional, pues esta no da tregua y la región no muestra avances significativos en pobreza multidimensional desde la medición de 2015. Esto muestra que se

produjo un estancamiento en la región entre 2015 y 2017, por lo que las políticas implementadas no fueron exitosas. El Estado debe asumir un rol más activo para garantizar la satisfacción de las necesidades básicas de la población, como la vivienda. A su vez, debe promover e incentivar la articulación con el sector privado, con el fin de permitir condiciones para el crecimiento económico inclusivo, lo que a su vez será motor y vehículo de superación de la pobreza.

Los resultados de pobreza multidimensional son una buena herramienta de focalización de los recursos y políticas públicas para atacar la pobreza desde sus aspectos de origen. Las cinco dimensiones incluidas en la medición de 2017 nos entregan una clara radiografía de la pobreza regional, por lo que sabemos dónde están las mayores carencias y rezagos. Esto nos permite direccionar mejor las estrategias, recursos y acciones, con lo cual debiera lograrse una mejor focalización y eficiencia en el uso de los recursos.

Sabemos que en La Araucanía, prácticamente uno de cada cuatro hogares está en situación de pobreza multidimensional, lo que se agudiza en la zona rural. Asimismo, tres de las cinco dimensiones son las responsables en mayor medida de la alta pobreza que exhibe la región, las que en orden de importancia son: vivienda y entorno, trabajo y seguridad social, y educación. Las tres contribuyen en un 90,3% a la pobreza regional. Ahí está la hoja de ruta para las políticas públicas y sociales de la región.

Red de Observatorios Laborales en Chile: un aporte prospectivo a la construcción de información subnacional para la toma de decisiones

Ismael Toloza B.

Académico Universidad de La Frontera, Núcleo de Investigación de Ciencias sociales
Correo: ismael.toloza@ufrontera.cl

En la sesión de la comisión de zonas extremas del Senado de Chile, de fecha 06 de junio de 2016, se abordó un tema relevante para cambiar la situación de varios territorios en el país, pues se concluyó que “en Chile no hay información robusta para la toma de decisiones a nivel subnacional”, dicha afirmación, no solo fue parte del debate en dicha oportunidad, sino que también es parte de las recomendaciones realizadas por la OCDE (2009) al Instituto Nacional de Estadísticas de Chile, INE, identificando como uno de los desafíos país, el avanzar en acortar esta brecha de información.

En este contexto, las potencialidades de detonar procesos de desarrollo a nivel subnacional, están vinculados directamente con la calidad de las decisiones de gestión y/o política pública, privada y hasta académicas que se tomen para estos efectos. Estas decisiones, se hacen más compleja en la medida que se baja en la escala subnacional, toda vez que la disponibilidad de datos se hace más feble, producto de la escasa existencia de series robustas, periódicas y/o de representatividad estadística local o territorial. Sumado a lo anterior, la poca data disponible a nivel subnacional no cuenta con un correlato de instancias de análisis y

transformación en indicadores, capaces de generar información y conocimiento (García-Marco, 2011).

Esta escasa disponibilidad de información para la toma de decisiones a nivel territorial y local, se ha transformado en una limitación y a la vez en un desafío país, que ha sido parte del debate presidencial, como se evidencia en el programa de gobierno de la presidenta Bachelet (2013) donde se señala (página 116) la necesidad de fortalecer la información y estadística regional y local para el diseño, seguimiento y evaluación de políticas públicas, y reafirmado en el informe de la comisión asesora presidencial para la descentralización y desarrollo regional (2014), donde se señala la necesidad de crear sistemas regionales integrados de información territorial para la toma de decisiones (página 88). En efecto, si bien existe mucha información disponible a nivel local y territorial en registro administrativo (municipal o sectorial), se requiere auscultar la disponibilidad, fiabilidad, y/o re-estructuración del levantamiento, que posibilite su puesta en valor, y permita dotar a los espacios subnacionales de mayor y mejor información para la toma de decisiones de política pública, privada y académicas, más asertivas y pertinentes a las complejidades y especificidades regionales, territoriales y locales.

Es precisamente en este contexto, en el cual surge el diseño e implementación en Chile, de observatorios laborales, como una herramienta que posibilite abordar el análisis del mercado del trabajo a nivel subnacional, identificando y monitoreando sectores económicos regionales que son estratégicos desde el punto de vista de su contribución al mercado laboral, como así también, la identificación de sectores emergentes.

Justificación de los observatorios laborales en Chile

La discusión inicial que impulsa la política de observatorios laborales en Chile está sustentada en tres grandes argumentos. El primero, ya enunciado en la introducción, dice relación con la poca disponibilidad

de información y datos para la toma de decisiones a nivel subnacional. En este sentido, se constata que Chile presenta a nivel de cuentas nacionales información robusta, que posibilita la comparación con otras economías. No obstante, en la medida que se baja en la escala subnacional, como por ejemplo a nivel regional, esta información se hace más débil. De hecho, en Chile no existe PIB regional, producto que no hay matrices insumo – producto a esta escala, por lo que se utiliza un PIB Nacional regionalizado. A nivel de comunas o municipios, esta disponibilidad de información se hace crítica, producto de la representatividad de los actuales instrumentos de medición de la economía y el empleo a este nivel. De hecho, la Encuesta Nacional de Empleo (ENE), solo tiene representatividad a nivel provincial (escala entre la región y el municipio), y únicamente a nivel de ocupados y desocupados en municipios cabeceras de provincia¹. En consecuencia, en Chile no existe información actualizada y sistematizada a nivel territorial que posibilite la toma de decisiones para mejorar niveles de empleabilidad y emprendimiento en un territorio.

El segundo argumento, dice relación con que los instrumentos existentes para monitorear el empleo en Chile, son una fotografía del estado actual de la “oferta” laboral, es así como la Encuesta Nacional de Empleo ENE, la encuesta de Caracterización Económico Social CASEN, o el CENSO, están centrados en visualizar el estado actual (periodo del levantamiento de información) de la composición del mercado laboral.

El tercer argumento, se desprende del anterior, y apunta al déficit de entidades que sistematicen de manera periódica las características y dinámica de la “demanda” de mano de obra, en cuanto a perfiles competenciales, y con esto, planifique, diseñe y ejecute política pública para dinamizar el empleo.

¹ En la región de La Araucanía, a nivel comunal en dos, en Temuco (Capital de la provincia de Cautín) y Angol (Capital de la provincia de Malleco), de un número total de 32 municipios en la región.

La robustez de la información para la toma de decisiones es fundamental en medio de una cuarta revolución industrial, que impulsa y sinergia, la penetración tecnológica a través de la robótica, y las tecnologías de información y comunicación, que están provocando fenómenos de remplazo de mano de obra. Es así como en EEUU se señala que un 47% de los actuales puestos de trabajo, presentan una alta probabilidad de remplazo por robotización (riesgo de más del 70%), un 19% de riesgo medio de robotización (probabilidad entre 31% y un 69%), y un 33% de riesgo bajo (menos de un 30% de probabilidades) (Benedikt, Osborne, 2013).

De la misma manera, según la Price Waterhouse Cooper, PWC, y su reporte ¿Los robot realmente robarán nuestros empleos?, señala que para el año 2030, el 27% de las actuales formas de trabajo en Chile, se verán afectados por la inteligencia artificial, siendo el sector manufacturero el más afectado con un 23%, seguido de la construcción con un 29%, en Retail con un 27%, salud y trabajo social con un 23% y el sector educación con un 13% (PWC, 2018). En este contexto, la pregunta es, ¿Chile está preparado para asumir el desafío que implica esta cuarta revolución y sus implicancias?

Como se señala en la introducción, la OCDE ha hecho recomendaciones en cuanto a las estadísticas y disponibilidad de información. Recomendaciones que están siendo recogidas por el Instituto Nacional de Estadísticas, INE en Chile. Estas recomendaciones, apuntan hacia dos grandes desafíos: por un lado, aumentar la cantidad y calidad de datos a nivel subnacional; y por otro lado, impulsar más y mejores metodologías para avanzar en aumentar la disponibilidad de información de carácter cualitativo (percepciones sobre el bienestar, la felicidad, etc.). Todas estas recomendaciones en coherencia con las sugerencias del Consejo Económico Social de Naciones Unidas (2011), sobre medición de resultados económicos y progreso social (Comisión Stiglitz, Francia).

Finalmente, y en un análisis del contexto nacional, Chile se encuentra en una fase de descentralización expectante, en plena fase de imple-

mentación de la ley de fortalecimiento de gobiernos regionales (ley de transferencia de competencias), que requiere apoyo técnico, académico y científico. Y ad portas el año 2020, de entrar por primera vez en la historia, a elegir a la máxima autoridad regional por votación popular, los gobernadores regionales, tendrán una de las principales atribuciones en el ejercicio de su cargo, el cual será, la preocupación por el desarrollo de las regiones, referidas a ordenamiento territorial, fomento productivo, y desarrollo social y cultural. En este sentido y como lo señala el artículo 18, letra b, de la Ley 21.074, en fomento productivo deberán; *“Establecer las prioridades estratégicas regionales en materia de fomento de las actividades productivas y de mejoramiento de la innovación para la competitividad, generando las condiciones institucionales favorables al desarrollo empresarial, a la inversión productiva, a la capacidad emprendedora y capacitación laboral, velando por un desarrollo sustentable y concertando acciones con el sector privado en las áreas que corresponda”*. En este contexto, y para el ejercicio de esta atribución que requiere de datos, indicadores e información de calidad para dicha toma de decisiones (Ley 21.074, 2018).

¿Qué son los observatorios laborales en Chile?

La Red de observatorios laborales en Chile, forman parte del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE) y se ponen en marcha el año 2016, no obstante, el diseño y pilotaje de esta iniciativa se ejecuta el año 2015, por la Universidad de La Frontera a través del Instituto de Desarrollo Regional y Local (IDER), poniendo en marcha el Observatorio Laboral Araucanía. Esta iniciativa regional tiene como misión producir conocimiento sobre las brechas existentes entre oferta y demanda de ocupaciones en el mercado del trabajo, avanzando hacia la anticipación de brechas de capital humano futuras. De esta manera, el objetivo del Observatorio Laboral dice relación con entregar información para la

toma decisiones, que contribuya a mejorar la empleabilidad de los trabajadores y la productividad de la región y el país, a través de la entrega de información que apoye la pertinencia de la formación, capacitación, ajuste a perfiles de salida de carreras técnicas y de educación superior, como así también poner a disposición de la población perfiles y competencias con demanda futura.

En consecuencia, un observatorio laboral en Chile es una herramienta para monitorear las dinámicas del mercado de trabajo en distintos sectores de la economía regional, generando información para la toma de decisiones, adelantándose en la identificación de ocupaciones, perfiles laborales y de competencia con potencial demanda futura en cada región.

Para la realización de la tarea anterior, los observatorios laborales trabajan con metodologías de análisis mixtas, apoyándose tanto en fuentes de información secundarias relacionadas con el mercado laboral, como a través del trabajo realizado por una unidad de datos primarios, encargada de levantar información propia respecto a las dinámicas laborales, productivas y económicas de cada región. En una primera etapa, los observatorios laborales realizan un proceso de priorización, etapa en la cual se establecen los sectores o subsectores productivos estratégicos y/o emergentes que dan cuenta del mercado del trabajo en una región, y donde el observatorio hará foco.

Un tercer enfoque que concurre en la metodología de análisis del mercado laboral es el de la vigilancia tecnológica, que en la red de observatorios existe como un aporte distinto e importante en el Observatorio Laboral de La Araucanía, para lo cual éste cuenta con una unidad especial para estos efectos.

La vigilancia tecnológica como herramienta

La Unidad de Vigilancia Tecnológica e Inteligencia Competitiva (que existe en el Observatorio de La Araucanía), es un modelo de gestión que

permite captar una gran cantidad de información del entorno sobre ciencia y tecnología, asociada a un foco de vigilancia a definir, para luego convertirla en conocimiento estratégico, útil y oportuno para la toma de decisiones.

La información se genera a través de la plataforma Mussol², herramienta para la Inteligencia Competitiva y la Vigilancia Tecnológica que permite integrar la atención de fuentes heterogéneas y la definición de focos de vigilancia mediante conceptos altamente complejos. Ello permite abordar y entregar información en torno al análisis económico, laboral y de capital humano asociado a cada sector y subsector, incluyendo también el análisis de las tecnologías, investigaciones e innovaciones.

La vigilancia a través de ésta plataforma constituye un proceso para la identificación, recolección, análisis y distribución de inteligencia sobre productos, clientes, competidores y cualquier otro aspecto del entorno. El objetivo de la vigilancia tecnológica es el monitoreo de tendencias mundiales, de manera de adelantarse a la identificación de cambio en patrones de consumo y nuevas tecnologías que podrían afectar un sector estratégico o emergente, nuevas patentes, tendencias de productos sustitutos y la identificación de nuevos oficios, profesiones, perfiles o competencias que se requerirán en el corto y mediano plazo en un sector.

Los componentes o procesos del modelo de vigilancia en el Observatorio Laboral Araucanía son: a) Proceso de identificación de necesidades de información, b) Proceso de búsqueda, tratamiento y validación de la información y c) Proceso de puesta en valor de la información. Esta experiencia fue expuesta en el Congreso Internacional sobre Vigilancia e Inteligencia Sistemática para la Innovación en las Organizaciones, VISIO 2018, en Bilbao, España.

² Provista por Antara Information Technology, empresa europea con sede en Manchester y Valencia. <https://www.antara.ws/es/>

En este sentido, para el periodo 2016-2019 se priorizaron ocho áreas o sectores, relevantes para el mercado laboral de la región de La Araucanía, con el objeto de realizar en cada uno de ellos un reporte de vigilancia tecnológica. Estos sectores son:

- a) Turismo de cultura y naturaleza
- b) Berries y antioxidantes
- c) Proteína vegetal
- d) Construcción
- e) Producción Vitivinícola
- f) Energías Renovables No Convencionales (ERNC)
- g) Tecnologías de la Información y la Comunicación (TICs)
- h) Comercio
- i) Agroindustria

Los respectivos reportes de cada uno de estos sectores están disponibles en la web URL: <http://www.observatorioaraucania.cl/descargas/>

Conclusiones

Chile presenta una situación de debilidad en la calidad y cantidad de datos e información a nivel subnacional para la toma de decisiones, que repercute directamente en la calidad de los procesos económicos, sociales y laborales.

Como una forma de abordar dicho déficit en el ámbito del mercado laboral, el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo, SENCE, ha impulsado desde el año 2015, una política nacional de instalación de observatorio laborales en las regiones de Chile, actualmente hay 13 regiones (de 16) que cuentan con esta herramienta. En este sentido, dichos observatorio son entendidos como una herramienta para monitorear las dinámicas del mercado de trabajo en distintos sectores de la economía regional, generando información para la toma de decisiones y adelantán-

dose en la identificación de ocupaciones, perfiles laborales y de competencia con potencial demanda futura en la región.

En este contexto, el Observatorio Laboral Araucanía, es el único de estos observatorios que ha instalado desde su inicio (inclusive desde el piloto) una unidad de vigilancia tecnológica, con el objeto de monitorear tendencias mundiales (de consumo, tecnológicas, laborales, etc.) asociados a ocho sectores de la economía de la región de La Araucanía, a través de la elaboración y distribución de reportes de vigilancia tecnológica por cada sector.

Estos reportes de vigilancia tecnológica se han transformado en un instrumento relevante para las asociaciones gremiales empresariales³, vinculadas a cada uno de los sectores vigilados, generando interés y detonando decisiones en función de la información entregada, lo que ha derivado en un mayor posicionamiento regional y valoración empresarial del observatorio laboral.

De la misma manera, los observatorios laborales, deben constituirse en un soporte importante al proceso de descentralización y gestión de los futuros gobernadores regionales electos por votación popular, en cuanto a la colaboración en la calidad de las decisiones de desarrollo, fomento e innovación que éstos deberán asumir como parte de sus funciones.

Bibliografía

Benedikt Frey Carl, Osborne Michael A, (2013); The future of employment: How susceptible are Jobs to computerisation? University of

³ Cabe señalar que, en el consejo asesor del Observatorio Laboral Araucanía, participan la Cámara Chilena de la Construcción CCHC, Asociación de Hoteleros y Turismo HOTELGA, Asociación de industriales ASIMCA, Cámaras Empresariales de Comercio, Servicios y Turismo, Sociedad de Empresarios Agrícolas SOFO, además de autoridades gubernamentales, representante de los trabajadores CUT, y la academia.

- Oxford, available in: https://www.oxfordmartin.ox.ac.uk/downloads/academic/The_Future_of_Employment.pdf, revised the 5 julio 2018.
- Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional (2014); *“Propuesta de Política de Estado y Agenda para la Descentralización y el Desarrollo Territorial de Chile, Hacia y País Desarrollado y Justo”*, Santiago de Chile. Disponible en http://www.senado.cl/prontus_senado/site/artic/20141007/asocfile/20141007112343/descentralizacion_informe.pdf al 5 de octubre de 2016
- Consejo Económico y Social, Naciones Unidas (2011): “Informe de Francia sobre la medición de los resultados económicos y el progreso social”. Comisión de Estadísticas, 42° periodo de sesiones, 22 a 25 febrero de 2011. Temas de información; medición de los resultados económicos y el progreso social. E/CN.3/2011/35, código10-68240(S) - 231210 – 301210
- García-Marco, Francisco-Javier: (2011), La pirámide de la información revisitada: enriqueciendo el modelo desde la ciencia cognitiva, El profesional de la información, 2011, enero-febrero, v. 20, n. 1, disponible en https://www.researchgate.net/publication/274416749_La_Piramide_de_la_Informacion_Revisitada_Enriqueciendo_el_Modelo_Desde_la_Ciencia_Cognitiva, revisada el 5 de julio de 2018.
- Ley 21074 (2018): Fortalecimiento de la Regionalización del País. Disponible en <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1115064>, revisada con fecha 8 julio de 2018.
- Observatorio Laboral Araucanía, URL: <http://www.observatorioarauca-nia.cl/descargas/>
- OCDE, 2009, Estudios Territoriales de la OCDE; Chile”, Publicado por Ministerio del Interior Chile en acuerdo con OCDE Paris, disponible en <http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/btca/txtcompleto/est.ocdeCh.pdf>, revisado el 6 de Julio de 2018.
- Programa de Gobierno Michelle Bachelet (2013); “Chile de Todos: Programa de Gobierno Michelle Bachelet 2014-2018”, Santiago de Chile

PwC; (2018); Will robots really steal our jobs? An international analysis of the potential long term impact of automation, 180123-184242-RB-OS, UK. Consultado el 19 de abril de 2019, disponible en https://www.pwc.com/hu/hu/kiadvanyok/assets/pdf/impact_of_automation_on_jobs.pdf

Medición de la confianza empresarial: un enfoque regional desde la Araucanía

Humberto Salas J.

Facultad de Administración y Negocios, Universidad Autónoma de Chile.

Correo: humberto.salas@uautonoma.cl

1. Introducción

En Toloza, et al. (2018) describen una dificultad contingente al indicar que en nuestro país no se cuenta con “información robusta” a nivel regional y sectorial para el uso de los distintos agentes económicos. El autor resalta la insuficiente información para la toma de decisiones a nivel territorial y señala que esta es una limitante y un desafío país, por lo que es necesaria la “creación de sistemas regionales integrados de información territorial” para estos fines.

El problema anterior, sumado al dilema de comprender el mecanismo bajo el cual estos agentes (empresas, familias y gobierno) forman sus expectativas, representa uno de los desafíos más importantes de la macroeconomía moderna, fundamentalmente en lo que refiere a los ciclos de negocios. Esto, dado que la gran dificultad para estudiar este fenómeno con mayor nivel de desagregación se centra en la disponibilidad de información (Borraz y Gianelli, 2011).

Considerando el carácter social que tiene la economía, su comportamiento se ve influenciado por las percepciones de los agentes económicos, respecto de los escenarios futuros. Estas percepciones guardan relación con la coyuntura económica, la política, el resto del mundo y el

marco jurídico en un país, entre otros elementos. Es en este contexto en que los gobiernos y el sector privado deben alcanzar un consenso sobre políticas económicas y sociales que produzcan un entorno estable para las regiones (Después de la crisis, 2010).

La experiencia internacional indica que una consolidación y un buen manejo de la política fiscal influye fuertemente en el corto plazo en el “sentimiento empresarial” (Michail, et al., 2018). Esta tesis la refuerzan Bachmann y Sims (2012), quienes plantean que una política económica orientada a la consolidación tiene un impacto potente en la economía, a través del canal de confianza empresarial, con efectos que no deben ser subestimados. Considerando que en la Araucanía este componente es importante, la política fiscal juega entonces un papel relevante en las expectativas del empresariado.

Es así como en la región, las empresas, gremios, consumidores, comerciantes, agricultores e inversionistas poseen visiones relativas de lo que podría acontecer, considerando su experiencia y apreciaciones, que son muchas veces subjetivas. Se formulan así, período a período, supuestos sobre acontecimientos que buscan explicar escenarios futuros; a este proceso mental colectivo lo llamamos expectativas. No cabe duda de que estas determinan el comportamiento futuro del consumo, del ahorro y la inversión, e incluso de la orientación de la política pública, al impactar directamente en la actividad económica y, más importante, en la generación de empleo e ingresos de la fuerza de trabajo. En consecuencia la situación en la Araucanía no es diferente del problema de cómo los agentes económicos se forman expectativas y cómo logran interactuar con la estructura institucional de la economía, habiendo históricamente interés de los investigadores por incursionar en estas temáticas (Rosser, 2001).

La utilización de indicadores que reflejan las expectativas de agentes económicos levantados por medio de encuestas es desarrollada en muchos países que cuentan con un sistema de estadísticas avanzado. Lanzilotta (2014) establece que los indicadores de este tipo son ampliamente utilizados en investigación aplicada, con el fin de capturar y anticipar los

movimientos de numerosas variables, para así dar cuenta de la formación de expectativas y los planes de las empresas. El autor plantea que los indicadores de expectativas elaborados a partir tanto de encuestas a empresarios como a consumidores son ampliamente divulgados, principalmente con dos objetivos: explorar los mecanismos de formación de expectativas e identificar su poder predictivo.

Es válido, entonces, examinar la forma en que las expectativas locales tienen efectos concretos para la comunidad y los mecanismos en que estas perspectivas afectan realmente el desempeño económico de un territorio. Es en este contexto que según lo expuesto por Salas (2018), la Facultad de Administración y Negocios de la Universidad Autónoma de Chile –con metodología de la Universidad del Desarrollo y el apoyo de la Multigremial de La Araucanía, representante de SOFOFA en la zona– ha aunado esfuerzos para medir la confianza empresarial en la región, desde junio de 2017, creando así el primer Índice de Confianza Empresarial de la Araucanía (ICE Araucanía).

Esta iniciativa es relevante, considerando la escasa información para la toma de decisiones del empresariado local en la zona y que la disposición de esta permite a los distintos sectores competir en entornos cambiantes. Así se busca contribuir y hacernos cargo en parte de un problema general que dejó la última crisis económica mundial. Esta manifestó la debilidad de América Latina y de las regiones para competir en una economía global y compleja, debido a la poca información disponible para la toma de decisiones empresariales (Después de la crisis, 2010).

2. La importancia de las expectativas locales y los ciclos de inversión

El problema esencial del actual comportamiento de la economía local ha tenido como gran ponderador las expectativas derivadas de los escenarios para la inversión, estabilidad del empleo e ingresos –producto

de cambios sostenidos y promesas de cambios futuros— y las reglas del juego que derivan en la espera por parte de los agentes económicos para tomar sus decisiones. A esto se suman desestabilizadores, como escenarios políticos complejos sin aparente solución de corto plazo, que generen inestabilidad, principalmente a los ojos de los inversionistas. Esto se refleja en las bajas tasas de inversión privada y extranjera en la región (Salas, 2017).

La suposición de las llamadas expectativas racionales se fundamenta en que estos agentes, en su rol protagónico, buscan siempre realizar la mejor elección, utilizando la mayor cantidad de información y considerando la incertidumbre y el riesgo. Esto implica que, por lo general, las buenas o malas expectativas finalmente influyen directamente en los resultados efectivos. Sin embargo, una buena percepción no se genera sin estímulos; es el macroentorno, influenciado por la estabilidad económica, social y política, el que cimienta las percepciones que finalmente impactan en los resultados efectivos. Asimismo, es responsabilidad de quienes lideran estos espectros, fortalecer escenarios futuros con visión de largo plazo que busquen minimizar la incertidumbre.

En materia de expectativas de inversión, los empresarios “confían tanto en un pronóstico como en una estimación de la confiabilidad de este pronóstico, lo que genera una sensación de confianza” Así lo plantea Lainé (2018), quien indica que la confianza es uno de los más importantes factores de las decisiones de inversión, citando así la teoría de John Maynard Keynes. Esta pondera fuertemente las fluctuaciones, mostrando que explican el “carácter esencial del ciclo comercial” o económico. Pese a ello, la temática ha sido relativamente poco estudiada en economía.

Avances notables en la psicología moderna y las neurociencias buscan explicar los ciclos económicos fundados en la confianza.

Expertos indican que las mismas condiciones del auge económico pueden sentar las bases para una desaceleración y por el contrario, el hecho de que la confianza sea baja puede inducir gradualmente a

una mejora de las decisiones de los empresarios y del contexto económico, siendo esta una “paradoja”. El mecanismo básico se refiere a una posible discrepancia entre las dos dimensiones de la inversión: la demanda (efectos a corto plazo) y la oferta (efectos a largo plazo). La confianza parece tener un gran impacto en el esfuerzo cognitivo, en la cantidad de datos buscados, en la forma en que se analizan, en la creatividad y el estado de alerta, en el tipo de razonamiento y en la atribución causal de los eventos. (Lainé, 2018)

Es así como la confianza de las empresas y los consumidores tiene un efecto positivo en los rendimientos. Por ejemplo, en el mercado de valores, en la actividad económica, la inversión y la gestión de riesgos, principalmente para inversionistas internacionales que monitorean estas variables y la actividad en los países o zonas donde invierten (Vichet, 2014). En consecuencia, este indicador regional de confianza empresarial es un insumo útil para fomentar este tipo de inversiones, que hoy se reducen prácticamente a cero en la región de La Araucanía.

3. Sobre el poder predictivo de los indicadores de confianza

En términos generales, la evidencia muestra que los indicadores de confianza tienen poder de pronóstico para la economía en diversos países. Es así como los indicadores de confianza de la OCDE presentan una mejorada capacidad predictiva, tanto por su criterio de información como por sus pronósticos simulados. Sin embargo, existen variaciones en los rezagos y en cómo estos indicadores impactan a las diversas variables (On the predictive, 2012)

Taylor y McNabb (2007), por otro lado, establecen que indicadores de confianza de consumidores y empresas pueden predecir movimientos en el PIB a lo largo del ciclo económico, en importantes economías.

Su análisis examinó el poder predictivo de los indicadores de confianza para eventos discretos, como las recesiones económicas, y determinó que efectivamente pueden pronosticar cuantitativamente las estimaciones puntuales de la actividad, desempeñando así un papel importante en la predicción, esencialmente de los descensos de la actividad.

Por su parte, Holmes y Silverstone (2010) analizan la relación entre la confianza empresarial y la probabilidad de puntos de inflexión en el PIB cíclico. Establecen que la confianza está relacionada con la profundidad y la duración del ciclo económico, y que esta es asimétrica con respecto a la probabilidad de que la economía permanezca en un régimen determinado. Concluyen que por lo general es un indicador útil para establecer puntos de inflexión cíclicos. Así también, muchos estudios emplean las expectativas cuantitativas con fines de pronóstico y detección de cambios en las fluctuaciones cíclicas, con resultados representativos (Kangasniemi, Kangassalo & Takala, 2010; Kangasniemi & Takala, 2012).

Los argumentos teóricos antes descritos nos permiten respaldar el desafío de este proyecto, en función de medir la confianza empresarial en la región de la Araucanía. Lo anterior, dado que se sustenta en que –con una gran cantidad de datos históricos levantados– puede ser posible predecir con alto nivel de confianza la tendencia de los ciclos económicos de la zona y su impacto en el empleo. Esto, considerando los niveles de rezago pertinentes a la evolución de los períodos y de cada variable en particular.

4. Descripción del Índice de Confianza como indicador económico

Echeverría (2017) establece como desafío del análisis de este indicador, el divulgar investigación aplicada en un lenguaje directo, con el fin de aportar conocimiento público sobre aspectos importantes y relativamente poco estudiados de la coyuntura de la economía chilena.

Es en este contexto es que nos preguntamos: “¿Qué son los indicadores de confianza?” Según Echeverría (2017), representan una medición objetiva y oportuna del clima de negocios de un país y permiten predecir el comportamiento de sectores institucionales y/o ramas de actividad significativas para la economía, así como estimar variables relevantes para el desempeño macroeconómico nacional. El autor además agrega que indicadores de este tipo se construyen en base a encuestas de percepción dirigidas a gerentes de área. En el caso particular de la Araucanía, se agrega a dueños de las empresas, dada la gran cantidad de Pymes existentes.

Sus ventajas son la oportunidad y que están basados en encuestas y no sujetos a revisiones. Sus limitaciones, por otro lado, son la dispersión de mejora o retroceso, la no magnitud o intensidad, y que incorporan solo algunos sectores de actividad.

Algunos ejemplos de indicadores internacionales son, por ejemplo, el Purchasing Managers Index (PMI), elaborado por el Institute for the Supply of Management (ISM) en EEUU, que es un predictor útil de crecimiento, actividad económica, cambios en política monetaria e inversión y empleo. Además, se mide la confianza en un conjunto de economías avanzadas con el Indicator of Economic Sentiment ZEW (Alemania), el Index for the Supply of Management ISM (EEUU), el IFO Business Climate Index CESifo (Alemania), el Business Confidence CBI (UK), el Purchasing Managers Index PMI (Markit, para un número de países) (Echeverría, 2017).

Por su parte, el Índice de Confianza Empresarial ICE Araucanía mide la confianza de los empresarios en los distintos sectores: industria, comercio (segmentado en comercio, servicios y turismo), financiero, construcción, agrícola y transporte. Este analiza la evolución mes a mes de cada uno de los sectores en distintos ámbitos, para poder predecir si la confianza de los empresarios será neutral, pesimista u optimista en sus distintos grados. Además, usa la metodología de ICE nacional –elaborado por la Universidad del Desarrollo–, que es el indicador de confianza em-

presarial existente más completo y confiable en Chile, por lo que permite medir percepciones pasadas, presentes y futuras.

La muestra del Índice de Confianza Empresarial de la Araucanía posee representatividad estadística a nivel local y dentro de los sectores económicos en los que se mide. Las dos fuentes principales para la recolección de datos son encuestas telefónicas y encuestas por e-mail, al igual que el indicador nacional. Las ponderaciones por sectores económicos se hacen a partir del porcentaje de participación del PIB sectorial en el PIB total, para capturar la representatividad de estos cinco sectores analizados.

Las preguntas ponderadas para empresas de cada sector guardan relación con variables como la capacidad de producción de su compañía, la situación de oferta y demanda nacional e internacional, el nivel de inventarios de productos terminados, el nivel de producción, la situación económica global del país, la situación general de su negocio, los precios de venta de productos o servicios, los precios de insumos, el número de trabajadores, la inversión en maquinaria, equipo e infraestructura; evolución de sus ingresos por venta, la capacidad de atención a clientes, situación de captaciones y colocaciones, la producción (clientes, productos, captaciones, colocaciones, otros), los precios de servicios, el número de clientes, los salarios y la situación financiera. Todo lo anterior, en tramos de proyección trimestral o anual según corresponda el tratamiento de cada variable.

Las respuestas se ponderan por la importancia relativa de cada sector para formar el ICE, (Universidad del Desarrollo, 2011). El detalle se muestra en la tabla 1.

Este será un indicador coincidente de la coyuntura en aspectos de capacidad, oferta y demanda nacional e internacional, inventarios, producción, situación del negocio, ventas y precios. Además, es líder de evolución futura en situación de la economía, situación del negocio, situación del sector económico, producción, precios de venta, precios de

Medición de la confianza empresarial: un enfoque regional desde la Araucanía

Las posibles respuestas de los encuestados para cada variable son: 1) Aumentará / Mejorará, 2) No cambiará / Se mantendrá, 3) Disminuirá / Empeorará, la neutralidad se centra en 0 y significa que el empresario cree que cierto ámbito no presentará cambios o se mantendrá estable. Mientras más alto el valor del índice, más optimista se torna y viceversa.

Tabla 1: Interpretación de valores.

Escala de Interpretación de valores		
	45 o +	Extraordinariamente optimista
	35 a 45	Muy optimista
	25 a 35	Optimista
	15 a 25	Moderadamente optimista
	5 a 15	Levemente optimista
	-5 a 5	Nivel neutral de expectativas
	-5 a -15	Levemente pesimista
	-15 a -25	Moderadamente pesimista
	-25 a -35	Pesimista
	-35 a -45	Muy pesimista
	-45 o -	Extraordinariamente pesimista

Fuente: Universidad del Desarrollo (2011)

insumos, número de trabajadores, inversión, ventas y salarios (Universidad del Desarrollo, 2011).

La influencia que ha tenido a la fecha el indicador en la Araucanía consiste en informes de análisis mensuales, análisis económicos en lenguaje directo y claro, el reporte nacional, una amplia difusión en medios regionales, nacionales, digitales e impresos; difusión internacional de la experiencia, aporte al conocimiento de entidades públicas y privadas, estudios sobre este aspecto importante y no analizado de la coyuntura, y perspectivas de la economía de la región, como lo es el presente artículo.

Así también, es una importante contribución para una mejor toma de decisiones en empresas, hogares y el gobierno regional.

La estructura del informe sigue la tónica del reporte nacional elaborado por el Centro de Estudios en Economía y Negocios (CEEN) de la UDD y es la siguiente, en el orden respectivo:

- **Resumen del informe:** Este resumen abarca la primera hoja del informe y describe los distintos cambios y niveles del ICE, sectores económicos, preguntas seleccionadas y por tamaño de empresas. En esta sección se evita el uso de números y se mantiene un lenguaje en términos de niveles.
- **Contexto nacional actualizado:** Esta sección comenta el escenario nacional actualizado a la fecha de redacción del informe, teniendo en cuenta los siguientes indicadores: IPoM, Imacec, encuesta de expectativas del Banco Central, tasa de desempleo al trimestre actualizado, tipo de cambio y cualquier otra variable relevante en la coyuntura regional.
- **Descripción por sector económico:** Descripción de la variación y el nivel mensual y anual del ICE sectorial. Descripción de las variables más relevantes que influyen en el resultado del mes.
- **Descripción por preguntas relevantes:** Descripción de la variación y nivel de las preguntas relevantes del ICE. Estas son: proyección de la demanda nacional, proyección nivel de inventarios, proyección de la situación del negocio, proyección de la situación económica, proyección del precio de los insumos, proyección del número de trabajadores.
- **Análisis de variación de cada pregunta seleccionada en los distintos sectores económicos.**
- **Descripción por tamaño:** Descripción y nivel mensual y anual de las empresas grandes, medianas y pequeñas.

El informe se prepara a inicios de cada mes, se publica después del indicador nacional de la UDD y puede visualizarse en la página web de la Universidad Autónoma de Chile.

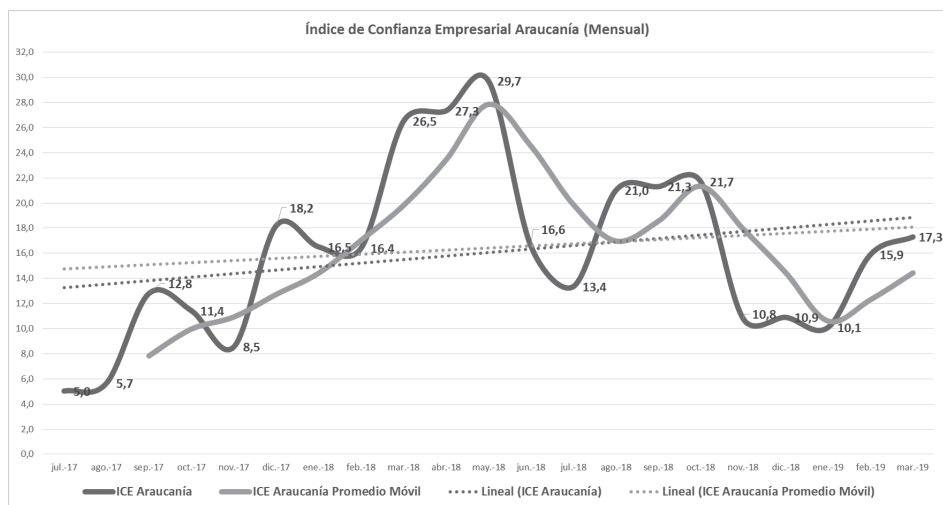
5. Evolución de la confianza empresarial en la región de La Araucanía y sus sectores

Nos sorprende gratamente desde que se comenzó con la medición, que la evolución del indicador en términos de la confianza del empresariado local regional de largo plazo (líneas de tendencia mensual y trimestre móvil del gráfico 1) sea positiva. El indicador inició en niveles neutrales, pasando a niveles de optimismo leve durante el segundo semestre de 2017. Transitó luego la confianza hacia el optimismo moderado durante el primer semestre de 2018 y retornó al optimismo leve en la segunda mitad del año. Se visualiza además en el gráfico 1 que la confianza cayó a inicios de 2019 a niveles de neutralidad y optimismo leve. La comparación interanual del índice nos permite visualizar que, si bien se mantuvieron los niveles de optimismo, estos son inferiores al mismo período del año anterior. En la medición del mes de mayo de 2018 el ICE Araucanía llegó a su *peak*, alcanzando los 29,71 puntos, el mayor desde su medición, logrando la consolidación de los niveles de confianza en el rango superior del nivel “optimista”.

Si analizamos esta tendencia según sector económico obtenemos los resultados que se muestran en la tabla 2, en la que se registra la evolución histórica del indicador para cada una de las ramas en la región de La Araucanía.

Al promediar los indicadores de confianza por sector semestralmente, desde 2017 a la fecha y graficar sus resultados con el indicador regional, podemos visualizar cómo influye cada rama económica en la percepción de confianza del empresariado local en un mayor período de tiempo. Estos resultados se muestran en el gráfico 2.

Gráfico 1: Índice de Confianza Empresarial de la Araucanía.



Fuente: Elaboración propia en base a Universidad Autónoma de Chile (2018)

Es posible apreciar que, en promedio, el segundo semestre de 2017 La Araucanía mantuvo un nivel de optimismo leve, en que predominó el sector financiero, comercio e industrial con mayores niveles de optimismo matizado, y que tuvo menores niveles de confianza de los sectores construcción y transporte. En el primer semestre de 2018 se puede apreciar cómo los sectores de construcción financiero y comercio mejoraron notablemente sus niveles de confianza, influyendo en el índice general, que pasó a un tramo promedio de optimismo moderado (muy cercano al optimismo). Esto, pese a la caída en el sector transporte y la mantención de los niveles de confianza del sector industrial.

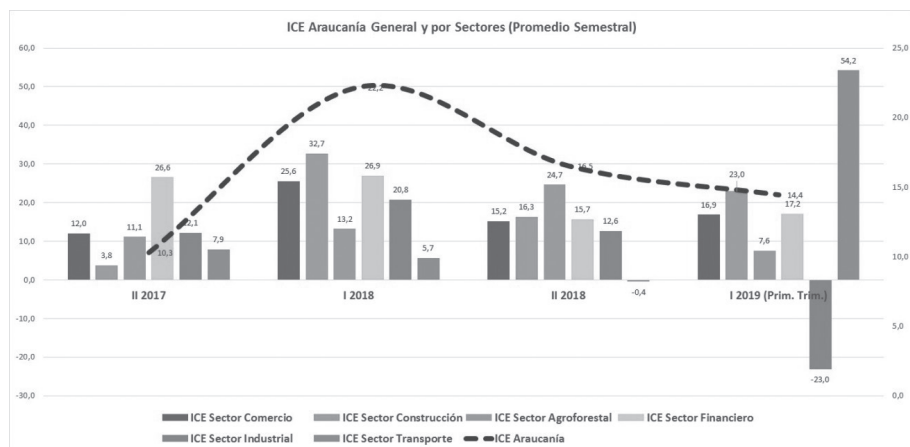
En la segunda fracción del año 2018, si bien mejoraron las percepciones en el sector agroforestal, en general cayeron las de los demás sectores, siendo más aguda la del sector transporte. Esto movió el índice general al tramo superior del optimismo leve, pero se mantuvo la región en tramo inferior de este nivel de confianza durante el primer trimestre

Tabla 2: Índice de Confianza Empresarial de La Araucanía por sectores.

Índice de Confianza Empresarial Araucanía (Mensual)										
	Sectores Económicos							Sector Comercio Desagregado		
	ICE	Com.	Ind.	Const.	Agro.	Fin.	Tran.	Comercio	Servicios	Turismo
jul-17	5,0	-0,3	-2,3	3,5	10,7	41,8	5,1	-2,6	2,9	-27,4
ago-17	5,7	2,6	18,8	8,8	3,4	35,0	-13,3	-3,3	14,9	-7,2
sep-17	12,8	22,5	10,6	7,8	12,2	21,9	-15,4	21,3	26,8	1,5
oct-17	11,4	13,8	37,9	2,9	5,7	29,2	2,1	9,1	17,1	6,0
nov-17	8,5	13,5	0,3	-12,1	12,2	21,4	38,5	10,2	17,7	10,6
dic-17	18,2	19,9	7,5	11,9	22,8	10,1	30,8	21,7	17,3	39,8
ene-18	16,5	21,8	17,1	41,7	-7,2	21,4	2,7	19,5	22,8	43,6
feb-18	16,4	25,1	20,5	37,9	-9,3	37,9	-7,1	27,0	24,5	21,9
mar-18	26,5	29,6	28,1	31,7	19,0	26,6	23,1	27,4	21,5	-12,5
abr-18	27,3	32,4	32,1	28,2	17,9	42,9	23,1	28,4	39,7	-4,2
may-18	29,7	25,5	22,5	28,2	35,2	19,0	30,8	18,0	31,3	22,0
jun-18	16,6	19,1	4,2	28,6	23,7	13,8	-38,5	12,4	34,2	-12,1
jul-18	13,4	13,5	21,3	13,9	21,5	22,5	-34,6	2,7	21,6	15,6
ago-18	21,0	18,6	21,1	26,6	23,6	21,8	4,7	16,1	14,1	31,3
sep-18	21,3	13,9	12,2	13,7	38,5	27,0	23,1	4,9	23,2	33,3
oct-18	21,7	18,4	15,9	19,5	35,6	5,5	7,7	17,1	20,5	3,8
nov-18	10,8	14,9	4,9	11,2	13,6	10,7	-5,3	6,3	16,2	0,9
dic-18	10,9	11,8	0,3	12,8	15,2	7,0	1,9	9,0	17,9	10,9
ene-19	10,1	8,0	-33,8	9,8	15,0	8,9	64,3	30,8	29,2	-14,6
feb-19	15,9	19,1	-18,6	39,4	-4,1	14,2	54,9	33,5	10,9	-15,6
mar-19	17,3	23,5	-16,7	19,7	11,8	28,4	43,5	24,1	25,0	18,8

Fuente: Elaboración propia en base a Universidad Autónoma de Chile (2018)

Gráfico 2: Índice de Confianza Empresarial de la Araucanía por sectores.



Fuente: Elaboración propia en base a Universidad Autónoma de Chile (2018)

de 2019, influenciado por la fuerte caída del sector industrial a niveles de pesimismo leve, contrastado con el alza en la confianza del sector construcción y transporte.

En línea con lo anterior, Gagea (2012) plantea que, si bien existen diferencias entre países, los resultados muestran que el indicador de confianza en el sector industrial proporciona información importante sobre el estado y la evolución de la actividad económica y la confianza en general.

Por su parte, Orozco et al. (2018) plantean que existen casos puntuales sobre países impulsados por la eficiencia, en los que las expectativas de los emprendedores tienen una importancia relativa en el crecimiento económico. Esto se extrapola en la Araucanía en los sectores comercio, servicios y turismo e industria, pues en el caso de los países o regiones en transición hacia la innovación, como Chile, el peso de los sectores empresariales intensivos en ciencia y tecnología han permitido que los países crezcan vía altas expectativas de los nuevos emprendedores. Este comportamiento se puede apreciar en la tendencia de estos sectores y el índice general en el gráfico 2.

Gutiérrez (2013) detecta que también cobra una renovada importancia el turismo, por el aumento de los negocios en Latinoamérica. Considerando que el sector comercio en la región incorpora al subsector turismo, que tiene una importante relevancia en la zona, este explica gran parte de la tendencia general de este sector en el gráfico 2 y en la tabla 2. Así también, se refleja que para el caso de la industria manufacturera encontramos que sus desempeños afectan las probabilidades de cambio, tanto en los períodos alcistas como bajistas y la actividad comercial en los sectores no manufactureros. Por otro lado, tiene una incidencia solo en los periodos del mercado alcista (Çevik et al., 2012). Esta se explica al correlacionar la evolución de la confianza en el sector industrial y el índice general en el gráfico 2.

Es relevante señalar que la división sectorial antes descrita se fundamenta, en gran parte, según lo planteado por Rodríguez y Sanhueza

(2019), quienes muestran que en general las regiones de Chile se manifiestan como “territorios diversificados”. Por ejemplo, existen regiones que se especializan en actividades económicas determinadas en las que poseen ventajas comparativas, como la minería en el norte, así también otras de la diversificación de su base productiva como la región Metropolitana. Sin embargo, hay extrema dependencia de la extracción de recursos naturales, siendo este factor un limitante del desarrollo de las regiones y del país.

Es por esto que las regiones ubicadas en la zona sur del país, como La Araucanía, presentan, según los autores, especialización en la producción primaria y menor desarrollo de los sectores industriales y de servicios. Así, la región demuestra una “diversificación productiva media alta en la que destacan los sectores de silvicultura, extracción de madera y actividades de servicios conexas y, por ende, también sobresale la actividad de fabricación de muebles”. Por su parte, el turismo y servicios conexos también destacan (Rodríguez y Sanhueza, 2019, p. 26-27).

Complementando lo anterior, Llisterri y Pietrobelli (2011) establecen que en La Araucanía existe especialización en agricultura, ganadería, caza, silvicultura y cultivos en general, principalmente de cereales como trigo, avena, cebada y raps, así como papa y lupino. Los autores señalan que existe desarrollo de la masa ganadera bovina, porcina, ovina y equina, en la que destaca la producción de leche y sus derivados. Es por ello que este sector tiene una alta ponderación en la medición de la confianza.

También Lanzilotta (2014) muestra en sus investigaciones que las expectativas de empresarios y el crecimiento de la producción se equilibran a nivel de cada grupo industrial, en sectores transables como comercio, industria y agro, por ejemplo. Esta relación es de predeterminación de las expectativas para anticipar el crecimiento sectorial. En consecuencia, el monitoreo del comportamiento de estos sectores es relevante en el ámbito de la economía regional.

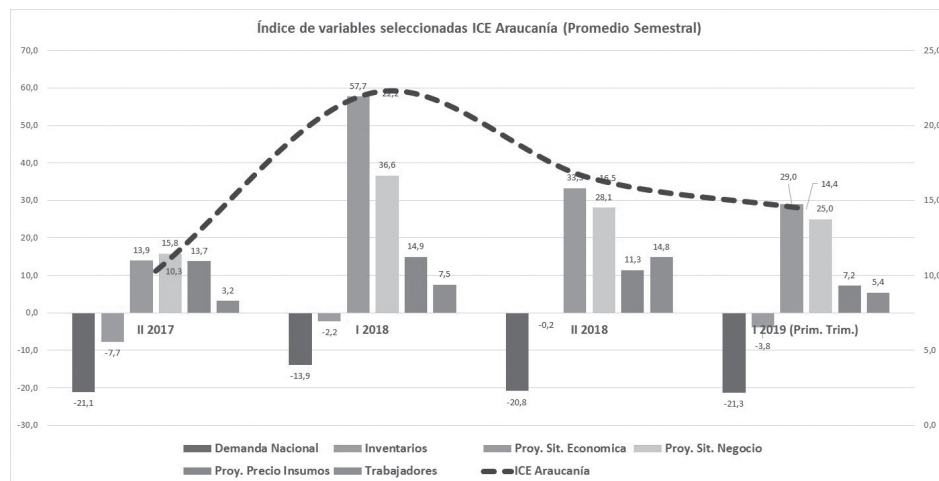
Para analizar en detalle las variables específicas que movilizan los niveles de confianza en la región, se mostrará en el siguiente apartado la evolución de este indicador y sus principales variables.

6. Las variables consideradas por el indicador

Tras analizar el comportamiento del indicador semestralmente, explicado por las principales variables que lo componen, se expusieron sus resultados en el gráfico 3. En este es posible apreciar que cuando el indicador general de confianza se mantuvo en niveles neutrales y de optimismo leve durante la segunda mitad de 2017, las variables que mantuvieron mejores niveles de desempeño fueron la proyección del negocio y la economía. Pesó esto más que el pesimismo en la demanda nacional, niveles de inventarios y la baja disposición a contratar trabajadores por parte de las empresas durante los siguientes períodos.

Respecto a las expectativas de los negocios reflejadas en el indicador como proyección de la situación del negocio, la literatura señala que principalmente en Europa en tiempos económicos normales, el canal de confianza empresarial puede no ser tan importante para explicar la transmisión del ciclo económico. Sin embargo, en momentos de extrema tensión económica y financiera la influencia de los factores de confianza en la transmisión de *shocks* podría ser más pronunciada (Atukeren, E., Çevik, E. I., & Korkmaz, T., 2015). Lo anterior es muy aplicable a la región de la Araucanía, considerando que es una zona azotada esporádicamente por momentos de extrema tensión política y económica. En consecuencia, esta variable tiene mayor peso e influencia en períodos de presión hacia baja, como se muestra en el gráfico 3.

Gráfico 3: Índice de Confianza Empresarial de la Araucanía, variables seleccionadas.



Fuente: Elaboración propia en base a Universidad Autónoma de Chile (2018)

Durante la primera fracción de 2018 es posible apreciar el alza de la confianza en niveles de muy optimista y extraordinariamente optimista en las variables de proyección de la situación económica y del negocio. Esto mueve al indicador de confianza general de un tramo de optimismo leve a uno moderado, pese a que el pesimismo en variables de demanda nacional e inventarios se mantiene. El segundo semestre de 2018 se caracterizó por una caída en la confianza de las principales variables, contrastada con el aumento de la disposición a contratar trabajadores de parte del empresariado, lo que hizo permanecer al indicador de confianza general en un optimismo moderado, situación que se mantuvo el primer trimestre de 2019.

7. Conclusiones y proyecciones del análisis

Considerando los resultados presentados en el ejercicio de la medición de la confianza empresarial en la región de la Araucanía, podemos concluir que el indicador representa de forma estadísticamente confiable la evolución de las expectativas de los principales sectores económicos de la región y las variables que explican su comportamiento. Por esta razón, es un insumo clave para la toma de decisiones de gremios, empresas y del sector público.

Se cuenta para ello con la colaboración activa de la Multigremial de La Araucanía, la Asociación Gremial de Industriales de Malleco y Cautín (ASIMCA), la Sociedad de Fomento Agrícola de Temuco (SOFO), la Cámara de Comercio, Servicios y Turismo de Temuco A.G., la Cámara de Comercio Detallista de Temuco, la Corporación Chilena de la Madera (CORMA) y la Cámara Chilena de la Construcción, Temuco (CChC), además del vínculo directo con empresarios locales. Los agentes antes descritos son quienes componen la fuente principal de la data para la confección del indicador. Por su parte, la Facultad de Administración y Negocios de la Universidad de Autónoma de Chile, en Temuco, cumple la función de sistematizar mensualmente y reportar la información a los usuarios mediante un boletín, que representa un insumo potente para la toma de decisiones del empresariado local.

Los resultados positivos de la experiencia han hecho que este indicador se comience a levantar en la región del Maule por la misma universidad, desde octubre de 2018. Esta medición ha presentado resultados de impacto para una región que exhibe rezagos económicos similares a La Araucanía.

Por último, el desafío es poder explorar cada una de las variables en futuros estudios, que permitan focalizar las causas del comportamiento de cada sector considerando solo sus aspectos fundamentales. De esta

forma, con una mayor cantidad de datos y considerando los estudios empíricos presentados en este artículo, será posible establecer escenarios de proyección económica de calidad para la región, en ámbitos sensibles la actividad económica y el empleo.

8. Referencias

- Atukeren, E., Çevik, E. I., & Korkmaz, T. (2015). Downside business confidence spillovers in Europe: evidence from causality-in-risk tests. *Journal of Economic Policy Reform*, 18(4), pp. 341–357.
- Bachman, R., & Sims, E. R. (2012). Confidence and the transmission of government spending shocks. *Journal of Monetary Economics*, 59(3), 235–249.
- Borraz, F., & Gianelli, D. (2011). Un Análisis de Comportamiento a Nivel de Agente de la Encuesta de Expectativas de Inflación del BCU. *Revista de Ciencias Empresariales y Economía*, (10), pp. 49–65.
- Çevik, E., Korkmaz, T., & Atukeren, E. (2012). Business confidence and stock returns in the USA: a time-varying Markov regime-switching model. *Applied Financial Economics*, 22(4), pp. 299–312.
- Después de la crisis. (2010). *Latin Trade* (Spanish), 18(3), pp. 65–66.
- Echeverría, C. (2017). “Lanzamiento del Índice de Confianza empresarial de la Araucanía”. Temuco: Universidad Autónoma de Chile.
- Gagea, M. (2012). The Contribution of Business Confidence Indicators in Short-Term Forecasting of Economic Development. *Annals of the University of Oradea, Economic Science Series*, 21(1), pp. 617–623.
- Gutiérrez, S. (2013). Negocios 2013, Mejoran Las Circunstancias. *Latin Trade* (Spanish), 21(1), p. 8.
- Holmes, M. J., & Silverstone, B. (2010). Business confidence and cyclical turning points: a Markov-switching approach. *Applied Economics Letters*, 17(3), pp. 229–233.

- Kangasniemi, J., & Takala, K. (2012). The Role of Expectation Surprises in Production Decisions Evidence from the Finnish Manufacturing Survey. 31a Conferencia CIRET, Viena.
- Kangasniemi, J., Kangassalo P., & Takala K. (2010). What Affects the Views about the Economic Sentiment? Evidence from the Consumer and Manufacturing Surveys in Finland. 30a Conferencia CIRET, New York.
- Lainé, M. (2018). The Confidence Paradox: Can Confidence Account for Business Cycles? *Journal of Economic Issues*, 52(1), pp. 136–156.
- Lanzilotta, M. B. (2014). Expectativas y producción industrial en el Uruguay: interdependencia sectorial y tendencias comunes. *Revista de La CEPAL*, (113), pp. 93–119.
- Lanzilotta, M. B. (2014). Taxonomía y dinámica de las expectativas económicas de los empresarios industriales en Uruguay. Un análisis de conglomerados. *Revista de Economía Del Rosario*, 17(2), pp. 229–256.
- Llisterri, J. J. y C. Pietrobelli (2011). Los sistemas regionales de innovación en América Latina. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Michail, N., Savva, C., & Koursaros, D. (2018). Effects of fiscal consolidation on business confidence in the Euro Area. *Economics & Business Letters*, pp. 76–83.
- ON THE PREDICTIVE POWER OF CONFIDENCE INDICATORS. (2012). *BOFIT Discussion Papers*, (15), pp. 28–34.
- Orozco Triana, J. A., & Arraut Camargo, L. C. (2018). Los Emprendedores Con Altas Expectativas De Crecimiento Y El Crecimiento Económico. *Dimensión Empresarial*, 16(2), pp. 85–98.
- Rodríguez Rodríguez, I., & Sanhueza Martínez, P. (2019). Diversificación productiva y especializaciones sectoriales en Chile. *Estudios Regionales En Economía, Población y Desarrollo*, (50), pp. 3–35.
- Rosser, J. B. JR. (2001). Alternative keynesian and postkeynesian perspectives on uncertainty and expectations. *Journal of Post Keynesian Economics*, 23(4), pp. 545-566.

- Salas, H. (2017). Las Causas del Rezago Crónico. En: *Desafíos de la Araucanía, Emprender con Identidad*, pp 34-39. Temuco: Diario Austral de la Araucanía.
- Salas, H. (2018). Cuestión de Expectativas. En: *Desafíos de la Araucanía, ¿Optimismo? Más que nunca*, pp 38-39. Temuco: Diario Austral de la Araucanía.
- Taylor, K., & McNabb, R. (2007). Business Cycles and the Role of Confidence: Evidence for Europe. *Oxford Bulletin of Economics & Statistics*, 69(2), pp. 185–208.
- Tolosa, I., Sánchez, S., & Carrasco, J. (2018). ¿Cómo abordar el déficit de información para la toma de decisiones a nivel local? Un análisis desde el diseño de un índice de desarrollo territorial sobre la base del registro administrativo. *Revista de La CEPAL*, (126), pp. 193–221.
- Universidad Autónoma de Chile (2018). Índice de Confianza Empresarial de la Araucanía. Recuperado de: <https://www.uaautonoma.cl/ice-araucania/>
- Universidad del Desarrollo. (2011). Índice de Confianza Empresarial. Nota Metodológica Interna. Centro de Estudios en Economía y Negocios.
- Vichet, S. (2014). Effects of Business and Consumer Confidence on Stock Market Returns: Cross-Sectional Evidence. *Economics, Management & Financial Markets*, 9(1), pp. 21–25.

Transparencia y rendición de cuentas del gasto subnacional: un aporte a su eficacia y eficiencia

Jeannette von Wolfersdorff

Directora Ejecutiva Observatorio del Gasto Fiscal.
Correo: jeannette@observatoriofiscal.cl

Jorge Rodríguez C.

Asesor senior Observatorio del Gasto Fiscal.
Correo: jorge@observatoriofiscal.cl

1. Introducción

El buen uso de los fondos públicos regionales se convertirá en un foco de atención a la hora de medir el éxito de la descentralización en Chile. Según la evidencia histórica a nivel internacional, una mayor descentralización puede ser acompañada tanto de mayores niveles de corrupción¹ como de mayores niveles de probidad.² Hay múltiples estudios que afirman una u otra tendencia, influenciados probablemente por distintos contextos, culturas y modelos de implementación de la descentralización.

Teóricamente, la descentralización puede reducir la corrupción como consecuencia de una mayor competencia entre regiones y de una

¹ Por ejemplo: Treisman, D. (2000). The causes of corruption: a cross-national study. *Journal of Public Economics* (76), pp. 399-457.

² Por ejemplo: Fisman, R. & Gatti, R. (2002). Decentralization and Corruption: Evidence Across Countries. *Journal of Public Economics* (83): pp. 325-345.

mayor cercanía entre gobierno y ciudadanía. Por el contrario, también puede incentivar la colusión entre gobiernos locales y empresas, con el fin de promocionar el crecimiento regional, a costo del crecimiento nacional y de la competencia abierta entre regiones.³

En cualquier caso, una mayor descentralización permite poner el foco en la calidad de gasto regional. No obstante, es evidente que un mayor poder de decisión en las regiones por sí solo no constituirá una herramienta mágica para el buen uso de los fondos públicos. Se requiere, por tanto, de un arreglo institucional que apunte a este objetivo.

Dado que los gobernadores electos de Chile probablemente tendrán una mayor cercanía con los ciudadanos en sus regiones, se abre una oportunidad interesante para implementar en el marco de la descentralización un modelo eficaz de rendición de cuentas del gasto que dificulte la corrupción y que incentive una mayor eficacia y eficiencia del gasto a nivel regional.

2. Transparencia subnacional según el Fondo Monetario Internacional (FMI)

Desde hace dos décadas, el FMI ha enfatizado la relevancia de la transparencia fiscal. Originalmente, ha tratado este tema con un enfoque de gestión interna de los gobiernos, evolucionando incipientemente hacia un enfoque más ciudadano.

En 2014, el FMI desarrolló el Código de Transparencia Fiscal y en 2018, el *Fiscal Transparency Handbook*, como guía más detallada de implementación. Respecto al primero, el punto 3.3.1 indica que los gobiernos deberían recopilar y publicar información exhaustiva sobre la

³ Acerca de este debate ver, por ejemplo: Bardhan, P. & Mookherjee, D. (2005). Decentralization, corruption and government accountability. In Rose-Ackerman, S. & Elgar, E. (Eds.), *Handbook of Economic Corruption*.

condición financiera y el desempeño de los gobiernos subnacionales, individualmente y como sector consolidado. En consecuencia, para cumplir con esta buena práctica, el gobierno de Chile deberá registrar y transparentar el gasto regional más allá de los actuales presupuestos de inversión de los gobiernos regionales (que sí están identificados en la Ley de Presupuestos). En particular, se requiere contar con una desagregación regional de los presupuestos ministeriales, en aquellas asignaciones que sean efectivamente desglosables por región.

El *Fiscal Transparency Handbook*, por su parte, subraya además la importancia de la información de desempeño del gasto público, al indicar que ella ayuda a justificar la asignación de recursos públicos, permite medir su eficacia y lleva así a rendición de cuentas de los funcionarios públicos que los administran. Todo el gasto público se justifica, finalmente, por tratar de lograr objetivos establecidos de política pública, por ejemplo, atención médica preventiva o un transporte más eficiente. Esto reafirma la importancia de contar con información de desempeño de los servicios públicos, junto con su respectivo gasto asignado, para poder evaluar la idoneidad del financiamiento público. El análisis *ex post* de lo que se logró con el gasto a través del presupuesto, en comparación con lo que se pretendía hacer, arroja luz sobre la efectividad de los programas públicos y la competencia del gobierno a quien se confiaron los fondos públicos (FMI, 2018).

Por tanto, siguiendo las recomendaciones del FMI, Chile debería recopilar y transparentar no solo datos acerca del gasto regional, sino incluir también datos no-financieros sobre el desempeño de los gobiernos regionales. Estos datos deberían poder cruzarse con datos del gasto, para así permitir a la ciudadanía evaluar y monitorear la implementación de las políticas públicas (lo que es consistente con el principio 2.3. del Código de Transparencia Fiscal). En concreto, lo anterior requerirá de la publicación de los principales objetivos y resultados de la gestión pública, a nivel regional, para cada región.

Adicionalmente, Chile debería crear un modelo de rendición de cuentas regional que consolide la ejecución del gasto de los gobernadores regionales electos y la rendición de cuentas de los delegados presidenciales. Esto, porque a la ciudadanía le interesará saber el gasto y el desempeño de cada una de estas autoridades, pero también el desempeño y el gasto de la región como un todo.

Cabe resaltar que las recomendaciones del FMI no se refieren solo a la transparencia fiscal de los gobiernos a nivel central, provincial, regional y local. Complementariamente, el principio 1.1.1. del Código de Transparencia Fiscal indica que deberán cubrirse todas las instituciones públicas, lo que implica incluir en la transparencia fiscal también la rendición de cuentas del gasto de los otros poderes del Estado, es decir, del Poder Judicial y del Poder Legislativo, además de todas las instituciones autónomas. Aunque se trate de poderes independientes, se recomienda buscar una forma común de rendición de cuentas frente a los contribuyentes y ciudadanos, para facilitar su comprensión.

Por último, el FMI recomienda que la información financiera a publicar no solo comprenda ingresos y gastos, sino también estados financieros e incluya, por ejemplo, cambios en el valor de los activos y pasivos. En otras palabras, cumplir el estándar de transparencia fiscal del FMI implicaría gestionar y transparentar estados financieros del sector público a nivel regional, acorde a las Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público (NICSP).

3. Las características de la rendición de cuentas regional

Rendir cuentas del gasto regional en Chile no es ni será meramente una expresión subnacional de la transparencia fiscal nacional. La principal razón de ello es que, en la actualidad, ni si quiera el gasto a nivel

central tiene un modelo completo y eficaz de rendición de cuentas⁴. De hecho, actualmente, hay bajos niveles de satisfacción ciudadana sobre la rendición de cuentas del gasto público, como muestra una encuesta del Observatorio del Gasto Fiscal (2018) realizada a más de mil personas, la que identificó déficits en contenido, formato, periodicidad y oportunidad con la cual el gobierno publica datos relacionados con el gasto del gobierno central.⁵ Más aun, en dicha encuesta las personas señalaron que la información sobre el gasto público, para que sea útil, debería poder vincularse con información de desempeño (productos, objetivos y resultados del gasto), promesas del gobierno u otra información no financiera, destacando aquí la necesidad de transparentar el gasto por territorio y también por tipo de beneficiario (Rodríguez y Carrasco, 2018).

Al revisar la información disponible sobre el gasto público en Chile por parte del Banco Central de Chile, el Congreso Nacional, la Contraloría General de la Republica, la Dirección de Presupuestos, el Ministerio de Desarrollo Social, y la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, se puede comprobar que hay poca información disponible sobre los resultados o impactos del gasto público, sobre el territorio en el cual se ejecuta el gasto, y sobre los objetivos del gasto (Rodríguez y Carrasco, 2018). Actualmente, en Chile prima más bien la apertura del gasto público por instituciones, lo que claramente tiene una lógica más de organización interna del gobierno que de rendición de cuentas del gasto público ante la ciudadanía (Rodríguez y Carrasco, 2018).

Uno de los aspectos más frágiles del actual modelo de transparencia fiscal, entonces, es la forma con la que se registra y publica el desempeño

⁴ Ver propuestas para mejorar la rendición de cuentas del gasto: Rodríguez, J. y Carrasco, C. (2018). “Brechas de Rendición de Cuentas del Gasto Público”. Observatorio del Gasto Fiscal y CEPAL.

⁵ La encuesta se basó en un cuestionario online a una muestra probabilística estratificada de ciudadanos mayores de 18 años (n = 1.258), utilizando un algoritmo que identifica a interesados en el gasto público, en base a grandes fuentes de datos en línea.

del gasto público. Para que se pudiera comprobar la eficacia y eficiencia del Estado, es necesario conocer objetivos y resultados del gasto público, tal como lo indica el principio 2.3. del *Fiscal Transparency Handbook* del FMI. No obstante, en Chile la información de desempeño se gestiona con un vínculo muy débil con el gasto público expresado en la Ley de Presupuestos, pues en el fondo, ambos sistemas de información operan por carriles bastante separados. Así, se observa que:

1. Las evaluaciones del gasto, ejecutadas por la Dirección de Presupuestos, se realizan para “programas gubernamentales”, los cuales no siempre están expresados como unidad en la Ley de Presupuestos.
2. El monitoreo principal del gasto del gobierno central se realiza sobre “productos estratégicos”, los que no tienen un correlato directo en la Ley de Presupuestos.
3. La Dirección de Presupuestos ha iniciado un monitoreo del gasto público sobre “programas gubernamentales”, los que, como se ha indicado, no siempre están expresados como unidad en la Ley de Presupuestos. Dicho monitoreo se ha consolidado, pero todavía no abarca a todos los programas y solo tiene un vínculo débil con el gasto.
4. La información de desempeño —proveniente de las evaluaciones y del monitoreo— solo existe para el gasto del Poder Ejecutivo, no para el Poder Judicial, el Poder Legislativo ni las entidades públicas autónomas.
5. La Ley de Presupuestos se divide en “programas presupuestarios”, los que no necesariamente coinciden con los “programas gubernamentales”. Además, salvo alguna información pedida vía glosas *ad hoc*, estos no presentan información de desempeño de manera sistemática. Por tanto, no solo faltaría definir objetivos y metas para estos “programas presupuestarios”, sino también unificar el criterio de lo que se entiende por “programa” para trabajar con una única unidad de medida.

En consecuencia, el debate anual de la Ley de Presupuestos tiende a focalizarse en los “inputs” más que en los “outputs” esperados, es decir, se discute cuántos recursos recibe cada institución, pero no qué beneficios generarán los recursos para los ciudadanos. A la vez, esto genera una rendición de cuentas débil, que resulta en un desconocimiento ciudadano importante sobre qué se ha hecho con los fondos públicos.

Como resultado, dado que ni siquiera a nivel nacional está sistematizado el cruce de datos de gasto con datos de desempeño, avanzar en la transparencia del gasto regional inevitablemente implica considerar también una reforma presupuestaria general, para contar con un modelo sistémico e integral. Sin ello, será imposible medir la eficacia y eficiencia del gasto público a nivel regional, así como comparar el desempeño de las regiones en este aspecto.

Preguntas como “¿Qué se ha hecho con los recursos públicos?” y “¿Cuáles son sus resultados o beneficiarios?” no podrán ser contestadas sin reordenar, reestructurar y mejorar de manera sistémica y estratégica los datos de la Ley de Presupuestos, los datos de ejecución presupuestaria y los respectivos datos de desempeño. En esta línea, se propone avanzar con las siguientes recomendaciones:

1. Definir explícitamente qué es un “programa presupuestario” en la Ley de Presupuestos.
2. Identificar el máximo posible de “programas presupuestarios” en la Ley de Presupuestos.
3. Elaborar un set reducido de objetivos estratégicos, metas e indicadores de monitoreo para cada “programa presupuestario”. Los indicadores deberán ser relevantes para los respectivos objetivos y deberán negociarse con los respectivos jefes de servicio. Atención especial deberá prestarse a disminuir sustancialmente la actual práctica del *gaming* que se da, por ejemplo, en la definición de indicadores de monitoreo que se miden sobre productos estratégicos.
4. En la medida de lo posible, cada programa presupuestario deberá considerar “subprogramas”. Se propone usar como subprogramas los

actuales “programas gubernamentales”, que además ya son la unidad de medida sobre la cual se hacen las evaluaciones de la Dirección de Presupuestos, y sobre los cuales existe un sistema de monitoreo. Cada subprograma deberá explicitar un acotado set de objetivos estratégicos, metas e indicadores claves. Para no rigidizar la ejecución presupuestaria, se propone que los subprogramas y su respectiva información de desempeño no necesariamente sean parte de la Ley de Presupuestos, sino que se expresen como anexo informativo.

Cuando exista claridad sobre cómo medir el desempeño del gasto público a nivel nacional, podrá avanzarse también en registrarlos y transparentarlos a nivel regional. Los respectivos datos deberán ser de calidad, confiables, oportunos, comprensibles y relevantes para la ciudadanía. Para asegurar esto último, es importante que los gobiernos regionales implementen mecanismos de retroalimentación y captación continua de las necesidades de información ciudadana, y que exista para ello un estándar parejo entre las regiones. Es evidente que no se puede hablar de “rendición de cuentas efectiva del gasto regional” si solo se publican datos poco comprensibles, que no satisfacen las necesidades de información de los usuarios.

4. Plan de implementación

El no contar con la plena implementación del sistema de rendición de cuentas integral que se sugiere, no debe ser excusa para no realizar avances desde ya. Por ello, se recomienda una implementación gradual de la rendición de cuentas del gasto regional. Debería empezarse con el reporte de datos con apertura regional *ex post* (cuando se analiza la ejecución presupuestaria), para incorporar como segundo paso el reporte de datos con apertura regional *ex ante* (cuando se discute en el Congreso el proyecto de Ley de Presupuestos). Asimismo, debe establecerse un

cronograma de avance con hitos anuales, considerando que tampoco es factible presentar todos los presupuestos sectoriales con descomposición regional de un ejercicio presupuestario a otro. En particular, se proponen las siguientes medidas:

1. Comenzar informando el gasto sectorial en regiones de manera *ex post* (ejecutado), partiendo por el subtítulo de inversiones, que es donde más avance hay en la actualidad en esta descomposición.
2. Avanzar en informar el gasto sectorial regional de manera *ex ante* (en el proyecto de Ley de Presupuestos), abarcando no solo el gasto en inversión, sino que también en programas y gasto corriente. A mediano plazo, esto implica construir clasificadores presupuestarios complementarios al actual clasificador económico tradicional, en que una variable de clasificación sea “región”. Una vez que dicho clasificador esté operativo, las distintas presentaciones presupuestarias de la Dirección de Presupuestos deberán ampliarse o complementarse para mostrar esta desagregación regional. Asimismo, las publicaciones bajo esta clasificación del gasto debieran someterse a las normas de auditoría y transparencia que se aplican actualmente a la información presupuestaria.
3. En una etapa avanzada también se deberán establecer indicadores y metas regionales para los “programas presupuestarios”, lo que sería de gran utilidad para realizar comparaciones entre regiones.

Por último, es importante señalar que las normas de rendición de cuentas y transparencia del gasto regional debieran ser incorporadas de manera específica en la discusión de la actual legislación sobre Transparencia 2.0 que se encuentra en primer trámite en el Congreso Nacional, y/o debiera ser incorporada a la discusión del proyecto de Ley de Rentas Regionales que el gobierno ha comprometido para el presente año. Dado que los gobernadores regionales electos se deberán a sus votantes, es de suma importancia que el sistema de rendición de cuentas esté diseñado

con anterioridad a que asuman, y que sea obligatorio para todas las regiones de Chile.

Referencias

FMI (2018). *Fiscal Transparency Handbook*. Washington, DC: International Monetary Fund.

Rodríguez, J. y Carrasco, C. (2018). “Brechas de Rendición de Cuentas del Gasto Público”. Observatorio del Gasto Fiscal y CEPAL.

Barómetro Regional 2019.

Un proyecto de investigación para la descentralización y el desarrollo humano regional

Gonzalo de la Maza E.

CEDER, Universidad de Los Lagos.
Correo: gonzalo.delamaza@ulagos.cl

Pedro Güell V.

CER, Universidad Austral.
Correo: pguellv@gmail.com

1. Fundamentos

Las personas y sus familias viven en territorios específicos, no solo desde el punto de vista geográfico, sino también cultural, político y social. Esos territorios en que habita el “nosotros” definen el sentido de pertenencia y juegan un rol clave en la formación de las autopercepciones, de los intereses, de los desafíos y oportunidades que percibe la ciudadanía. Por esta razón, cuando a alguien le preguntan en una encuesta, por ejemplo, cómo evalúa la marcha del país, es probable que su respuesta esté fuertemente influida por lo que ha visto en su barrio, en su comuna y en su lugar de trabajo. Del mismo modo, cuando se le pregunta por su disposición a involucrarse en actividades ciudadanas, probablemente responda de acuerdo a lo que sabe de las organizaciones sociales y políticas de su sector y según cómo las evalúa.

A pesar de que lo anterior es un antiguo hecho de sentido común en las ciencias sociales¹, los estudios tienden a ignorarlo. En el caso de Chile, el territorio suele no estar presente en los estudios de la percepción política y social de sus habitantes. Es seguro, sin embargo, que buena parte de los análisis que hoy circulan sobre la opinión pública nacional –expresada en promedios a partir de muestras nacionales– variarían significativamente y mostrarían otras correlaciones si se tomara en cuenta la pertenencia y el habitar territorial de la ciudadanía y los puntos de vista subjetivos que surgen de ahí.

El extendido supuesto sobre la influencia de la capital del país, de sus actores y sus medios de comunicación en la formación de las percepciones subjetivas y la opinión pública, sumado a la inexistencia de redes de comunicación virtual altamente desagregadas localmente, justificó hasta ahora, en parte, el descuido de las opiniones y percepciones locales. Pero esto está cambiando y se hace indispensable avanzar hacia los estudios de opinión y percepción con base muestral y foco temático en los territorios. A lo menos tres hechos apuntan en esa dirección.

El primero de ellos es el apareamiento en los últimos años de conflictos socioterritoriales diferenciados que alcanzaron gran repercusión pública y suscitaron diversas medidas de política pública.² Ellos han puesto en la agenda la heterogeneidad de las situaciones y desafíos sociopolíticos que se viven en los distintos territorios (regiones, cuencas, comunas) a lo largo y ancho del país. Y, a su vez, han mostrado que los objetos de debate, las perspectivas de evaluación que se ponen en juego

¹ Valle Painter, C. (2013) *Belonging: Literature Review*. Council of Citizenship and Immigration Canada, Government of Canada; Gabriele Pollini (2005) *Elements of a Theory of Place Attachment and Socio-Territorial Belonging*, *International Review of Sociology: Revue Internationale de Sociologie*, 15:3, 497-515. European Opinion Research Group (2004) *Citizenship and Sense of Belonging*, Special Eurobarometer Wave 60.1, European Commission.

² Ver www.proyectoconflictos.ulagos.cl

y las redes de actores que son activadas, tienen que ver con hechos, historias y memorias asociadas al territorio y formas de capital social surgidas de eventos e instituciones locales. Gracias a ellos, el territorio ha comenzado a ser visto como un factor de diferenciación de sujetos en el espacio público, a partir de los diversos conflictos regionales o territoriales, los que han sido impulsados por actores del territorio y no por los actores políticos tradicionales.

El silencio de las regiones fue roto por actores que pusieron en la agenda reivindicaciones vinculadas a territorios específicos o contextos regionales amplios.³ A pesar de su especificidad espacial y de la movilización territorial, la gestión política y de política pública de esos conflictos ha tendido a acentuar los intereses de gobernabilidad del centro, a poner en movimiento actores y discursos nacionales, y a proponer remedios de política territorialmente poco específicos. Una consecuencia habitual es que los actores locales del conflicto perciban que este no ha sido superado y lo mantengan latente, precisamente porque no fueron tomados en cuenta los significados particulares que ellos le atribuyeron. Esto no solo ha puesto en entredicho el centralismo en la gestión del Estado, sino además puso en evidencia que la supuesta homogeneidad territorial sobre la que se basaba el pluralismo político, descansaba sobre una idea simplificada y estandarizada del “nosotros”.

La emergencia política de esta “subjetividad regional” no solo consiguió poner en la agenda temas vinculados a los territorios, sino además instaló la condición territorial como un factor de diferenciación de los sujetos en el espacio público y, por tanto, definió nuevos lugares desde los cuales definir y articular la pluralidad. Nuestra hipótesis es que el

³ Este apartado se basa en los siguientes textos: Delamaza, G., Thayer, E. y Gaete, J. (2015), Diferencias territoriales en las percepciones políticas en Chile. Una aproximación operacional a la escala nacional y regional. *Si Somos Americanos* 15 (1), p. 15 – 48 y en Delamaza, G., Cunill, N. y Joignant, A. (2012). *Nueva agenda de descentralización en Chile. Sentando más actores a la mesa*. Santiago: Universidad de Los Lagos, RIL Editores.

territorio y la región son espacios de producción de una singularidad diferenciada que mantiene un acceso aún parcial al espacio público.

A pesar de esta nueva importancia de los actores territoriales, ¿cuánto sabemos sobre las experiencias de vida, las percepciones y motivos localmente específicos que enmarcan y ponen en movimiento los conflictos socioterritoriales? ¿En qué se diferencian las percepciones de ciudadanas y ciudadanos, según el lugar en que habitan y cómo se relacionan con las percepciones de los actores e instituciones políticas centrales?

El segundo hecho que demandará mejores estudios sobre sociedad y territorio es la aceleración del proceso de descentralización que vendrá con la elección de los gobernadores regionales y el traspaso de algunas competencias del gobierno central al regional. Como se sabe, este proceso tendrá dimensiones políticas, administrativas y fiscales, pero también sociales. La ciudadanía no solo está llamada a elegir, sino también a debatir y supervisar las orientaciones y marcha de los gobiernos regionales a través de los espacios e instituciones de participación social previstos para ello, tales como organizaciones sociales, medios de comunicación, redes digitales locales y partidos políticos. Podemos suponer que una diferencia importante en la calidad democrática del proceso que se iniciará dependerá del grado de involucramiento social en los nuevos espacios institucionales de descentralización que se abrirán. Pero ello no será espontáneo; tiene que ser motivado, convocado y producido en el contexto de una nueva “esfera pública regional”, la que hoy es relativamente débil.

Pero ¿cuánto sabemos de las percepciones y evaluaciones de la ciudadanía sobre los desafíos y oportunidades de sus regiones? ¿Qué expectativas tienen sobre los impactos de la descentralización? ¿Sabemos qué los motiva a participar o los distancia de hacerlo en cada región? ¿Cuánto y en qué difieren unas regiones de otras respecto a las percepciones sobre descentralización?

Un tercer factor es el cambio que ha ocurrido en los medios relevantes para la formación de las opiniones públicas. En ello están jugando un rol clave las nuevas redes sociales. Si bien es cierto que en el caso

chileno se ha producido una concentración y una centralización notoria de los medios de comunicación tradicionales (prensa, radio y televisión abierta), por otra parte, se ha producido una desconcentración y localización de foros de opinión a través de las redes digitales y de radios comunitarias.⁴ Aunque no es aún una tendencia consolidada, esta podría tener un efecto importante en la modificación de las formas tradicionales del espacio público chileno y en el peso de las redes, experiencias y contenidos específicos a nivel territorial.

¿Cuánto sabemos acerca de la formación de la opinión pública local y regional? ¿Cuáles son los tipos de contenido locales y cuáles son los nacionales que consumen los habitantes de las regiones, y a través de qué medios?

Si la escala territorial regional muestra variaciones significativas respecto de los agregados estadísticos del orden nacional, y adquiere una creciente importancia política y social, entonces el conocimiento de la subjetividad y de las prácticas ciudadanas diferenciadas por territorio se vuelve un importante campo de indagación que debe ser abordado para una mejor comprensión de la sociedad. Al mismo tiempo, el escaso conocimiento de las realidades subjetivas de las regiones y de otro tipo de territorios podría considerarse como una barrera importante para el surgimiento de proyectos descentralizadores y en general para la descentralización de la actividad política.

Las implicancias de lo anterior son variadas. En el campo de las políticas públicas una limitación ya diagnosticada se refiere a su diseño e implementación homogénea en todo el territorio nacional, sin consideración de las particularidades regionales y territoriales, mediante estudios focalizados a los actores y beneficiarios. Son diversos los elementos que

⁴ CNTV (2015) Concentración de Medios en la Industria Televisiva Chilena, Santiago de Chile; Reuter Institute, University of Oxford (2018) Digital News Report 2018, UK; Ramirez J.D. (2015) La Radio Comunitaria en Chile y su reconstrucción en la era digital, Tesis Doctoral, Universidad de Barcelona; CNCA (2017) Encuesta Nacional de Consumo Cultural 2017, Santiago de Chile.

confluyen para que esto ocurra, entre ellos, el alto costo de producir información desagregada, por el incremento del tamaño de las muestras y la falta de prioridad política e incentivos institucionales para hacerlo en un Estado unitario y centralizado. Pero eso produce un efecto de base: no se sabe bien lo que se piensa y se quiere en las regiones y territorios, en relación a las políticas públicas. Este déficit de información se subsidia con información agregada a nivel nacional y en función de los criterios de la política “nacional”, tanto en las preguntas que se formulan como en las alternativas de respuesta que se proponen.

Existe mayor disponibilidad de información desagregada respecto de datos económicos y sociales de tipo objetivo. Instrumentos como la Encuesta CASEN producen abundante información desagregada, pero no incluyen variables de percepción. Resulta evidente la disparidad en cuanto a disponibilidad de información regionalizada. Mientras se cuenta con importantes series de información económica y social, son escasos los estudios que incorporan las variables subjetivas y de práctica ciudadana, y las correlacionan con los datos anteriores.⁵

La falta de información es especialmente aguda en relación a los datos subjetivos, atribución de liderazgos y opinión política en general, etc. Vale decir, precisamente aquello que podría constituir una “opinión pública” regional. Esta ausencia redundaría eventualmente en una devaluación de las políticas, reduce su impacto e introduce distorsiones y des-

⁵ Entre las escasas excepciones se debe mencionar dos esfuerzos promovidos por la SUBDERE a fines del decenio pasado: la Encuesta Nacional de Estratificación Social 2009, que forma parte del Proyecto Desigualdades de la Universidad de Chile (www.desigualdades.cl) y el frustrado proyecto de Observatorio Regional 2009, cuyos datos nunca se publicaron. El proyecto Desigualdades ha publicado algunos informes de evidente interés para nuestro objeto (Barozet, Espinoza, Holz y Sepúlveda, 2009; Espinoza y Rabí, 2009; Méndez, 2008). También el PNUD se ha aproximado a estos temas, especialmente a través del primer Informe de Desarrollo Humano en Chile (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 1996) y el Informe de Desarrollo Humano Rural (PNUD, 2008). Aunque lo identifica como una necesidad, no ha emprendido encuestas regionales o diferenciadas por territorios.

ajustes en su implementación. Adicionalmente, dificulta sensiblemente el surgimiento y visibilidad de una “masa crítica regional” que incida en los temas que le son propios, e impulse el proceso descentralizador y de equidad territorial. Paradojicamente, la falta de información “invisibiliza” a las regiones y territorios frente a ellas mismas en el debate público.

El Barómetro Regional

El Barómetro Regional es una iniciativa que se viene desarrollando desde el año 2011 y que apunta a la producción de conocimiento sobre el territorio regional, a partir de las percepciones de sus ciudadanas y ciudadanos, y a una estrategia de fortalecimiento del diálogo público intrarregional. Produce información original de manera periódica y sistemática, a partir de la aplicación de instrumentos metodológicos con representatividad regional y territorial. Para ello se implementa el Barómetro Regional, basado en la aplicación de una encuesta presencial a muestras de población estadísticamente representativas de las regiones y territorios. Esto permite que las diferentes instituciones y actores de cada una de las regiones participantes cuenten con conocimientos sobre su propia realidad. Por otra parte, permite el análisis de la evolución en el tiempo de las dinámicas que afectan al desarrollo de las regiones y la percepción ciudadana del mismo.

El Barómetro Regional busca convertirse en una instancia permanente de socialización de información en las regiones, para discutir e influir en el diseño de políticas públicas regionales orientadas a fortalecer a la ciudadanía y la esfera pública regional y, a través de ellas, al desarrollo endógeno.

El Barómetro Regional ha sido apoyado en sus orígenes por el Centro de Estudios del Desarrollo Regional y Políticas Públicas (CEDER) de la Universidad de Los Lagos. La encuesta Barómetro ha sido aplicada previamente en tres ocasiones (2011, 2013, 2015). Fue respaldada en

2011 y 2013 por la Universidad de Los Lagos y FONDECYT, y se aplicó en Biobío, Los Ríos y Los Lagos. En 2015 se sumó el Centro COES y se aplicó en las ciudades de Puerto Montt, Osorno y Temuco.⁶

Para la versión 2019, a partir del impulso del CEDER de la U. de Los Lagos y del CER de la U. Austral, se ha establecido una amplia red de universidades a las que se ha sumado el PNUD, lo que permite aplicarla en once regiones del país. Se eligió como tema eje el actual proceso de descentralización en el país.⁷

Tan importante como la producción de la información es su puesta en debate público y su diálogo con las políticas públicas actuales y futuras. El eje para ello es la asociación entre autoridades regionales, universidades regionales y con otros actores de la región. Se trata de posicionar públicamente al Barómetro como una herramienta de conocimiento y diálogo en y desde las regiones, que evalúa e investiga periódicamente las políticas públicas, poniendo en el centro a la ciudadanía y la descentralización. También genera mecanismos independientes de control y evaluación de la gestión pública regional, mediante alianzas entre universidades y otros actores regionales.

⁶ Ver resultados en: http://ceder.ulagos.cl/?page_id=3622 Adicionalmente, en 2017 se incluyeron algunas preguntas de la Encuesta Barómetro Regional en la Encuesta de Conflictos Territoriales (Proyecto Fondecyt "Lo que los conflictos producen") en cuatro territorios subregionales: las provincias de Huasco y Chiloé y las comunas de San José de Maipo y Panguipulli. Ver resultados en: http://proyectoconflictos.ulagos.cl/?page_id=8172

⁷ Las regiones y universidades involucradas son las siguientes:

- Valparaíso: Consejo de Rectores de las Universidades de Valparaíso
- Metropolitana: Instituto de Estudios Urbanos PUC
- O'higgins: Instituto de Ciencias Sociales - U. de Ohiggins
- Ñuble: U. del Biobío
- Concepción: U. de Concepción
- Los Ríos: CER - U. Austral de Chile
- Los Lagos: CEDER - U. de Los Lagos
- Aysén: U. de Aysén
- Antofagasta, Coquimbo y Araucanía: PNUD en convenio con universidades regionales

En la versión 2019 se ha puesto el foco de la encuesta en la indagación de los factores socioculturales que pueden favorecer el involucramiento ciudadano en el proceso de descentralización, así como en la construcción de indicadores de evaluación sobre diversos aspectos de desarrollo regional que sirvan de línea base para la medición del impacto de las nuevas leyes de descentralización.

De esta manera, la mayor cantidad de regiones encuestadas, la presencia de más universidades y del PNUD, así como la incorporación de temas directamente vinculados al proceso político regional, ampliará significativamente el impacto agregado de la encuesta y fortalecerá el debate político regional.

La encuesta se aplicó entre los meses de marzo y mayo de 2019. Se basa en un cuestionario común para todas las regiones, en un proceso de obtención de muestras estrictamente representativas y comparable entre regiones, así como un protocolo de trabajo cooperativo entre las instituciones participantes. Se contará con resultados agregados para todas las regiones y desagregados por región durante el segundo semestre.

Al constituirse en 2018 la Red de Centros e Institutos de Estudios Regionales y Territoriales de Universidades Chilenas REDCERCHILE, las universidades promotoras extendieron una invitación a todas las universidades participantes a incorporarse a este proyecto, ojalá de manera permanente. La Red puede ser la plataforma que permita avanzar en el objetivo de proyección inicial del Barómetro: que cada región del país, liderada por su universidad pública, cuente con un instrumento de monitoreo de su opinión pública regional y comparable a nivel nacional para incrementar la deliberación e involucración ciudadana en el proceso regional.

Dimensiones de la Encuesta Barómetro Regional 2019
- Identidad, pertenencia, territorio y movilidad (5 preguntas) - Conocimiento de autoridades e hitos regionales, comunales y locales (3) - Evaluación de la región en diferentes dimensiones (prioridades y problemas) (4) - Disposición a participar en el espacio público (3) - Percepción del conflicto (3) - Uso de medios de información y comunicación (4) - Conocimiento y disposición a participar en el actual proceso de descentralización (12) - Percepción de la democracia, autoidentificación política y disposición a votar (4) - Preguntas regionales específicas (3) - Caracterización del/la entrevistado/a (9)

Índice de desarrollo comunal, IDC

Jorge González C.

Instituto de Estudio del Hábitat, Universidad Autónoma de Chile,
Correo: jorge.gonzalez02@uautonoma.cl

Carolina Godoy B.

Instituto de Estudio del Hábitat, Universidad Autónoma de Chile,
Correo: carolina.godoy@uautonoma.cl

Como parte de la misión del Instituto de Estudios del Hábitat de la Universidad Autónoma de Chile (IE+H) está el poder generar conocimiento especializado desde una perspectiva integral del habitar, para contribuir al desarrollo territorial. Esto permite activar, junto con diversos actores sociales y académicos, procesos localizados de cambio social que tienen como finalidad última aportar al bienestar y calidad de vida de las personas y de sus territorios.

Ahora bien, asociar esta idea de desarrollo con la noción de cambio social nos exige y plantea el desafío de monitorear los avances socioeconómicos en los diferentes espacios territoriales, es decir, su necesaria y compleja medición. Si bien es cierto que a nivel nacional existen diversos instrumentos que nos permiten evaluar nuestra calidad de vida y los niveles de pobreza, aún faltan herramientas que permitan examinar la complejidad intrarregional.

Respecto a esto, un esfuerzo interesante para ajustar la escala de análisis a un nivel más local lo está realizando el Instituto de Estudios Municipales (ICHEM), perteneciente a esta misma universidad. Este instituto lanzó el año 2016 el Índice de Desarrollo Regional, IDERE, concebido como una herramienta para medir el desarrollo a nivel regional, bajo un enfoque teórico del desarrollo visto como proceso multidimensional (Vial, 2016).

Bajo este mismo paradigma teórico-metodológico surge el anhelo de expandir el análisis a nivel comunal, mediante una alianza de trabajo estratégica entre ambos institutos. Esto, con el fin de unir experiencias y recursos para asumir el desafío de elaborar un nuevo índice de desarrollo, que nos informe no solo sobre las disparidades en el territorio local, sino también de los avances y capacidades de respuestas que cada comuna tiene frente a sus diversas problemáticas. Así, el Índice de Desarrollo Comunal (IDC¹) busca –más allá de convertirse en un ranking comunicacional y comparativo de “las comunas más y menos desarrolladas”– transformarse en un instrumento para la observación crítica a nivel intrarregional, para la gestión y toma de decisiones pública y privada.

El IDC aspira a convertirse en una herramienta de utilidad para medir el desarrollo local en diversas comunas del país, ya sea de forma global o a través de sus dimensiones y/o variables. Esto permitirá comparar y analizar la evolución que ha tenido un mismo territorio en el tiempo, identificando así sus principales recursos económicos, humanos, institucionales y culturales, que constituyen el potencial de desarrollo endógeno. Asimismo, se podrán identificar brechas y asimetrías territoriales que permitirían optimizar y racionalizar el empleo de los escasos recursos para la solución pertinente de las necesidades comunitarias.

Por lo tanto, apostamos a un IDC que trascienda el campo académico y se instale como instrumento de apoyo para la gestión pública a nivel de gobiernos regionales y comunales. Pensamos que diseñar y darle vida a este instrumento constituye un esfuerzo para avanzar en materias de descentralización. No solo implica descentralizar el dato –recordemos que muy pocos instrumentos tienen una representación estadísticamente significativa a nivel comunal–, sino también descentralizar nuestra forma de autoobservarnos. Esto significa materializar una apuesta por el desarrollo

¹ El IDC actualmente se encuentra en etapa de estudio, aspirando a contar con resultados a fines del año 2019.

local desde una mirada comunal que, a nivel micro, transgreda el lenguaje centralista (político-científico) para actuar y pensar desde el lugar.

Lo anterior se condice con el fundamento teórico que soportará la construcción del IDC. Dicha perspectiva, si bien reconoce que el crecimiento económico es necesario, no es suficiente para mejorar las condiciones de vida de una comunidad. En este sentido, la propuesta se ajusta a los aportes conceptuales del desarrollo local, endógeno y del desarrollo humano. Bajo esta mirada se buscará integrar una serie de dimensiones (sociales, culturales, ambientales, organizacionales, económicas) que incluyan indicadores cuantitativos estandarizados y comparables en el ámbito nacional.

Finalmente, al igual que el IDERE, lo que se busca –más allá de los resultados– es avanzar y aportar a la construcción de un nuevo imaginario social que atienda desde una visión local a un fenómeno tan complejo y cambiante como lo es el desarrollo y el bienestar humano.

Parte IV
MEDIDAS POTENCIADORAS DEL
PROCESO DESCENTRALIZADOR

Sistema de Gestión de Capital Humano Calificado para el Desarrollo Territorial Colaborativo

Heinrich von Baer v.L.

Académico Instituto de Desarrollo Local y Regional, IDER, Universidad de La Frontera
Presidente nacional, Fundación Chile Descentralizado... Desarrollado¹
Correo: hvonbaer@gmail.com

I. INTRODUCCIÓN

1. El auspicioso trabajo colaborativo SUBDERE- bancadas de senadores y diputados regionalistas

Un importante acuerdo alcanzado en septiembre de 2018 entre el gobierno nacional y las bancadas de senadores y diputados regionalistas

¹ CON DESTACADOS APORTES DE LA MESA DE CAPITAL HUMANO DE SUBDERE-BANCADA DE SENADORES Y DIPUTADOS REGIONALISTAS, INTEGRADA POR:

- PÍA MARGARIT, ENTONCES JEFA DE DIVISIÓN DE POLÍTICAS Y DESARROLLO TERRITORIAL, SUBDERE (Nota del Editor: en fecha reciente Pía dejó el cargo de jefa de División, desde el cual apoyó con decisión el trabajo de la Mesa de Capital Humano).
- Natalia Piergentili, Coordinadora Mesa Capital Humano, bancada de senadores regionalistas. Académica FLACSO-Chile
- Ismael Toloza, doctor en Economía Regional, Académico de la Universidad de La Frontera
- Katherine López, Ingeniero Comercial, doctora en Educación
- Felipe Saravia, académico Universidad del Bío-Bío
- Felipe Lyon (Fundación Jaime Guzmán)
- Gaby Cárcamo, presidenta Federación Nacional de Funcionarios de los Gobiernos Regionales (FENAFGORE)
- José Ábalos, secretario ejecutivo, Agrupación de Universidades Regionales (AUR)
- Fernando Verdugo, Asociación Nacional de Consejeros Regionales (ANCORE)
- Graciela Correa y Valentín Valdés, Asociación de Municipalidades de Chile (AMUCH)

Ajustes a formato de artículo del libro, sistematización y actualización, con la valiosa participación de Víctor Hernández P., División de Políticas y Desarrollo Territorial, SUBDERE

permitió constituir cuatro mesas de trabajo compartido. La primera fue dirigida al capital humano, para el desarrollo de las comunas y regiones del país². A la fecha de elaboración del presente artículo (abril 2019) esta logró realizar seis productivas reuniones de trabajo, con aportes de calificados académicos y representantes de diversas organizaciones comprometidas con el avance del proceso de descentralización y desarrollo territorial del país.

Bajo la coordinación y el apoyo técnico de la División de Estudios y Desarrollo Territorial de la SUBDERE, la mesa hizo suyas, actualizó y enriqueció importantes estudios y publicaciones sobre la temática, producidos en anteriores períodos de gobierno, trabajando con espíritu constructivo y colaborativo, lo que permitió lograr amplios e importantes acuerdos. El presente artículo constituye una síntesis del documento de la mesa³ y representa una importante oportunidad de divulgación⁴, un aporte al debate político y académico, y a la necesaria puesta en marcha de las medidas de corto, mediano y largo plazo propuestas en su agenda.

2. Definiciones: KHC, incentivos y sistemas de gestión

2.1. Capital Humano Calificado (KHC)

Para los fines de la política pública propuesta en el presente artículo, el concepto de Capital Humano Calificado (KHC) se extiende a técnicos, profesionales y postgraduados, espectro amplio de profesionales prepara-

² Las otras tres mesas (o comisiones) son: Ordenamiento Territorial y Traspaso de Competencias, Financiamiento Regional con Responsabilidad Fiscal, Participación de la Sociedad Civil.

³ Texto completo y anexos.

⁴ Un avance de la principal parte de avance del trabajo de Comisión Capital Humano de las Bancadas Regionalistas fue presentado en un seminario en la sala de la biblioteca del Congreso Nacional, Valparaíso (14.01.2019).

dos y motivados con las tareas del desarrollo a escala local y regional de nuestros territorios (a diferencia del concepto de Capital Humano Avanzado, circunscrito a magísteres y doctores, utilizado para el ámbito de ciencia, tecnología e innovación).

2.2. Incentivos: “empujones” para atraer y retener KHC

Se entiende como “incentivo” un estímulo adicional que, a modo de empujón, contribuye a la decisión, según corresponda, de un técnico, profesional o posgraduado, y de su grupo familiar, de trasladarse e insertarse laboralmente en una determinada iniciativa de desarrollo local o regional^{5, 6}.

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

⁵ Con dicho propósito, esos incentivos podrán:

Adecuarse para responder específicamente a las brechas y necesidades que se identifiquen en las respectivas comunas y regiones.

- Ser de variada naturaleza: complemento de remuneración (fija, variable, contingente a resultados), subsidios o incremento de estos, beneficios sociales, acceso preferencial a servicios, bonos para diferentes usos (erg. actividades culturales locales), etc.
- Conformarse y combinarse en base a conjuntos variables de alternativas.
- Tener valores diferenciados, según se trate de técnicos, profesionales o postgraduados.
- Ajustarse a las fuentes de financiamiento efectivamente disponibles y al marco presupuestario disponible para las respectivas experiencias de implementación de los respectivos sistemas regionales.
- Actualizarse periódicamente de acuerdo a su factibilidad de implementación en el corto y mediano plazo (entre tres y cinco años).

⁶ Creación de nuevos incentivos: por interés e iniciativa de instituciones públicas, privadas, académicas y sociales a nivel de comunas y regiones, se puedan crear distintos tipos de “incentivos” dirigidos, según corresponda, a atraer, retener, desarrollar o reconvertir a aquel tipo de técnicos, profesionales o postgraduados que sean necesarios para sumarse y potenciar a sus respectivas actividades y emprendimientos.

- a) Estudiantes destacados de pregrado (principal semillero de talentos): incentivos (becas) para formación complementaria (contenidos con pertinencia local y regional), tesis y proyectos de título de especial interés para una empresa, organización local, comuna o región.
- b) Titulados y postgraduados: incentivos para atraer y retener talentos potencialmente interesados en:
 - Una determinada oportunidad laboral o iniciativa de desarrollo disponible en un territorio.
 - Instalarse en un determinado territorio con un emprendimiento de su elección.
- c) Profesionales ya insertos laboralmente en terreno: incentivos de capacitación pertinentes a los requerimientos específicos del entorno natural, social y productivo⁷.
- d) Profesionales residentes en el extranjero, sean chilenos o extranjeros: incentivos para atraer y retener, con instrumentos adicionales adecuados para su retorno o emigración a Chile, y para insertarse laboralmente en una determinada iniciativa de desarrollo local o regional.

2.3. Sistema de gestión: regional-nacional

La puesta en marcha y éxito de la política pública de desarrollo de Capital Humano Calificado propuesta en el presente informe, requiere de un sistema de gestión capaz de articular y potenciar las capacidades locales, regionales y nacionales disponibles, para lo cual se propone:

⁷ En casos determinados, podrá ser necesario además disponer de algún incentivo para retener y atender una eventual situación laboral o de escasez, y para renovar y reconvertir, por alguna condición, etaria o laboral.

2.3.1. A nivel regional: una gobernanza descentralizada y plural, dirigida por el gobierno regional (gobernador regional y Consejo Regional) que tendrá como organismo asesor al Comité Regional de Ciencia, Tecnología e Innovación para el Desarrollo (establecido en el artículo 68 bis del texto refundido D.F.L. Núm. 1-19.175). Dicho Comité asesora en la formulación de las políticas y acciones que fortalezcan la ciencia, tecnología e innovación en la región, teniendo entre sus áreas de competencia aquellas relacionadas con la investigación científica, el capital humano y la innovación. Su reglamento establecerá las normas relativas a su funcionamiento e integración, para lo cual que se sugiere considerar a representantes calificados de las municipalidades y de organizaciones privadas, académicas y sociales de la región. Con esto se constituirá una gobernanza adecuada para diseñar, ejecutar y evaluar la política pública e instrumentos regionales de desarrollo del Capital Humano Calificado, y de coordinar acciones sectoriales y territoriales (regionales y locales) en la consecución de los objetivos de dicha política.

2.3.2. A nivel nacional: una instancia de coordinación nacional, dirigida por la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE), encargada de conducir y coordinar el desarrollo de la política pública e instrumentos nacionales para el desarrollo del Capital Humano Calificado. Lo anterior, articulando la relación entre gobiernos regionales y municipios y sus respectivas gobernanzas, y los actores nacionales-sectoriales y locales (públicos, privados, académicos, sociales), a objeto de que estos últimos adapten diferencialmente sus programas e instrumentos a las respectivas realidades sociales y territoriales, y potencien la eficacia de las políticas públicas definidas y ejecutadas descentralizadamente.

II. MARCO POLÍTICO-ESTRATÉGICO

1. La experiencia internacional: guerra por los talentos, con incentivos para atraer y retener

A nivel global existe una verdadera “guerra por los talentos”, estrategia en cuyo marco muchos países y estados desarrollan políticas públicas para atraer y retener talentos calificados. Este es el caso, entre otros, de Canadá, Francia, Dinamarca, Países Bajos, España, Portugal, Escocia, Israel; de estados y ciudades en Estados Unidos (Ohio, Milwaukee) y en América Latina, de Argentina, Ecuador, Honduras. En todos estos se adoptan medidas dirigidas a:

- Difundir y promover sus territorios.
- Facilitar la conexión entre empresas y profesionales altamente calificados (nacionales o extranjeros), y a generar redes asociativas.
- Subvencionar (con diferentes tipos de incentivos) la contratación de profesionales talentosos en territorios con bajo *stock* de Capital Humano Calificado.
- Generar una cultura local atractiva para profesionales calificados y sus grupos familiares.

2. El drama de Chile: la fuga de talentos, sin política pública que la contrarreste

Cada año se produce un importante drenaje (fuga) de talentos, especialmente jóvenes, desde comunas periféricas a las capitales regionales, a Santiago y al extranjero, sin que hasta ahora las autoridades nacionales y regionales de turno hayan tomado conciencia de esa grave pérdida. En efecto, no se ha puesto en marcha una política pública capaz de poner

atajo y de revertir el deterioro del principal factor de desarrollo de sus territorios: el Capital Humano Calificado.

3. Capital Humano Calificado: una dimensión determinante para el desarrollo local y regional

La formación y disponibilidad de Capital Humano Calificado cobra cada vez mayor relevancia en un mundo caracterizado por las constantes transformaciones económicas, tecnológicas y culturales propias de la sociedad del conocimiento y de la innovación.

El Informe Final de la ex Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional (2014) destaca que en Chile el capital humano constituye el principal factor de diferenciación entre regiones ricas y pobres, siendo la región Metropolitana la que concentra el mayor *stock* de Capital Humano Calificado. Lo anterior se debe principalmente a la naturaleza centrípeta del capital, especialmente del capital humano, dado que las personas altamente calificadas buscan empleos bien remunerados y un ambiente estimulante. Esto se encuentra más fácilmente en territorios con alta densidad de interacciones y de Capital Humano Calificado. Según el mismo informe, la escasez de Capital Humano Calificado genera diferentes efectos sobre el desarrollo a nivel local y regional, como son:

- En el desarrollo económico territorial: baja productividad laboral en aquellos territorios con escaso KHC, segmentando especialmente el país entre territorios productivos, dinámicos y ricos, respecto de otros rezagados y pobres.
- En la capacidad de innovación: altamente concentrada en la RM. Según el Índice de Competitividad Regional, uno de los factores fundamentales para la competitividad son las personas (KH), y en este índice la RM presenta los mejores puntajes. Esto plantea la imperio-

sa necesidad de fortalecer las capacidades técnicas y profesionales a nivel regional, mediante la implementación de un programa que considere tanto la atracción y retención de talentos como el fortalecimiento de las competencias técnicas.

- En los servicios públicos: el informe de la OCDE (2009) plantea que los equipos de los gobiernos locales y regionales tienen menos capacitación formal que los funcionarios del nivel central. Lo anterior, debido a presupuestos y salarios más limitados, por lo que, según algunos, las unidades subnacionales no tendrían la capacidad de asumir mayores responsabilidades. En consecuencia, se genera un círculo vicioso: en la medida que las unidades de gobierno local cuentan con escaso KHC, su gestión es débil, lo que a su vez constituye un argumento para no otorgarle nuevas atribuciones, herramientas y recursos.
- En la dinámica del poder: la RM concentra no solo la mayor cantidad de habitantes y ciudadanos votantes del país, sino que además a aquellos con mayor influencia pública y poder, en contraste con una clase política regional muy debilitada, con escasa emergencia de nuevos liderazgos.
- En la dinámica demográfica: *stocks* de KHC, dinámica económica local y dinámica demográfica están estrechamente relacionadas.

4. Comisión Presidencial: Capital humano, medida esencial para el desarrollo de los territorios

En su Informe Final, la ex Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional (2014) propone la creación de sistemas regionales de gestión de Capital Humano Calificado. Esta medida fue seleccionada como una de las diez “esenciales” y, junto a la elección democrática de los intendentes, también fue la medida más demandada en todos los “diálogos regionales” realizados por dicha comisión.

5. Prioridad para el emprendimiento empresarial y el fomento productivo

Fundado en los resultados de una encuesta aplicada a empresarios de todas las regiones de Chile, el fortalecimiento de la calidad del recurso humano y a la retención del talento y profesional joven es una de las medidas estratégicas propuestas por la Cámara Chilena de la Construcción (2014), prioridad que también ha sido relevada por instituciones responsables del fomento productivo (CORFO, SERCOTEC).

6. La voz de las encuestas: alto interés de talentos por vivir y trabajar en regiones

Una encuesta realizada el año 2011⁸ a cuatro grupos de profesionales egresados de programas muy diferentes, pero todos de alta selección y motivación (Servicio País, Becas Chile, Becas CONICYT, Jóvenes al Servicio de Chile) demostró que entre los residentes en Santiago un 73% a 91% está muy o algo interesado a insertarse en regiones (demuestra que hay alto interés, pero faltan oportunidades y estímulos), en tanto que entre aquellos residentes en regiones un 59% a 75% se mostró poco a nada interesado para irse a Santiago. Un interés análogo, e incluso mayor, mostraron profesionales chilenos residentes en diferentes países del extranjero para retornar a Chile e insertarse laboralmente en regiones (Hasbún, 2014). Tanto estos estudios como algunas tesis de magíster (Charles, 2012; Saravia, 2012; Hasbún, 2014) han reforzado la necesidad de construir una política pública en esta temática y han aportado orienta-

⁸ IDER-UFRO y el Instituto de Sociología de la PUC en estudio para SUBDERE, “Más Talentos para el Desarrollo Regional”.

ciones sobre la naturaleza y el contenido de las medidas apropiadas para su puesta en práctica.

7. Compromiso del programa de gobierno del presidente Piñera

Así como en programas presidenciales de gobiernos anteriores, en el programa de su segundo período de gobierno, el presidente Piñera comprometió “fortalecer las capacidades y el capital humano de los gobiernos regionales, los municipios y las organizaciones de la sociedad civil, estableciendo incentivos para que los egresados de las mejores universidades del país se establezcan en regiones”. La puesta en práctica de este compromiso se facilita y espera a partir del importante análisis y actualización aportado por la Mesa Capital Humano SUBDERE-Bancadas Regionalistas, sintetizado en el presente artículo.

8. Necesidad de una política pública colaborativa y de largo alcance

El objetivo país es que Chile alcance la condición de país desarrollado. Más allá de indicadores económicos de tipo macro, en términos de calidad de vida ello busca lograr que nuestro país se transforme en un buen lugar para vivir para todos sus habitantes, en todas sus comunas y regiones.

8.1. Justificación y urgencia: Dada la importancia determinante y tantas veces reiterada del capital humano para el desarrollo de nuestros territorios, es urgente y de alta importancia estratégica poner en marcha una política pública de largo alcance dirigida al desarrollo de Capital Humano Calificado. Debe estar debidamente motivada y comprometida, pues es necesaria para desplegar todas las potencialidades humanas y

productivas asociadas a las comunidades locales y regionales. Siendo compleja, es además una tarea altamente incidente en el éxito de los objetivos prioritarios de desarrollo que ha definido el país⁹, focalizadas en sectores que también aportan a un mejor desarrollo social y territorial de Chile.

Otro tanto, desde luego, sucede con las perspectivas de éxito de las otras tres Mesas SUBDERE-Bancadas de senadores y diputados regionalistas. En consecuencia, dicha política pública debe organizarse en prioridades y plazos debidamente diferenciados, que trasciendan los sucesivos procesos electorales y períodos de gobierno nacional, regionales y locales. Por lo mismo, llamamos a poner en marcha, a partir de los fundamentos y propuestas aportadas por la Mesa Capital Humano SUBDERE-Bancadas Regionalistas (sintetizados y actualizados en el presente artículo), una política pública de largo plazo para el desarrollo humano y territorial equilibrado, descentralizado y sostenible de Chile. Debe ser de carácter nacional común para todo el territorio, así como estar diferenciada según realidades diferentes de cada una de las regiones. Y tiene que ser compartida, colaborativamente, tanto en sus responsabilidades como en sus beneficios, por todos los principales actores públicos, privados, académicos y sociales, en los tres niveles de la organización territorial del Estado: local, regional, nacional.

8.2. Propósito de la política pública: Como principal propósito de esta política proponemos: Ampliar y fortalecer la masa crítica de Capital Humano Calificado y motivado requerido para el avance coherente de los procesos de descentralización (política, administrativa y fiscal-económica) y de desarrollo territorial (local, regional) iniciados en Chile, a

⁹ Superación de la pobreza (multidimensional), protección de la infancia, seguridad ciudadana, modernización del Estado, paz y desarrollo en La Araucanía. Educación y salud de calidad e inclusiva, energía, conocimiento e innovación, infraestructura, transporte, conectividad, manejo de catástrofes y emergencias, cultura, arte, patrimonio e interculturalidad, igualmente requieren de una masa crítica de KHC para el pleno desarrollo de sus potencialidades.

través de un conjunto coherente de acciones sistémicas, interdependientes, realistas y viables, de diversa naturaleza y horizontes de tiempo (inicio, resultados), con responsabilidades y beneficios compartidos entre los actores públicos, privados, académicos y sociales, en los niveles local, regional y nacional del desarrollo.

III. INICIATIVAS DE SUBDERE DIRIGIDAS A FORTALECER EL CAPITAL HUMANO EN COMUNAS Y REGIONES

1. Iniciativas precursoras

La SUBDERE, en el marco de sus definiciones estratégicas en materia de fortalecimiento del capital humano como condición indispensable para generar dinámicas de desarrollo territorial, ha venido desarrollando variadas iniciativas bajo las modalidades de estudios y programas, entre las que destacan:

- 1.1. PROPUESTA DE UN SISTEMA REGIONAL INTEGRADO PARA ATRAER, RETENER Y FORMAR CAPITAL HUMANO CALIFICADO PARA EL DESARROLLO DE LAS COMUNAS Y REGIONES DE CHILE, (UNIVERSIDAD DE LA FRONTERA-IDER, 2012): Entre sus principales productos, este estudio incluye diagnósticos, experiencia internacional comparada, un levantamiento de interés por vivir y trabajar en regiones, propuestas de incentivos para atraer y retener Capital Humano Calificado, una propuesta de un sistema de información e intermediación laboral (“Vitrina de las regiones”), un diagnóstico y propuestas de redes de capacitación y formación para un buen gobierno local y regional; una propuesta de institucionalidad para el desarrollo de un sistema integrado regional y un plan de comunicaciones e implementación del sistema.

- 1.2. ESTUDIO SISTEMAS REGIONALES DE GESTIÓN DEL CAPITAL HUMANO CALIFICADO (2015): En lo principal incluye una sistematización de las investigaciones y propuestas anteriores (entre ellas, la propuesta levantada desde la Comisión Asesora Presidencial del año 2014,): propuestas de la CChC, propuesta para la construcción de una política de Estado, programas a considerar en el diseño o implementación de incentivos, aspectos operacionales de la implementación del sistema, entre ellos, institucionalidad, financiamiento y desarrollo de pilotajes.

2. Iniciativas en proceso

- 2.1. PROGRAMA ACADEMIA CAPACITACIÓN MUNICIPAL Y REGIONAL: Su objetivo es fortalecer la gestión de los municipios y gobiernos regionales en el marco del proceso de descentralización, a través del diseño e implementación de programas de formación y capacitación que apunten al perfeccionamiento de su capital humano. Cuenta con recursos financieros previstos en la ley de presupuestos y actualmente focaliza su plan de acción en las siguientes líneas de trabajo: diplomados, Fondo de Becas (Ley 20.742), certificación por competencias, extensión y proyecto de Sistema de Información Aprendizaje a Distancia (SIAD) con cursos y cápsulas *online*.
- 2.2. SISTEMA REGIONAL DE INCENTIVOS PARA LA ATRACCIÓN, INSERCIÓN Y RETENCIÓN DEL CAPITAL HUMANO CALIFICADO (KHC) EN REGIONES: Este proyecto se enmarca en un programa de apoyo a la descentralización regional que consideró a la región de Biobío como primera experiencia piloto, sumando posteriormente a otras regiones. La experiencia en la región señalada considera una etapa de diseño y otra de implementación. El diseño (realizado entre los años 2016 y 2017) entregó productos que incluyen identificación de un mapa de actores involucrado en

los flujos, dinámicas e incentivos del KHC de la región, análisis de los flujos de migración de KHC en la región y las razones que los provocan, estudio de los perfiles de KHC que emigra desde la región, análisis prospectivo de la demanda, punto de partida para definir futuros incentivos de inserción, atracción y retención de talentos; formulación y detalle de un nuevo mapa de incentivos y otras medidas adaptadas a las necesidades y las posibilidades más específicas de la zona, con la meta que impacten con eficacia y eficiencia en la inserción, atracción y retención de KHC.

2.3. GLOSAS COMUNES DEL PROGRAMA 02 DE LOS GOBIERNOS REGIONALES EN LEY DE PRESUPUESTOS: A partir del año 2018 se incorporó en las glosas comunes de los gobiernos regionales la posibilidad de traspasar recursos desde cualquier subtítulo e ítem de este presupuesto (excluidos préstamo y servicios de la deuda). Lo anterior, para financiar con cargo al subtítulo veintidós estudios o investigaciones de prioridad regional, la elaboración de planes y políticas regionales, la formulación de planes para localidades aisladas de acuerdo a lo señalado por el Decreto N°608 de 2010 del Ministerio del Interior, y la publicación de los planes, reglamentos, políticas regionales y planos reguladores aprobados por el respectivo gobierno regional. Para la realización de estas iniciativas se podrá aplicar lo dispuesto en artículo 16 de la Ley 18.091; convenir directamente con otros servicios públicos la realización de estudios e investigaciones, incorporándose igualmente que con cargo a estos recursos se podrán financiar mensualidades periódicas para aquellos alumnos de pregrado o posgrado que desarrollen sus tesis en temáticas vinculadas a la estrategia de desarrollo regional.

2.4. IMPLEMENTACIÓN LEY 20.330 QUE “FOMENTA QUE PROFESIONALES Y TÉCNICOS JÓVENES QUE PRESTEN SERVICIOS EN LAS COMUNAS CON MENORES NIVELES DE DESARROLLO DEL PAÍS”: A la SUBDERE le corresponde particularmen-

te determinar vía decreto del presidente de la república, suscrito por los ministros del Interior y Seguridad Pública y de Hacienda, el número máximo anual por región de beneficiarios de esta ley. Asimismo, le corresponde establecer las comunas con menor nivel de desarrollo, además de administrar el registro de instituciones en las cuales potenciales beneficiarios de esta normativa pueden acceder.

3. Otras iniciativas inherentes al quehacer propio de SUBDERE

SUBDERE, en el marco de sus definiciones estratégicas y funciones asociadas, ha efectuado diversas inducciones y capacitaciones relacionadas con el nuevo marco normativo, tanto regional como municipal. En el primer caso en relación con la Ley 21.074 (fortalecimiento de la regionalización del país)¹⁰ y en el segundo, con la Ley 20.922 (modifica disposiciones aplicables a los funcionarios municipales y entrega nuevas competencias a la SUBDERE).

¹⁰ Cabe destacar que en el caso de la implementación de esta normativa, a SUBDERE le corresponde gestionar diversos reglamentos, uno de los cuales (a la fecha de edición de este artículo) se encuentra publicado: el que fija la política nacional sobre zonas rezagadas en materia social, siendo uno de sus principios el "Fortalecimiento y desarrollo de las capacidades humanas locales: Se deberán crear condiciones para el aprovechamiento sostenible de acceso a oportunidades laborales; instancias de formación profesional o técnica y, en general, fomentar políticas que contribuyan a la retención de Capital Humano Calificado en las distintas comunas y regiones del país."

IV. ORIENTACIONES PARA LA PUESTA EN MARCHA

1. Complejidad y riesgos del proceso

Además de necesario, el proceso descentralizador iniciado es complejo: implica poner en marcha un nuevo modelo de organización territorial de nuestro Estado, lo que significa transitar del modelo de Estado unitario-centralizado todavía enraizado (con sus políticas e instrumentos predominantemente uniformes, homogéneos y sectorializados, cada vez más disfuncionales y desfasados para las dinámicas de desarrollo del siglo XXI), a un Estado unitario-descentralizado (de lógica más sistémica, territorial y articulada en los espacios locales y regionales del desarrollo). Es decir, significa asumir un “nuevo trato estado-territorios” y aprender a construir una nueva forma de relación y una nueva cultura de relación colaborativa entre los gobiernos subnacionales (local, regional), el gobierno central y todos los ministerios y servicios dependientes de este. Ese tránsito, siendo muy necesario e impostergable, aunque puede resultar exitoso, implica riesgos, incluso el riesgo de fracasar. Sin ser el único, una vez más, la calidad, capacidad, motivación y compromiso de las personas llamadas a cumplir las tareas concretas del proceso, en sus diferentes etapas y niveles, serán determinantes para que finalmente resulte un proceso exitoso o frustrado.

2. Para hacerlo bien

Todas las actuales y futuras generaciones de todas las comunas y regiones merecen que este proceso se desarrolle en forma exitosa, es decir, en forma responsable y en un ritmo de avance gradual, pero efectivo y sostenido. Para ello, es oportuno cautelar algunas orientaciones:

- 2.1. EL PUNTO DE PARTIDA UN PISO DESDE DONDE CONSTRUIR: Chile ha aprobado una reforma constitucional y la correspondiente ley para la elección de gobernadores regionales, junto a leyes para el fortalecimiento de la regionalización (traspaso de competencias) y la flexibilización de las plantas municipales. La aprobación de estas reformas constituye un verdadero hito, un antes y después en nuestra historia republicana. Estableció un mandato que ahora todos los sectores políticos y actores del desarrollo estamos llamados a cumplir y a perfeccionar responsablemente, en forma oportuna y coherente. Además de voluntad política y capacidad, el efectivo avance y final éxito de este gran desafío país está condicionado, en cada una de sus etapas y acciones, a la disponibilidad de una masa crítica de capital humano debidamente calificado, motivado y comprometido con el sentido y buen avance del proceso.
- 2.2. FOCALIZAR EN MEDIDAS ESENCIALES: El buen avance general de la política pública de descentralización y de desarrollo territorial colaborativo, y como parte de este, de gestión del capital humano requerido, sin duda requiere de un conjunto amplio y muy variado de medidas. Muchas de ellas son interdependientes del apoyo y avance coetáneo de otros sectores (y de las otras mesas de construcción compartida entre SUBDERE y las bancadas de senadores regionalistas). No obstante, para lograr con prontitud y realismo la voluntad política y transversalidad requerida para decidir y aprobar el efectivo inicio de la agenda de puesta en marcha de esta política pública, la presente propuesta se va a focalizar principalmente en aquellas medidas estratégicas de carácter esencial y directamente relacionadas a la gestión de capital humano para el desarrollo territorial descentralizado colaborativo del país. Pueden ser, además, identificadas otras medidas complementarias igualmente necesarias para el buen avance del proceso, así como diversos detalles de su puesta en práctica.

- 2.3. UNA PRIORIDAD, EL CAPITAL HUMANO DISPONIBLE: Un componente decisivo de la política pública propuesta debe centrarse en el necesario reconocimiento y fortalecimiento de la gestión de los recursos humanos existentes en los servicios administrativos de los gobiernos regionales¹¹ y en las municipalidades, además de sus respectivas autoridades. Según sea el caso de gobiernos regionales o municipales, entiéndase como recursos humanos existentes el conjunto de cuerpos técnicos preparados en las materias propias de las competencias de dichas organizaciones y las que en adelante les sean transferidas o compartan con otros organismos de la administración del estado.
- 2.4. EL VALOR DE LO COLABORATIVO: Así como importa, y mucho, el qué y el cuándo de las medidas, también importa el cómo de su puesta en práctica. Si bien es muy determinante la voluntad y capacidad del gobierno central para conducir e impulsar con decisión el proceso, también es una responsabilidad que requiere de un compromiso activo, constructivo y colaborativo de todos los sectores políticos y de todos nuestros senadores y diputados (especialmente de aquellos electos en regiones, como lo están asumiendo las bancadas de senadores y diputados regionalistas). De igual forma, es una responsabilidad que debe ser asumida desde ya con mucha fuerza y análogo estilo de colaboración, por las actuales autoridades de los gobiernos regionales (intendentes, consejeros regionales, funcionarios), por las municipalidades, universidades regionales, empresas y sus organizaciones, gremios profesionales, sindicatos y organizaciones sociales. En síntesis, para que resulte exitosa, el *cómo* asumir esta tan necesaria y compleja tarea debe realizarse en forma coordinada y colaborativa, y asumiendo tanto las responsabilidades como los beneficios

¹¹ Durante el funcionamiento de esta mesa de trabajo FENAFGORE presentó una propuesta borrador de texto legislativo para estabilidad laboral de funcionarios de gobiernos regionales (Aplicación de Estatuto Administrativo: 80/20).

en forma compartida entre empresas y comunidades locales, actores públicos-privados, académicos y sociales; entre los niveles local, regional y nacional de gobierno y del desarrollo. En todos ellos, tanto en el qué y el cuándo de las acciones a emprender, como en el modo colaborativo de asumirlas, será determinante la dimensión capital humano capaz de ponerlas en práctica y llevarlas a buen término.

2.5. DIFERENCIAR LOS TIEMPOS, APROBACIÓN, IMPLEMENTACIÓN, RESULTADOS: Con la finalidad de facilitar la programación en el tiempo (hoja de ruta, plan de trabajo) y mejor comprensión de la prioridad, urgencia y alcance de cada medida estratégica seleccionada, recomendamos diferenciar debidamente entre el tiempo y plazo requerido para su respectivo:

- Diseño, trámites de aprobación y final aprobación (previo a la puesta en marcha).
- Implementación: fase inicial hasta estado de régimen.
- Generación de resultados.

2.6. EL PUERTO DE LLEGADA, DIFERENCIADO, SEGÚN REALIDADES Y CAPACIDADES LOCALES Y REGIONALES: Para ser consecuentes con el nuevo modelo de organización territorial del Estado (unitario-descentralizado) y con las realidades sociales, naturales y productivas tan marcadamente diversas entre nuestras comunas y regiones, las respuestas pertinentes en materia de capital humano (políticas, instrumentos, recursos) también deben ser diferenciadas y adecuadas a dichas realidades. Para cada región ello requerirá, entre otros:

- Diseñar y concordar los respectivos proyectos de comuna o región, con horizontes y metas diferenciadas que trasciendan los respectivos ciclos electorales y períodos de gobierno, aprovechando y potenciando las actuales Estrategias Regionales de Desarrollo (ERD) y PLADECOS.

- Definir la línea base de disponibilidad de Capital Humano Calificado.
- Medir las proyecciones prospectivas tendenciales del mercado público y privado del trabajo, para los principales sectores y niveles de la pirámide ocupacional.
- Identificar las correspondientes brechas.
- Definir y poner en marcha las acciones pertinentes y adecuadas para responder oportunamente a la reducción de dichas brechas.
- Concordar la hoja de ruta de dichas acciones y los responsables de su realización, así como el cumplimiento y periódica actualización de estas.

V. MEDIDAS ESTRATÉGICAS: Propuesta de agenda

1. Hoja de ruta

El desafío es contar con Capital Humano Calificado, motivado y comprometido con el desarrollo del territorio a lo largo y ancho de nuestro país. Esta tarea es compleja, más aún cuando significa interactuar con otros sectores e iniciativas igualmente dirigidas a alcanzar un mejor desarrollo social y territorial en nuestro país. Por ello, es necesario definir prioridades y plazos diferenciados, que trasciendan los sucesivos procesos electorales y períodos de gobierno nacional, regionales y locales, tarea que tiene que ser compartida colaborativamente entre todos los principales actores públicos, privados, académicos y sociales, en los tres niveles de la organización territorial del Estado: local, regional, nacional.

En este contexto se propone una hoja de ruta que considere diferenciar la implementación de las distintas medidas en corto, mediano y largo plazo, según requieran, o no:

- Reformas legales o reglamentarias.

- Presupuesto.
- Medidas ya iniciadas o que requieran evaluación y/o adecuaciones.

Corto Plazo: definido en el marco cronológico de las anualidades 2019-2020, periodo en el cual se abordan iniciativas que ya han iniciado su desarrollo. No requieren presupuesto adicional ni reformas legales o reglamentarias, aun cuando pudiesen contemplar evaluaciones de algunas ya iniciadas o diseños o anteproyectos en otros casos.

Mediano plazo: periodo comprendido entre las anualidades 2021-2022, con despliegue de medidas que pueden implementarse previo diseño o evaluación, y eventualmente ser incorporados en glosas presupuestarias y contar con recursos y adecuaciones instrumentales.

Largo plazo: periodo comprendido entre las anualidades 2023-2024 y en adelante. Considera el pleno desarrollo de iniciativas, que previamente desplegaron diseños y/o evaluaciones (además de contar con validación político-legislativa), y que en adelante incluyen marcos normativos nuevos o mejorados y presupuesto asociado.

2. Sistema de control y seguimiento

El desarrollo de las distintas iniciativas propuestas en este artículo sugiere el diseño e implementación de un método de control, seguimiento e información de ellas y la consecución de los objetivos definidos. Por ello se propone establecer un sistema de Cuadro de Mando Integral (CMI), que sirva de punto de encuentro entre todos los actores involucrados en las diversas iniciativas y sus implementaciones en corto, mediano y largo plazo propuestas. Una de las alternativas a considerar es que esta herramienta se encuentre alojada en la propuesta “Vitrina de las regiones”, considerando el diseño de indicadores y reporte de avances.

2.1. Síntesis de medidas de corto, mediano y largo plazo (*)

Corto plazo (2019-2020):

Propuesta de medidas	Responsables
Pilotajes de sistemas regionales de incentivos para la atracción, inserción y retención del Capital Humano Calificado (KHC) en regiones.	SUBDERE, gobiernos regionales, DIPRES.
Fortalecimiento de la institucionalidad regional y municipal.	SUBDERE, gobiernos regionales, organismos públicos sectoriales, municipalidades e Instituciones de Educación Superior (IES).
Evaluación y perfeccionamiento en la implementación de la Ley 20.330.	SUBDERE, MINEDUC, DIPRES, TGR, gobiernos regionales, municipalidades e IES.
Caracterización de la demanda y oferta de Capital Humano Calificado.	SUBDERE, centros de estudios, SENCE, gobiernos regionales, municipalidades e IES.
Portal WEB “Vitrina de las regiones” (diseño).	SUBDERE, gobiernos regionales, municipalidades organismos sectoriales, no gubernamentales, e IES.
Evaluación y perfeccionamiento glosa financiamiento de tesis de pregrado y postgrado en materias relacionadas con las ERD.	SUBDERE, organismos no gubernamentales, gobiernos regionales, municipalidades e IES.
Retribución en regiones de los beneficiarios de becas ex CONICYT.	Ministerio de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación y la Agencia Nacional de Investigación y Desarrollo, SUBDERE e IES.

Propuesta de medidas	Responsables
Perfeccionamiento Programa Becas Chile.	MINEDUC, SUBDERE, gobiernos regionales, municipalidades e IES.
Incentivos para la renovación y re-conversión de capital humano de comunas y regiones.	Ministerio del Trabajo, SUBDERE, gobiernos regionales, municipalidades, organizaciones de la sociedad civil sin fines de lucro, asociaciones de funcionarios e IES.
Formación académica y certificación de competencias laborales de autoridades y funcionarios regionales y municipales (incorpora mayoritariamente iniciativas de corto plazo, aun cuando igual existe un par de productos de mediano plazo 2021)	SUBDERE, ChileValora, gobiernos regionales, municipalidades e IES.

(*) Ver detalles en texto completo y anexos de documento de la Mesa SUBDERE-Bancadas Regionalistas

Mediano plazo (2021-2022)

Propuesta de medidas	Responsables
Sistemas regionales de gestión de Capital Humano Calificado y políticas públicas regionales.	Gobiernos regionales e instituciones públicas y privadas regionales, SUBDERE e IES.
Perfeccionamientos Reglamento Ley 20.330.	MINEDUC, SUBDERE, DIPRES, gobiernos regionales, municipalidades, Tesorería General de la República, Administradores de Créditos, IES y Comisión Ingresos.

DESARROLLO TERRITORIAL COLABORATIVO Descentralizando poder, competencias y recursos

Propuesta de medidas	Responsables
Glosa presupuestaria regional que complementa cupos de Ley 20.330.	SUBDERE, MINEDUC, DIPRES, TGR, gobiernos regionales, municipalidades e IES.
Inserción de profesionales de la salud en nodos de mediana complejidad en regiones.	MINSAL, DIPRES, gobiernos regionales, municipalidades, servicios de salud, SUBDERE e IES.
Ampliación de los programas de profesionales jóvenes en localidades vulnerables, aisladas o rezagadas.	Fundación Superación de la Pobreza, Fundación Jaime Guzmán, SUBDERE, DIPRES e IES.
Portal WEB “Vitrina de las regiones” (implementación).	SUBDERE, gobiernos regionales, municipalidades organismos sectoriales, no gubernamentales e IES.
Glosa presupuestaria regional para atraer y retener talentos técnicos y profesionales.	Gobiernos regionales, DIPRES, MINEDUC, SUBDERE e IES.
Mejoramiento de incentivos para la renovación y reconversión de capital humano de comunas y regiones.	Ministerio del Trabajo, SUBDERE, gobiernos regionales, municipalidades, organizaciones de la sociedad civil sin fines de lucro, asociaciones de funcionarios e IES.
Inserción del desarrollo territorial descentralizado compartido en el sistema educativo (ver propuestas en siguiente Anexo A).	Ministerio de Educación, Ministerio del Trabajo, universidades, institutos profesionales, centros de formación técnica, especialmente los de ubicación y vocación regional.

(*) Ver detalles en texto completo y anexos de documento de la Mesa SUBDERE-Bancadas Regionalistas

Largo plazo (2023-2024 y en adelante)

Propuesta de medidas	Responsables
Pleno desarrollo de sistemas de gestión regional de Capital Humano Calificado y políticas públicas regionales.	Gobiernos regionales, municipalidades, organismos sectoriales, municipalidades, organismos no gubernamentales e IES.
Plena implementación de incentivos centrales que se complementan con incentivos regionales.	Toda la institucionalidad declarada en cada una de las iniciativas propuestas.

(*) Ver detalles en texto completo y anexos de documento de la Mesa.

Durante todas las etapas

Propuesta de medidas	Responsables
Estrategia comunicacional	Liderado por SUBDERE e incorpora a institucionalidad pública, privada, académica (IES), ONGs.
Programa de buenas prácticas	Liderado por SUBDERE e incorpora a institucionalidad pública, privada, académica (IES), ONGs.
Capital humano regional/comunal con equidad de género	Liderado por el Ministerio de la Mujer y Equidad de Género, apoyado por SUBDERE. Incorpora a la institucionalidad pública, privada, académica (IES) ONGs.

(*) Ver detalles en texto completo y anexos de documento de la Mesa SUBDERE-Bancadas Regionalistas

ANEXO A.

Inserción del desarrollo territorial descentralizado en el sistema educativo

La experiencia de países hoy descentralizados y desarrollados demuestra que la principal apuesta de largo plazo, de alcance y horizonte generacional, es la de instalar una verdadera cultura del desarrollo. Esta debe estar construida y proyectada desde los espacios y las comunidades locales y regionales, con sentido de identidad y de pertenencia, a la historia, los valores, la naturaleza y los talentos disponibles en el entorno más cercano, humano y propio. En consecuencia, contribuir al propósito de la política pública que postulamos en la presente propuesta –“Ampliar y fortalecer la masa crítica de Capital Humano Calificado, necesario para el avance coherente de los procesos de descentralización y de desarrollo territorial (local, regional)”– requiere, necesariamente, pensar en el sistema educativo chileno y en su currículum de formación, porque implica analizar y planificar la manera en que las futuras generaciones lograrán asumir y compartir realmente los complejos desafíos de un desarrollo territorial descentralizado en nuestro país.

Consecuentemente con lo anterior, proponemos que, a más tardar, a partir del año 2020 y hasta el año 2022 los principales esfuerzos debieran concentrarse en los componentes centrales del sistema educativo chileno y sus necesarios ajustes en el currículum de formación. Lo anterior, considerando que debe existir un horizonte definido y muy bien proyectado de lo que esperamos de las futuras generaciones, quienes en definitiva deberán hacerse cargo de los nuevos desafíos propios del proceso descentralizador y de desarrollo territorial compartido.

En este contexto, proponemos comprometer desde ya un trabajo articulado con representantes de:

- Ministerio de Educación y de sus distintos niveles del sistema.
- Ministerio del Trabajo.

- Universidades, institutos profesionales, centros de formación técnica, especialmente los de ubicación y vocación regional, con el objetivo de generar propuestas dirigidas a revisar y actualizar algunos elementos del currículum y su contextualización a su respectivo entorno territorial, orientados a formar capital humano con elementos de pertinencia local.
- Sector productivo

Para avanzar de manera integral en el desarrollo de esta nueva política pública, los principales focos de análisis se sustentan en los temas propios de:

- Contextualización y pertinencia del currículum de formación.
- Articulación y reconocimiento de competencias.
- Identificación y definición de rutas formativas que contribuyan a generar más oportunidades para los sectores más vulnerables.
- Formación ciudadana, tomando como base la Ley 20.911, orientada a la implementación de un Plan de Formación Ciudadana.
- Formación de líderes en los territorios de nuestro país.

Con tal finalidad, como acciones de política pública seleccionamos medidas estratégicas con foco en:

- Articulación del currículo de formación (marco de cualificaciones)
- Contextualización territorial del currículo de formación en educación superior
- Formación y contextualización del currículo escolar
- Formación de líderes en todo el sistema educativo y de la sociedad civil en regiones

Síntesis de las propuestas:

1. ARTICULACIÓN DEL CURRÍCULO DE FORMACIÓN (MARCO DE CUALIFICACIONES):
Proponemos avanzar en acciones concretas que contemplen la arti-

culación curricular en el sistema educativo en su conjunto. Para ello es imprescindible la sintonización de programas de estudios que reconozcan aprendizajes previos, esto es, convalidar u homologar actividades curriculares o formaciones. En síntesis, se propone un trabajo con actores de los distintos niveles del sistema educativo, con el objetivo de trazar rutas formativas desde la formación en oficios hasta los niveles más elevados de la educación superior, otorgando oportunidades reales de proyección y desarrollo de capital humano en regiones.

En el este contexto es importante mencionar que en el marco de la Ley de Educación Superior Chilena (Ley 21.091), durante el año 2018 se crea un Consejo Asesor de Formación Técnico Profesional, con el objetivo de elaborar una estrategia nacional de formación técnico profesional orientada a fortalecer y validar una hoja de ruta para avanzar en un piloto de implementación de marco de cualificaciones técnico profesionales proyectado para el año 2021.

2. **CONTEXTUALIZACIÓN TERRITORIAL DEL CURRÍCULUM DE FORMACIÓN EN EDUCACIÓN SUPERIOR:** Proponemos que las instituciones de educación superior incorporen actividades curriculares o asignaturas en su plan de estudios, con pertinencia local y territorial. Esta propuesta se orienta principalmente a relevar, al interior de los procesos de formación, lo propio de cada territorio, promoviendo con ello una mejor identidad territorial-profesional y contribuir por esta vía a un mejor desarrollo de las localidades, comunas y regiones. Para esta iniciativa se propone diseñar actividades curriculares integradas, con escenarios teórico-prácticos conectados con la realidad local y que contribuyan a la identidad cultural-territorial, con enfoque inter y transdisciplinario, y conectadas con el campo laboral. Esta iniciativa también debe ser abordada desde la formación del profesorado, considerando la relevancia del mediador para el logro efectivo de los aprendizajes esperados.

3. FORMACIÓN Y CONTEXTUALIZACIÓN DEL CURRÍCULO ESCOLAR: Para el currículo de la educación parvularia, básica y media desarrollar proponemos una línea de formación, orientada a la “contextualización territorial”. Esto implica incorporar una serie de actividades curriculares integradas, con escenarios teórico-prácticos conectados con la realidad local que contribuyan a la identidad cultural-territorial de niños, jóvenes y adultos.

De igual manera, la formación del profesorado es fundamental, principalmente la incorporación de elementos de “Formación Ciudadana” en carreras de educación parvularia, básica y media, específicamente vinculados al ejercicio ciudadano y sus componentes de desarrollo territorial en comunidades locales y regionales.

4. FORMACIÓN DE LÍDERES EN TODO EL SISTEMA EDUCATIVO Y DE LA SOCIEDAD CIVIL EN REGIONES: Formar líderes territoriales en todos los niveles del sistema educativo chileno y en organizaciones de la sociedad civil, con contenidos que incluyan una visión de país, región y comunas descentralizadas y desarrolladas. Se plantea la necesidad de que en cada una de las regiones las respectivas universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica inicien experiencias piloto, orientadas a desarrollar itinerarios de formación en temas de liderazgo del desarrollo territorial. Lo anterior, para todo el espectro de carreras, programas de postítulo y postgrado, con contenidos que incluyan una visión de país, región y comuna en perspectiva de cohesión territorial y social.

VI. Referencias

CEPAL (2016). Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: Una oportunidad para América Latina y el Caribe. Publicación de las Naciones Unidas. Santiago, Chile. Disponible en: <http://www.sela>.

org/media/2262361/agenda-2030-y-los-objetivos-de-desarrollo-sostenible.pdf

- Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional (2014), Crear Sistemas Regionales de Gestión de Capital Humano para el desarrollo de comunas y regiones (Medida Esencial). En Propuesta de Política de Estado y Agenda para la Descentralización y el Desarrollo Territorial de Chile, p.72-79.
- Fundación Chile Descentralizado... Desarrollado (2017), Sistemas Regionales de Gestión de Capital Humano, Conocimiento en Innovación. En Descentralización 2.0: Construyendo la gobernanza regional que Chile necesita, p.95-106.
- Gobierno de Chile-Ministerio de Educación (MINEDUC) (2016b), Marco nacional de cualificaciones de la educación superior, Santiago, División de Educación Superior.
- Gobierno de Chile- Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales (Chile Valora) (2014), Marco de cualificaciones para la formación y certificación laboral: resumen ejecutivo, Santiago, Ministerio del Trabajo y Previsión Social.
- Ibarretxe, Juan José (2013). El Caso Vasco. El Desarrollo Humano Sostenible.
- Solís, Carolina, Ramón Castillo y Trinidad Undurraga (2013), Un marco de cualificaciones para la capacitación y la certificación de competencias laborales en Chile, Calidad en la Educación, vol. 39, núm. 2, pp. 237-269. DOI: <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-45652013000200009>.
- Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (2012), Más Talentos para el Desarrollo Regional. Propuestas para la construcción de una Política de Estado de Capital Humano Calificado para el Desarrollo Equilibrado de Chile, Estudio IDER-Universidad de La Frontera.
- Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (2015), Sistemas Regionales de Gestión del Capital Humano Calificado. Más Talentos

para el Desarrollo de las Comunas y Regiones de Chile. Asesoría de Heinrich von Baer v.L.

Von Baer, H. (2009), Editor General., Capital Humano. En Pensando Chile desde sus regiones. Ediciones Universidad de La Frontera, p.307-357.

Potenciemos la participación para dar sentido a la descentralización: una tarea prioritaria¹

Rodrigo Márquez A.

Investigador FLACSO Chile. Profesor Universidad de Valparaíso.
Correo: rodrigo.marquez@flacsochile.org

Octubre de 2020 marca un horizonte temporal en el cual se deberá verificar una de las mayores transformaciones de la estructura institucional del poder territorial en Chile de las últimas décadas. La elección de gobernadores y gobernadoras regionales, el traspaso y ejercicio de nuevas competencias de gestión por parte de esas autoridades, la coexistencia de estas con la nueva figura del delegado presidencial y de todas las anteriores con municipios muy diversos en cuanto a recursos y capacidades, son algunos de los elementos que conforman la agenda de descentralización hoy en curso. Es sin duda un momento de altas expectativas y también de alta incertidumbre y debates (Irrarázaval, Rodríguez, 2018). Que esta nueva arquitectura institucional sirva al propósito final para el

¹ Las reflexiones y opiniones contenidas en este artículo se construyen sobre la base de la integración de las conclusiones y aprendizajes obtenidos en diversas experiencias profesionales previas relacionadas tanto con investigación social como con el apoyo a la implementación de procesos de participación. En ese sentido, este ejercicio se funda en evidencia empírica tanto cuantitativa como cualitativa pero no se limita solo a ella. Dado el estilo de estas notas, más cercanas al ensayo, he preferido no exponer datos (tablas o citas), para concentrarme en la relación de los aprendizajes ya reseñados. El autor reconoce y agradece especialmente a los y las ex integrantes del equipo del Informe sobre Desarrollo Humano de Chile que contribuyeron a la generación colectiva de parte importante de las ideas que aquí expongo. Por cierto, el firmante de este artículo es el único responsable por el contenido final de este.

cual fue concebida, el desarrollo justo, económica y socialmente equilibrado y sostenible de todos los habitantes de los diversos territorios de Chile (Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional, 2014), depende en buena medida de la capacidad que se tenga en cada uno de ellos para procesar de manera positiva el importante número de tensiones y conflictos que sin duda surgirán al momento de su implementación.

Efectivamente, este proceso demandará una importante capacidad para deliberar y decidir colectivamente acerca de los múltiples y superpuestos temas que la agenda de descentralización implica. Que exista esa capacidad no es algo que pueda darse por garantizado; y sin embargo no puede esperarse a que ella esté plenamente disponible para iniciar el proceso; habrá que desarrollarla sobre la marcha en un complejo proceso de ensayo y error que requerirá del concurso de todos los actores incumbentes de aquello “que pasa ahí”, en cada región de Chile. Este proceso implica en definitiva un desafío tanto técnico como político: técnico, por lo relativo a la disposición de evidencia y capacidad de análisis de esta. Político por la capacidad de representar y armonizar los diversos intereses y fuerzas en disputa.

Tan relevante como lo anterior será el dotar a todo este largo y enmarañado proceso técnico-político-administrativo-burocrático de la mayor legitimidad social posible. Esto implica lograr que este proceso sea conocido, comprendido y valorado positivamente ante los ojos de la ciudadanía en general. Que se validen sus objetivos y estrategias, sus metas y plazos; que sus avances puedan ser evaluables también por la opinión pública. Junto a ello se requiere que quienes sean los actores que lleven a cabo este esfuerzo; sus actuaciones y sobre todo sus decisiones, gocen de una base mínima de credibilidad y confianza por parte de la ciudadanía local.

Lograr esa legitimidad social no es nada fácil. Esa exigente y necesaria transformación de la institucionalidad política regional se realiza justo en uno de los momentos de peor prestigio de las instituciones en general.

En momentos en que el ejercicio del poder en sus diversas formas y fuentes se encuentra severamente cuestionado en su legitimidad y eficacia por una sociedad que ha cambiado profundamente en su entramado cultural (PNUD, 2017a)

Y, aun así, o quizás precisamente por eso, las personas valoran ampliamente la “agenda de descentralización” representada, entre otros aspectos, en la elección de gobernadores. El amplio apoyo que recibe esa medida en diversos estudios de opinión pública (CEP-GfK Adimark, 2015; CEDER, 2015; PNUD, 2016) puede entenderse como una expresión más de la aspiración a que las decisiones colectivas, el poder, este un poco más cerca de las personas; de aquellos que deberán sufrir las consecuencias o beneficiarse de esas decisiones. Esto al menos como una declaración o aspiración general. Hay entonces un piso desde el cual conectar con las disposiciones de la ciudadanía en esta materia.

Sin embargo, no es claro que esa valoración genérica se vea acompañada por una suficiente disposición hacia el involucramiento público en las cuestiones territoriales. Esto es vital si se aspira a que dicha agenda se instale con suficiente legitimidad social. Que sea una agenda “apropiada” por las personas y no un ejercicio exclusivo de las elites que con buenos fundamentos la impulsan. Es aquí donde, una vez más, emerge con fuerza el desafío de promover la participación social, en sus diversas expresiones, pero ahora en clave territorial².

Sabemos que la participación en Chile tiene para las personas un carácter ambivalente: por un lado, se la valora como expresión de una democracia sustantiva; de un modo de relación más horizontal entre los ciudadanos y las elites. Por otro lado, se la ve como fuente de complica-

² Este involucramiento puede adoptar diversas formas e intensidades: informarse acerca de los temas locales, opinar, adherir a causas, movilizarse, participar en instancias formales de diálogo y deliberación pública, votar en elecciones de autoridades políticas locales o en plebiscitos y consultas (entre otras).

ciones que cuesta mucho superar y que hace que al momento de la puesta en práctica su valoración tienda a encontrar rápidamente sus cortapisas.

Desde la perspectiva positiva, sabemos que se valora la participación como la forma legítima de tomar decisiones colectivas (PNUD, 2015). Las decisiones públicas deben ser “decisiones participativas”. Esto, aun a pesar de que es muy probable que muchos de aquellos que la demandan, no vayan ellos mismos a participar directamente. Esta oportunidad puede o no ser aprovechadas, pero, más allá de eso, las personas se informan y observan los procesos en curso y aprecian positivamente el hecho de haber existido una instancia abierta de participación para todos aquellos que “como yo” tienen un legítimo interés en lo que se está decidiendo. Eso contribuirá a validar la decisión tomada, aunque “yo no haya ido a participar”. Una decisión participativa no implica tampoco tener “la última palabra” (no es democracia directa lo que se demanda en todos los casos) sino más bien que, en el ciclo de construcción de esas decisiones, todos los incumbentes hayan sido escuchados y considerados en sus demandas e intereses y si el caso lo amerita, convocados a codecidir.

Una buena experiencia de participación, por modesta y acotada que sea, genera en los ciudadanos (tanto participantes como observadores de esta) una valoración y un aprendizaje que luego es trasladable a otras experiencias de mayor envergadura. Del mismo modo, una mala experiencia de participación tiene un impacto negativo que se proyecta de igual manera en el tiempo y entre las personas.

Algunas condiciones básicas para llevar a cabo procesos de participación eficaces y tenidos por legítimos son: convocatoria abierta a todas y todos los incumbentes; informada (contenidos, convocantes, destinatarios), oportuna (lo más temprana posible y previa a las decisiones esenciales), con reglas claras respecto a la metodología de debate y toma de decisiones; apoyada con los recursos (económicos, profesionales) suficientes para realizarla; desplegada en un marco de tiempo suficiente para discutir con profundidad los temas; con apoyos necesarios para que todos

y todas puedan hablar en igualdad de condiciones y con igual disposición de información; con una clara oferta de incidencia (quiénes y cómo usarán lo que emerge de la participación). Con “buena fe” por parte de los actores intervinientes en cuanto a su disposición a llegar a acuerdos. Sistematización de todas las opiniones en síntesis que den cuenta de la diversidad de posiciones reconocibles en ellas y sus pesos relativos. Bases de datos abiertas y disponibles para la trazabilidad de las opiniones. Compromiso de devolución y de rendición de cuentas que honre el esfuerzo realizado por quienes se comprometen en un ejercicio como ese. Estas características conforman ya parte de un “estándar de calidad de la participación” desde la cual convocar a los ciudadanos a involucrarse en los asuntos públicos (Consejo Nacional de Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la Sociedad Civil, 2017).

En síntesis, la participación incluyente permite arribar a decisiones colectivas más eficaces y legítimas y, por tanto, duraderas. Por eso es por lo que debe valorarse que, si bien cuesta dinero y toma tiempo, la participación social es una inversión antes que un gasto, pues incrementa la viabilidad y sostenibilidad de cualquier transformación que se busque llevar a cabo. De ahí la importancia de pensar la participación como una estrategia sostenida en el tiempo que permita acumular experiencias, aprender de los errores y mejorar de manera constante.

En el caso de la agenda de descentralización, el aporte que se espera de la participación ciudadana es bastante alto y exigente. Así se desprende por ejemplo de la propuesta hecha por un grupo *ad hoc* de profesionales convocados por la bancada regionalista del Congreso Nacional y que entre cuyos objetivos apuntan a: “1) Garantizar el derecho a una participación ciudadana en el ámbito regional. Participación vinculante, con real incidencia sobre las decisiones que se toman. 2) Fomentar la participación ciudadana para fortalecer la legitimidad política del proceso de descentralización del país, generar un sistema de contrapesos y ejercer control democrático sobre la institucionalidad descentralizada. 3)

Incorporar la participación en la asignación de recursos públicos a fin de responder a las preferencias ciudadanas y reducir las prácticas clientelares. 4) Fortalecer las organizaciones de la sociedad civil a escala local y regional”.³

Evidentemente no basta con identificar y proclamar sus beneficios para conseguir niveles de involucramiento público o participación social acordes con los desafíos que debe afrontar la agenda de descentralización. Muchos son los obstáculos que conspiran contra el hecho que la valoración genérica de la participación derive en una movilización efectiva hacia ella. En estos obstáculos se mezclan cuestiones de orden institucional, de recursos y de disposiciones culturales de larga data y difícil modificación: así por ejemplo, ejercer la participación implica poner en juego recursos materiales y simbólicos no siempre igualmente distribuidos: desde cuestiones como tener tiempo, espacios, lenguajes comunes; instancias formales donde realizar una participación incidente; hasta disposiciones subjetivas tales como la disposición a encontrarse con otros diversos; a contrastar opiniones divergentes, a entrar en conflicto sin destruir la relación; la misma creencia en que tiene sentido juntarse con otros para incidir en la marcha de las cosas; o que quienes convocan a la participación honrarán los compromisos contraídos (la desconfianza siempre como telón de fondo). Sabemos que las personas desconfían de los dirigentes (de todos) y que el sentido común instala como actitud más sensata frente a ellos, la “autoprotección”; el “no creer”, no ilusionarse, para evitar pasar por tonto (PUND, 2015).

³ En concreto, este grupo propuso entre otras medidas: Política y reglamento regional de participación vinculante: a) COSOC Regional B) Escuelas regionales de formación de la sociedad civil. c) Presupuesto participativo regional (Con incidencia en al menos un 30% de la glosa FRIL) d) Facilitar realización de plebiscitos comunales e) Favorecer mecanismos de transparencia, consulta y rendición de cuentas a nivel regional. Voto programático (obligación de candidaturas a gobernador de presentar programas) y plan de acción sancionado por el Consejo Regional. Esta iniciativa debiese aplicarse también a nivel comunal. <http://www.senado.cl/bancadas-regionalistas-de-senadores-y-diputados-presentaron-propuestas/senado/2019-01-16/092314.html>

No debe olvidarse tampoco la dimensión simbólica que está detrás de toda invitación a la participación: No podemos olvidar que la oferta de espacios de participación constituye siempre una promesa: la promesa de ser co-constructores de las decisiones que configuran el futuro colectivo. No estamos, por lo tanto, ante un desafío menor. Sabemos por nuestras investigaciones que en general las personas piensan que las promesas políticas suelen no cumplirse. ¿Cómo poder entonces construir en ellas la esperanza de que esta promesa sí se cumpla? Hablamos de esperanza, y “la esperanza tiene memoria”. Hacerla creíble, tiene condiciones. Por eso, los líderes que convoquen a las diversas instancias de participación territorial deberán redoblar sus esfuerzos por demostrar a la ciudadanía de cada territorio que puede tener razones para confiar en que esta vez esa promesa sí se cumplirá.

Muchos de los obstáculos descritos son expresión de las cortapisas propias de la cultura política de los chilenos y chilenas. Constituyen un desafío de base para cualquier invitación a la participación social. Lo esperanzador es que, más allá de todos estos obstáculos, sabemos que las personas sí se involucran cuando lo que está en juego resulta relevante para ellas y cuando se aprecia claramente cuál es la oportunidad de incidencia real que se ofrece en cualquier convocatoria a participar.

Pensando en el caso de la agenda de descentralización, son tan fuertes los obstáculos que la cultura política y los arreglos institucionales ponen a la participación efectiva que no es esperable que la mera apelación al territorio o a cuestiones locales pueda superarlos en el nivel que se requiere. A su vez, existen cortapisas específicas que emergen de lo propiamente territorial, es decir, del tipo de experiencias y vínculos que las personas tienen con el lugar donde viven y del sentido que le atribuyen a este ámbito en sus vidas. Es por eso por lo que, para formular una convocatoria efectiva es preciso en primer lugar conocer cuál es el tipo de vínculo que las personas construyen con el lugar donde viven. Esto es, conocer la subjetividad asociada al territorio y hacer una oferta o

convocatoria a la participación que sintonice con dicha subjetividad. A veces se da por sentada que se la conoce o se espera que las personas se adapten sin más a las convocatorias de participación que se les ofrecen. En ese caso es altamente probable que esa aproximación no sea eficaz. Su eventual falla será una expresión más de la importante distancia y desconexión que actualmente se observa entre las elites y la ciudadanía en Chile (Márquez, 2015). Por eso, insistimos, si se quiere potenciar la participación social territorial, debe hacerse un esfuerzo profundo por parte de las elites que conducen el proceso por comprender mejor qué sentido tiene para las personas la agenda territorial en general y en particular la descentralización para su vida cotidiana.

¿Qué sabemos del vínculo entre subjetividad y territorio y entre este y el involucramiento público?

La evidencia disponible muestra que la subjetividad asociada al involucramiento público en el territorio es muchas veces ambivalente y no directamente activable. Sin embargo, hay potencialidades que pueden ser convocadas si se construyen puentes de sentido adecuados. Veamos:

Sabemos que frente al devenir de los territorios (lo que ha venido pasando y lo que se espera que suceda) existe en las personas una evaluación más bien negativa, que se narra en tono de pérdida y se vive como impotencia. Efectivamente, frente a los conflictos territoriales de envergadura o frente a la posibilidad de pensar el territorio en el largo plazo y de manera integral, existe en las personas una autoimagen de “espectadores” que deriva en impotencia (*“nosotros no podemos hacer nada”*) y que concluye que solo queda adaptarse. Para enfrentar los grandes problemas o desafíos del territorio (su futuro, su sustentabilidad), la acción colectiva parece no formar parte del repertorio que la gente considere como acciones viables y efectivas. Se instala entonces más bien un “profundo escepticismo” que esos problemas puedan resolverse ni en el corto ni en el mediano ni siquiera en el largo plazo, solo en un futuro muy largo (*“en un mañana distante e indefinido”*); tan largo que casi pierde sentido intentar actuar sobre él.

La acción colectiva que sí se ve viable en los territorios, suele acotarse a espacios micro y a acciones directas (*“aquellos que los vecinos pueden hacer directamente en el barrio o localidad”*). Estas acciones delimitadas espacial y temporalmente son un recurso crecientemente utilizado por las comunidades como forma de resistencia frente a amenazas externas; su sostenibilidad y su capacidad de propuesta son sin embargo acotadas. A las personas les cuesta pensar en formas de acción colectiva que vayan más allá de un territorio en particular y que generalicen sus demandas como disputas de poder más amplias respecto de las cuales los conflictos localizados en un territorio específico sean una expresión puntual.

Es muy importante señalar que esta mirada más bien negativa respecto del devenir de los territorios y la capacidad de incidir en ellos no significa que las personas no identifiquen progresos en el lugar donde viven y avances en sus propias vidas en ellos. El punto es que esos avances observados se ven asociados a dimensiones materiales que no terminan de satisfacer el conjunto de la aspiración que las personas tienen respecto del lugar donde viven, aspiración que es más compleja que el mero progreso material. Identificar correctamente cuál es esa aspiración y hacer una oferta de futuro que sintonice con ella, sería también sin duda un aliciente a la participación.

A todo lo anterior, se debe agregar una capa de análisis aún más profunda que dice relación con la autoimagen que las personas tienen respecto de sus capacidades en el territorio. Lo que se aprecia desde el relato de vida de las personas, es que el “mandato social” del progreso y la auto superación personal es tan fuerte que -más allá del contexto-, las personas en general sienten que pueden -y deben- realizar sus proyectos personales y familiares en cualquier contexto o incluso “a pesar” de contextos adversos. Es una subjetividad que se asume como agente pleno de su vida lo cual, si bien es positivo, deja en la trastienda el costo que debe pagarse por esa estrategia. El primero de ellos, el desacople de la vida personal con lo que sucede ahí donde vivo. Esto obedece a una disposi-

ción de base en la subjetividad de los chilenos y chilenas que opera sobre la desconexión entre lo individual y lo colectivo. Si esa conexión no se hace, es difícil que la apelación al involucramiento público tenga sentido ¿Intentar cambiar las cosas a nivel colectivo para que mi vida sea mejor versus arreglármelas por mi cuenta?; Si puedo separarme del contexto (el exit hirschmaniano) irme física (migrar) o subjetivamente (no dejar que me limite aquello que me parece negativo y que siento que no puedo cambiar) ¿Para qué involucrarme?

Sin la imagen de un mayor anclaje entre la vida personal y lo que sucede en los territorios, será difícil obtener un mayor involucramiento público de corte territorial. Si no veo qué tiene que ver todo esto con mi vida, será difícil que preste atención a los debates de la agenda de descentralización. Esta es la difícil pero necesaria tarea a realizar por parte de las elites que impulsan el proceso de descentralización: mostrar a los ciudadanos que cuestiones tan complejas y áridas como una estrategia de desarrollo regional, una discusión acerca del traspaso de competencias a ejercer por los nuevos gobiernos regionales, los recursos financieros que podrán disponer y todos los debates técnicos asociados a esas cuestiones, sí tienen que ver con sus vidas y por eso vale la pena ser parte de esas discusiones.

A los desafíos ya descritos desde la subjetividad territorial hay que agregar también como un desafío más a tener en cuenta, el hecho que para las personas no basta con “quién decide” en un territorio (que las decisiones sean tomadas localmente es un mínimo que puede rápidamente ser puesto en duda dependiendo de lo decidido) Es vital también qué es lo decidido; qué se pone en juego en una decisión; con qué profundidad y aludiendo a qué resultados.

Y es aquí donde aparece una tensión entre “reconocimiento” versus “autonomía” (entre “tomar las decisiones nosotros” o “que se tome la mejor decisión para nosotros, no importando dónde ni quién lo haga”). Frente a sus aspiraciones y demandas, para las personas “descentralizar” se valora como un medio, no un fin en sí mismo. De ahí que sea muy

relevante decir el para qué se propone dicha descentralización. En ese sentido, el apoyo a la descentralización no es “incondicional” pues este depende en buena medida de que efectivamente esa “autonomía decisional” permita arribar a “buenas decisiones”. Esto es, a decisiones que tomen en cuenta lo que las personas valoran del lugar en que viven y las aspiraciones que tienen respecto de ellos.

Frente a esa demanda de la subjetividad territorial, el locus del poder (dónde y quién toma las decisiones) no es lo que determina de manera exclusiva la posibilidad de su realización. Recuérdesse que en muchos casos han sido decisiones de nivel municipal (cuyas autoridades son electas hace ya varias décadas) las que las personas sienten que han atentado en gran medida contra lo que ellos valoran del territorio (por ejemplo, planes reguladores controversiales o permisos de instalación de actividades productivas contaminantes).

Lo anterior implica tener en cuenta que el apoyo al proceso de descentralización será también evaluado por los ciudadanos en términos del contenido de las decisiones que este genere y no solo se satisfará por la posibilidad de decidir asuntos relevantes en el territorio. Esto representa un desafío político mayor para la agenda de descentralización y sus impulsores: justificar por qué la mayor autonomía decisional permite representar mejor la demanda de los ciudadanos de cada región. La evaluación que la ciudadanía haga de esto impactará también, por cierto, en la efectividad de la convocatoria a la participación social en cada región.

Las características de la subjetividad aquí descritas parecen no ser del todo propicias para pensar en apoyar y dar legitimidad desde la participación social a una agenda territorial de amplio alcance. Existe interés en lo territorial que podría ser activable en términos de involucramiento público; este se expresa, por ejemplo, en el interés que las personas declaran tener en las cuestiones locales, en su disposición a participar en organizaciones de base territorial y en actividades tales como movilizaciones o campañas: esta disposición es mayor en localidades de menor tamaño y en las zonas rurales; se difumina en las entidades de mayor ta-

maño. Sabemos también que hay personas que señalan importarle mucho los atributos propiamente locales de eventuales candidatos, o los temas y conflictos de base territorial, pero que, por diversas razones como las reseñadas más arriba, no están dispuestas a ir a votar o participar en instancias formales de deliberación colectiva. Resulta entonces vital crear puentes de sentido para que esa potencialidad no se pierda.

Para eso es obviamente importante convocar a la participación a nombre de territorios que hagan sentido: ¿Desde qué imagen de territorio me convocan? ¿Una región? ¿Desde una ciudad? ¿Una conurbación? ¿Desde una comuna? ¿Desde un barrio? ¿Desde una apelación macrozonal más amplia? ¿La Patagonia? ¿El Norte? Subjetivamente, la gente vive en comunas o en barrios o localidades sub comunales; casi nadie “vive” su cotidianeidad en una región y, sin embargo, es evidente que el devenir de la región impacta de una u otra manera en lo que sucede en todos los territorios que son gestionados desde esa entidad político-administrativa. Encontrar la escala subjetiva y práctica que haga sentido a esa convocatoria es uno más de los desafíos a acometer. Las escalas en las que transcurre la vida cotidiana son diversas y sus posibilidades de intersección, múltiples. Mostrar qué tiene que ver lo barrial, con lo comunal, lo provincial con lo regional o macrozonal, lo nacional con lo internacional o lo global. Identificar las intersecciones de escalas en que la vida en un lugar hace sentido como horizonte de restricciones y posibilidades es vital para concitar el involucramiento público de base territorial. En este caso específico, el desafío será mostrar a las personas -cosa nada fácil de lograr- que la región como un todo tiene sentido, como contexto del “vivir ahí” y como ámbito en que la acción pública territorial pueden gestionar sinérgicamente los desafíos que atraviesan las diversas escalas, por eso tiene sentido involucrarse en esa deliberación con sentido colectivo.

Será también muy importante que la convocatoria a la participación social se haga cargo de la complejidad de la agenda territorial en su conjunto más allá de la agenda de descentralización. Efectivamente, es preciso velar por la coherencia entre la agenda de descentralización y su

necesidad de participación social, y una agenda territorial que la contiene pero que es más amplia que aquella.

La complejidad de la agenda territorial incluye fenómenos sociales muy diversos: el crecimiento de las ciudades intermedias, su metropolización, el impacto en la movilidad, el ordenamiento territorial y la gobernanza de esos territorios⁴; la segregación urbana y el incremento de los campamentos. El desafío de la sostenibilidad ambiental expresado en el impacto creciente del cambio climático, la desertificación, las crisis hídricas y su impacto en la disposición de agua para las comunidades y frente a actividades productivas que también la requieren. Los problemas de actividades industriales y su impacto negativo en las comunidades en las cuales están emplazadas. La dependencia del modelo económico de los recursos naturales (PNUD, 2017b). La creciente conflictividad social de base territorial; el costo económico de esa conflictividad en términos de proyectos que de inversión que se ralentizan o se frenan en su ejecución⁵; La búsqueda de nuevos modos de relacionamiento entre comunidades y empresas. Las cuestiones relativas a las demandas de los pueblos indígenas. Los desastres y catástrofes (terremotos, aluviones, inundaciones, incendios, entre otros). Las demandas por mejor conectividad en el territorio; la desigualdad en la distribución territorial de los logros del desarrollo⁶. Y la lista podría continuar.

Todas estas cuestiones constituyen señales de la relevancia que lo territorial ha venido adquiriendo en el tiempo y por lo mismo de la complejidad que implica asumir integralmente esta agenda. En este marco, la agenda de descentralización (específicamente lo relativo a la elección de gobernadores y la puesta en marcha de los nuevos gobiernos regionales)

⁴ Más antecedentes en Consejo Nacional de desarrollo urbano <https://cndu.gob.cl/>

⁵ Ver Mapa de conflictos socioambientales en Chile del INDH <https://mapaconflictos.indh.cl/#/>

⁶ Ver PNUD 2018, Desigualdad Regional en Chile: Saludo, educación e ingresos en clave territorial. <https://static1.squarespace.com/static/591a16f0b3db2b9357e5d065/t/5c1a827888251b285d38f704/1545241212970/Desigualdad+Regional+PDF.pdf>

si bien es clave para la gobernanza territorial de todos los anteriores, no termina de abarcar ni política ni institucionalmente todos esos aspectos. Tampoco lo hace desde la perspectiva de la convocatoria a la participación social. De hecho, los actores en cada una de esas temáticas -desafiadas de igual manera a construir sus bases de legitimidad a través de la participación social además de otros recursos- han venido desarrollando sus propias instancias y formas de diálogo social. Son por tanto “competidores” en la convocatoria a los ciudadanos⁷ (Baranda, et al., 2018).

No olvidemos también que esta complejidad no es solo “horizontal” -los ámbitos-; es también vertical -los niveles o escalas de esa participación-. De ahí que la coherencia deba buscarse también entre los espacios e instrumentos para la participación en las cuestiones territoriales que operan a nivel regional, provincial, comunal, subcomunal y también al nivel nacional según el caso. Todo esto no hace más que expresar el fundamento de la participación social territorial: comenzar siempre por la pregunta acerca de ¿Quiénes son todos los que debiesen ser convocados a deliberar acerca de lo que aquí pasa?

No sería de extrañar que esa convocatoria múltiple y potencialmente superpuesta, sea recibida con altos grados de incomprensión por parte de los ciudadanos. Es tarea de las elites que aspiran a conducir el proceso construir un relato y un modo de relación hacia los ciudadanos de los territorios que pueda hacer comprensible esa complejidad para facilitar el seguimiento de esos debates y el involucramiento en las deliberaciones que dicha agenda demande. Si, finalmente todas esas temáticas aluden al mismo espacio donde la gente vive no es posible seguir parcelando esas discusiones. Por el contrario, se requieren instrumentos institucionales, espacios, actores y ciudadanos que puedan procesar esa complejidad; que hablen de ella y actúen también hacia ella con perspectiva amplia.

⁷ Por ejemplo, ver proyecto “Alianza Valor Minero” en www.valorminero.cl

El reclamo principal de estas reflexiones apunta a enfatizar que la tarea de dotar de sentido a la participación territorial implica la capacidad de comprender y conectar el proceso descentralización con la vida cotidiana y la subjetividad de las personas en los territorios.

En ese esfuerzo, no debe perderse de vista que el proceso de descentralización en curso requiere más de la participación social que lo que los ciudadanos estiman requerir del proceso de descentralización. Las elites interesadas en hacer avanzar esta agenda y consolidarla debiesen estar más interesadas también en promover la participación social territorial que los mismos ciudadanos de los territorios; ella será un factor muy valioso cuando sea necesario apoyar el proceso frente a las lógicas dudas y a los no pocos detractores que esta tiene. La agenda de descentralización actualmente en curso requiere de la participación social territorial con sentido para llegar al 2020; pero la necesita aún más para proyectarse más allá de esa fecha y sostenerse con legitimidad social frente a los lógicos e innumerables desafíos que este cambio institucional implicará. Por eso es por lo que, pensando en la implementación de la agenda de descentralización, la tarea de potenciar la participación social debe tener una alta prioridad.

Referencias

- Baranda, B. et al (2018) El valor del diálogo. Uqbar Editores, Santiago de Chile.
- CEDER (2015) Barómetro de Opinión Pública Regional En: http://ceder.ulagos.cl/docs/BAROMETRO_2015.pdf
- Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional, (2017) Informe final En: <https://prensa.presidencia.cl/lfi-content/otras/informes-comisiones/InformeDescentralizacion.pdf>
- Comisión Nacional de Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la Sociedad Civil (2017) Informe final. En: <http://accionag.cl/wp-con->

tent/uploads/2018/07/Informe-final-Consejo-Nacional-de-Participaci%C3%B3n-Ciudadana.pdf(pp 52-54)

Encuesta Bicentenario, 2015 <https://encuestabicentenario.uc.cl/>

Irarrázaval, I; Rodríguez, J. (2018) *Descentralización. ¿Hacia dónde vamos?* Centro de Políticas Públicas UC, *Temas de la Agenda Pública* 13, 108. En: <https://politicaspublicas.uc.cl/wp-content/uploads/2018/12/Temas-N%C2%BA108.pdf>

Márquez, R. (2015) *La distancia entre la ciudadanía y las élites. Estudios Públicos* 140, pp 83-106. En:https://www.cepchile.cl/cep/site/artic/20160810/asocfile/20160810125219/rev140_rmarquez.pdf

PNUD (2017a). *Chile en 20 años. Una mirada desde los Informes sobre desarrollo Humano en Chile*. Editorial LOM, Santiago de Chile.

PNUD (2017b)10 Claves Ambientales para un Chile sostenible e inclusivo. En: http://www.cl.undp.org/content/chile/es/home/library/environment_energy/creacion-de-un-sistema-nacional-integral-de-areas-protegidas--in.html

PNUD (2016) Encuesta sobre Desarrollo Humano y territorio.

PNUD (2015) *Informe sobre Desarrollo Humano en Chile Los tiempos de la politización*. Santiago de Chile. En: http://hdr.undp.org/sites/default/files/informe_2015.pdf

Voto programático: la condición previa a las elecciones territoriales de 2020

Nicolás Bravo R.

Coordinador de Contenidos, Fundación Chile Descentralizado
Correo: nbravo2507@gmail.com

1. Introducción

Este artículo se enmarca en la próxima elección de gobernadores regionales en 2020, hecho histórico para Chile y su proceso de descentralización. Como preparación de este hito, el voto programático se presenta como una condición para la inscripción de las candidaturas a las próximas elecciones territoriales de gobernadores regionales en octubre 2020. Podemos encontrar este requisito legal en el artículo 84 de la reciente ley orgánica 21.073 que regula la elección de estas nuevas autoridades subnacionales. Este artículo expresa lo siguiente:

En el caso de las candidaturas a gobernador regional, sea que se trate de elecciones primarias o definitivas, según corresponda, junto con la declaración (de inscripción) de ellas, los candidatos deberán presentar un programa en el cual se indicarán las principales acciones, iniciativas y proyectos que pretenden desarrollar durante su gestión. De no hacerlo, el Servicio Electoral establecerá un plazo para que se acompañe, bajo apercibimiento de tener por no declarada la candidatura.¹

¹ Ley 21.073 “Regula la Elección de Gobernadores Regionales y realiza adecuaciones a diversos cuerpos legales”, Artículo 84.

En consecuencia, a partir de esta ley se abre una oportunidad para mejorar la política al existir la obligación de definir, comprometer y difundir formalmente su respectivo programa. La importancia de este mandato de la ley orgánica de gobernadores regionales es grande, ya que la demanda de voto programático ha estado presente en Chile desde hace varios años en la sociedad civil. Si bien esta ley de voto programático solo rige a gobernadores regionales, lo ideal sería que la obligatoriedad a presentar un programa de gobierno fuera extensible a los candidatos a alcaldes, cuya elección municipal precisamente se desarrollará el próximo año 2020 junto a las de elección de gobernadores regionales. En efecto, las autoridades ejecutivas y unipersonales electas debieran explicitar sus compromisos programáticos. Además, la ciudadanía debiera ejercer un control de cumplimiento sobre las propuestas comprometidas de las autoridades que eligen. Por lo tanto, el voto programático servirá, por ejemplo, para acercar las propuestas de los candidatos al conocimiento e interés ciudadano y así contribuir a reducir la abstención electoral.

Uno de los puntos relevantes es la construcción del programa de los candidatos a gobernadores regionales. La posibilidad de construir un programa de gobierno regional que será validado democráticamente por la ciudadanía por primera vez en la historia del país es una oportunidad que debe ser aprovechada eficazmente. Para ello es clave tener claridad de las facultades de la nueva autoridad, de manera que las propuestas que realice sean posibles de hacer desde este cargo. Algunas de las funciones del gobernador regional serán formular políticas de desarrollo de la región –considerando las políticas y planes comunales respectivos– y someter al consejo regional las políticas, estrategias y proyectos de planes regionales de desarrollo y sus modificaciones. Acorde a lo anterior, la construcción de una propuesta regional integral que se plasme en los programas de los candidatos deberá estar muy ligada al trabajo previo que ya está realizando el consejo regional. Lo anterior, a partir de los diversos proyectos que ha aprobado y los que tenga a futuro, aspecto que –en áreas como

infraestructura, por ejemplo– puede repercutir fuertemente en la calidad de vida de los habitantes de una región determinada.

2. Antecedentes

2.1. ¿Qué es el voto programático?

Consiste en presentar al momento de inscripción de una candidatura ante el Servicio Electoral un programa formal de gobierno y de desarrollo del respectivo territorio al que aspira gobernar, comprometiéndose a ejecutarlo en el evento de resultar electo. Este mecanismo de participación permite un mayor control ciudadano a las autoridades electas, ya que –al existir un compromiso formal por parte del candidato ganador– la ciudadanía puede fiscalizar el grado de cumplimiento del programa al que la autoridad electa se comprometió cuando era candidato.

2.2. Situación actual de Chile: ciudadanía desconoce programas de candidatos y no controla su cumplimiento

Actualmente en nuestro país los candidatos a cargos ejecutivos de representación popular territorial, como los alcaldes, no tienen la obligación de definir, comprometer y difundir formalmente su respectivo programa. Tras su elección, no existe el deber para los candidatos electos de traducir sus promesas de campaña en acciones concretas insertas en programas y planes de desarrollo, ni sanciones en caso de manifiesto incumplimiento de estos. Sin embargo, como se ha señalado en lo que refiere a los gobernadores regionales, la ley exige que los candidatos a este cargo presenten sus respectivos programas de gobierno, medida histórica a nivel territorial que se suma a la exigencia de presentar un programa para los candidatos presidenciales a partir de las elecciones de 2017.

Cuando no hay exigencia de programas de gobierno, en la mayoría de los casos las candidaturas son carentes de propuestas y compromisos programáticos, con una oferta electoral limitada únicamente a slogans y fotos de los candidatos, apoyados de un despliegue y gasto publicitario.

Las elecciones municipales² y el primer proceso de elección directa de los consejeros regionales³ se caracterizaron por sus altos niveles de abstención. Si bien existen múltiples factores que determinaron esta baja participación, aparece latente como una causa posible la carencia de propuestas programáticas de los candidatos a cargos de representación popular. En el caso de existir estas propuestas, es más fácil producir una conexión con las aspiraciones, demandas y propuestas de la ciudadanía, traducidas en definiciones y compromisos programáticos previos. Por otro lado, una vez que los candidatos asumen como autoridades electas, no existe control ciudadano eficaz sobre el cumplimiento efectivo de las promesas de campaña de los candidatos. Ello disminuye la motivación y participación ciudadana y debilita la democracia local, particularmente durante periodos no electorarios.

Finalmente, existen altos niveles de desconfianza ciudadana hacia sus representantes en la gestión pública⁴ tanto a nivel municipal y regional como nacional, lo que ha significado una disminución del capital social necesario para la implementación eficaz y eficiente de políticas de interés público.

² 24 Horas. "ONU considera "crítica" la alta abstención que hubo en elecciones municipales". Disponible en <https://www.24horas.cl/municipales-2016/onu-considera-critica-la-alta-abstencion-que-hubo-en-elecciones-municipales--2179036> (Consultado el 24.4.2019)

³ Diario y Radio Universidad de Chile. "La abstención vuelve a ganar la carrera electoral". Disponible en <https://radio.uchile.cl/2017/11/19/la-abstencion-vuelve-a-ganar-la-carrera-electoral/> (Consultado el 24.4.2019)

⁴ Bío Bío Chile. "Profunda desconfianza ciudadana: más del 50% de las instituciones tiene promedio rojo". Disponible en <https://www.biobiochile.cl/noticias/nacional/chile/2017/06/21/profunda-desconfianza-ciudadana-mas-del-50-de-las-instituciones-tiene-promedio-rojo.shtml> (Consultado el 24.4.2019)

2.3. Experiencias precursoras

Previo a que existiera la normativa legal que obliga a los candidatos presidenciales y a gobernador regional a presentar sus programas de gobierno antes de la inscripción de sus respectivas candidaturas, existieron diferentes propuestas tanto de la sociedad civil como a nivel parlamentario con miras de instaurar el voto programático en Chile:

2.3.1. Iniciativas de la sociedad civil (Red de Territorios Ciudadanos y Fundación Chile Descentralizado): Ejemplo de iniciativas de la sociedad civil fue la campaña de “Red de Territorios Ciudadanos”, organización de la sociedad civil que reunió a organizaciones y redes locales distribuidas en siete regiones, entre Valparaíso y Chiloé, que en el marco de las elecciones municipales de 2012 promovieron la campaña “Voto Programa, No Botes tu Voto”. Ya para las elecciones municipales de 2016 la Fundación Chile Descentralizado –a través de su Capítulo Regional de Arica y Parinacota– realizó una campaña ciudadana de voto programático en la que convocó a todos los candidatos a alcaldes de las cuatro comunas de la región de Arica y Parinacota a presentar sus programas de gobierno comunal a la ciudadanía. Estos fueron difundidos a través de la página web de la Fundación⁵ y la iniciativa finalizó con un gran debate en que los candidatos a alcaldes pudieron discutir abiertamente sus propuestas frente a la ciudadanía.

2.3.2. Propuestas parlamentarias: En lo que respecta a proyectos de ley a nivel parlamentario, destaca la iniciativa de ley presentada por el diputado Rodrigo González en 2011 y de los entonces senadores Hernán Larraín y Soledad Alvear en 2013. Estas iniciativas legales

⁵ Fundación Chile Descentralizado. “Voto Programáticos”. Disponible en <http://chiledescentralizado.cl/voto-programatico/> (Consultado el 24.4.2019)

tuvieron una buena acogida por la opinión pública. Incluso para la propuesta senatorial, el entonces ministro secretario general de la presidencia, Cristián Larroulet, se mostró muy favorable. Manifestó que: “Va en la dirección correcta” y añadió: “Esto está en nuestra agenda para perfeccionar la calidad de la política, elemento central hoy día en Chile. Yo valoro el esfuerzo de ambos senadores y por supuesto que como Gobierno vamos a ponerle principal prioridad al estudio y la decisión sobre el patrocinio de este proyecto”, según consignan declaraciones recogidas por el Diario Universidad de Chile⁶. Sin embargo, ni la propuesta del diputado González ni la de los exsenadores Larraín y Alvear fructificaron en ese entonces, y el voto programático a nivel presidencial recién se incorporó en 2017 durante las primarias y elecciones finales de ese año⁷.

2.3.3. Propuestas de Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional: Por otro lado, a nivel de comisiones presidenciales, destacan las propuestas de la Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional, cuyo informe final se entregó en octubre de 2014. En este se plantea la iniciativa de voto programático. Dentro del pilar de “democrati-

⁶ Diario Universidad de Chile. “Senadores presentan iniciativa de “voto programático””. Disponible en <http://radio.uchile.cl/2013/06/04/senadores-presentan-iniciativa-de-voto-programatico> (Consultado el 24.4.2019)

⁷ La “Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios” N°18.700 fue modificada en 2016 y el artículo 6 ter. pasó a incorporar que “En el caso de las candidaturas a Presidente de la República, sea que se trate de elecciones primarias o generales según que corresponda, junto con la declaración de ellas, los candidatos deberán presentar un programa en el cual se indicarán las principales acciones, iniciativas y proyectos que se pretenden desarrollar durante su gestión. De no hacerlo, el Servicio Electoral establecerá un plazo para que se acompañe, bajo apercibimiento de tener por no presentada la candidatura según lo señalado en el inciso segundo del artículo anterior”. Ley completa disponible en <https://www.leychile.cl/Navegar?id-Norma=30082>

zación de la política regional y local” –considerada como medida esencial para la Comisión– se encuentra como tercera propuesta instaurar esta medida. El objetivo planteado por la Comisión con el voto programático es implementarlo como mecanismo de control ciudadano respecto a las promesas de campaña de las autoridades ejecutivas. En efecto, la Comisión detalla la propuesta de voto programático, a través de los dos siguientes puntos:

- Presidente, intendentes y alcaldes deben inscribir ante el SERVEL un programa de gobierno con compromisos, detallando no menos de diez ni más de cincuenta medidas y plazos de concreción.
- Cada año los intendentes deberán dar cuentas públicas antes el CORE y la Asamblea de la Sociedad civil Regional. Lo mismo corresponderá a los alcaldes, quienes deberán hacerlo frente al Concejo y el COSOC de la comuna. De este modo, la ex Comisión Asesora para la Descentralización valoró el voto programático como una medida esencial para fortalecer la democracia a nivel local-regional y para fortalecer por extensión la democracia a nivel nacional, punto de sumo interés en el actual contexto de desprestigio y desafección que existe en Chile frente a la política.

2.3.4. Consejo Asesor Presidencial contra los Conflictos de Interés, el Tráfico de Influencias y la Corrupción: Similar al caso anterior es la propuesta del Consejo Asesor Presidencial contra los Conflictos de Interés, el Tráfico de Influencias y la Corrupción, liderado por Eduardo Engel y cuyo Informe Final apareció en abril de 2015. Este consigna en una de sus propuestas el voto programático. La propuesta número cuarenta y cuatro del informe –realizada por la Universidad Alberto Hurtado– expone que se requiere transformar el orden institucional actual y la colonización del poder económico sobre la política, para que se tengan nuevos principios

orientadores, dentro de los que se cuenta el voto programático. Además, se proponen limitación a las reelecciones y revocatoria de mandato.

Las circunstancias en que nace el Consejo Asesor Presidencial contra los Conflictos de Interés, el Tráfico de Influencias y la Corrupción, son la serie de escándalos de financiamiento de campañas y corrupción que han afectado a diferentes personalidades y partidos políticos en el último tiempo. Dichas acusaciones han contribuido a aumentar el desprestigio existente sobre la clase política y han fomentado la grave crisis de desafección que presenta la sociedad chilena en estos temas. En consecuencia, una propuesta de voto programático buscaría lograr mayores niveles de confianza en la política y, por consiguiente, entre la ciudadanía y las autoridades que eligen.

2.4. Experiencia internacional comparada

En el ámbito internacional hay varias experiencias interesantes de democracias con voto programático. Dicha iniciativa es una buena solución ante un escenario como América Latina, caracterizado por la falta de contenido programático en candidaturas, lo que promueve personalismos y clientelismo, siendo un ejemplo de ello Panamá (Guevara, 2006)⁸. En diferentes niveles –ya sea en ciertos países (como en Colombia y Perú) o en ciertas ciudades (como en Sao Paulo, Córdoba o Mendoza)– se ha instaurado esta iniciativa, con miras a lograr una mayor rendición de cuentas por parte de las autoridades electas para con sus ciudadanos. En efecto, en América Latina existe una cierta tradición de voto programático, por

⁸ Guevara, Carlos. Sistemas electorales y estilos de campaña: los diputados panameños y el voto personalista. *Revista de Ciencia Política* (Santiago) Disponible en http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-090X2006000200012 (Consultado el 24.4.2018)

lo que no resulta extraño que Chile adopte estas medidas vanguardistas para el fortalecimiento de su sistema democrático.

2.4.1. Colombia: Una de las características de la Constitución colombiana de 1991 fue el énfasis en lograr mayores niveles de descentralización del poder político. En 1994 entró en vigor la Ley de Voto Programático, la cual se define como el mecanismo de participación mediante el cual los ciudadanos que votan para elegir gobernadores y alcalde imponen como mandato al elegido el cumplimiento del programa de gobierno que haya presentado como parte integral en la inscripción de su candidatura.

El voto programático adquirió importancia en Colombia en la década de los 90, debido a la existencia paralela de los Planes Nacionales de Desarrollo, documento que sirve de base y provee los lineamientos estratégicos de las políticas públicas formuladas por el presidente de la república, a través de su equipo de Gobierno. Dicho documento es de gran importancia para medir la gestión y evaluar los resultados de un gobierno, en línea con la idea de mayor control ciudadano y rendición de cuentas por parte de las autoridades.

Uno de los aspectos polémicos que suelen incorporar los mecanismos de voto programático son la revocatoria de mandato. En el caso de Colombia, los procedimientos para que una autoridad sea desvinculada de su cargo se presentan por escrito ante la Registraduría Nacional (institución similar al SERVEL chileno en Colombia). Se solicita la convocatoria a pronunciamiento popular para revocatoria, mediante un memorial que suscriba los ciudadanos que hayan sufragado en la jornada electoral que escogió al respectivo mandatario, en una proporción no inferior al 40% del total de votos válidos emitidos.

Pese a que existe la posibilidad de revocatoria de mandato, el uso que se le da en Colombia es limitado. De acuerdo a estudios constitucionales de la democracia colombiana, la práctica de la revocatoria es igualmente escasa, pero sí que se han dado casos de revocatorias exitosas: en 2013 hubo treinta y cinco revocatorias de las que solo dos prosperaron (Ramírez, 2015)⁹. En consecuencia, para este caso el voto programático no es utilizado como un mecanismo de “revancha política”, ya que su diseño institucional está creado de modo tal que su uso sea hecho con responsabilidad, y solo en casos extremos en que el desempeño de la autoridad sea crítico, la ciudadanía puede tener este instrumento para destituir al alcalde o gobernador.

- 2.4.2. Perú: En Perú para que la revocatoria proceda se requiere la participación de un 50% de los electores y una mayoría de la mitad más uno de los votos válidos. A su vez, ha habido distintas modificaciones en los últimos años que han facilitado o aumentado los requisitos. Entre 1993 y 2013 se tramitaron 5 303 revocatorias, en las que 1 737 autoridades fueron revocadas. Debido al abuso, la revocatoria del mandato en Perú se convirtió en un mecanismo de perpetuación electoral y repetición anticipada de las elecciones.
- 2.4.3. Plan de metas. Sao Paulo, Mendoza y Córdoba: Un plan de metas se define como una herramienta a través de la cual las propuestas de gobierno se materializan en metas concretas basadas en indicadores de cumplimiento. Permite pasar del discurso de las propuestas de campaña a objetivos concretos y mensurables. A nivel internacional, pero en un ámbito más cercano, se han desa-

⁹ Ramírez, Alfredo. Aproximación a la regulación constitucional de la democracia participativa en Colombia y España. Estudio comparado. *Civilizar* 15 (28): 21-36, enero-junio de 2015. Disponible en <http://www.scielo.org.co/pdf/ccso/v15n28/v15n28a03.pdf> (Consultado el 24.4.2019)

rollado este tipo de experiencias en Brasil y Argentina, y son los casos de Sao Paulo, Córdoba y Mendoza los más destacables.

El 2008 en Sao Paulo una movilización de la sociedad civil consiguió hacer que el municipio aprobase la instauración de un plan de metas. Desde ese momento todo alcalde electo debió presentar –dentro del plazo de noventa días después de acceder a su cargo– un programa en que se establecen las prioridades de su gobierno, explicando las acciones estratégicas, indicadores y objetivos cuantitativos para cada sector de la administración pública municipal. Actualmente, Sao Paulo cuenta con un moderno sitio web en que se muestra el grado de avance de la gestión municipal, dividida por temas y con un amplio respaldo estadístico de las metas alcanzadas y los próximos objetivos

En mayo del 2011 Mendoza se sumó a esta iniciativa iniciada en Brasil, y se aprobaron las ordenanzas que regulan los planes de metas en Maipú y Mendoza, lo que las convirtió en las dos primeras localidades de Argentina en tener dicha disposición. En marzo de 2012 los intendentes de dichos municipios presentaron los planes de metas para sus cuatro años de gestión durante la apertura de sesiones del Honorable Concejo Deliberante.

En 2011 también Córdoba se adhirió en Argentina al plan de metas. La ordenanza N° 11942 –que obliga a los intendentes (alcaldes) a presentar el plan de metas de Gobierno al inicio de una nueva gestión, e informa sobre los avances del mismo– fue aprobada con el apoyo unánime de todos los bloques del Concejo Deliberante, el 2 de junio de 2011, luego de ocho meses de intensos debates. En efecto, pese a que Argentina no posee una política central de voto programático o plan de metas, ha sido desde el ámbito local de las provincias desde donde se han adoptado este tipo iniciativas.

3. El voto programático en el nuevo escenario de gobernadores regionales electos

Como se señaló, el voto programático a partir de la ley orgánica 21.073 –que “regula la elección de gobernadores regionales y realiza adecuaciones a diversos cuerpos legales” en su artículo 84– dictamina como requisito para los candidatos a gobernadores regionales presentar un programa en el cual se indiquen las principales acciones, iniciativas y proyectos que pretenden desarrollar durante su gestión. De acuerdo a la legislación vigente, la primera elección de gobernadores regionales se desarrollará en octubre del año 2020, junto a las elecciones municipales. La misma legislación estableció que quienes actualmente ocupen el cargo de intendente deben renunciar un año antes (octubre del 2019) para poder presentarse como candidatos a la primera elección de gobernadores regionales en 2020.

Sin embargo, al tratarse de una elección que implica una nueva figura institucional que se genera a partir de la división de las facultades de la actual máxima autoridad regional (intendente), existe un gran desconocimiento de las facultades que tendrá el gobernador regional. A su vez, simultáneamente los gobiernos regionales están siendo objeto de un proceso de transferencia de competencias desde el nivel central. Es en este escenario precisamente que surge la imperiosa necesidad de realizar una pedagogía cívica no solo con la ciudadanía, sino también entre los candidatos que aspiren a ocupar el nuevo cargo popular de gobernador regional.

3.1. Las competencias del gobernador regional

Las competencias del gobernador regional se deben entender en su rol de órgano ejecutivo del gobierno regional. A partir de esta función se derivan funciones como coordinarse con los demás órganos y

servicios públicos. Esta coordinación se suma a la supervigilancia o fiscalización de los servicios públicos que dependen o se relacionan con el gobierno regional. En otras áreas, está encargado de asignar los recursos de programas de inversión del gobierno regional, de los programas de inversión sectorial de asignación regional y de aquellos que corresponda en función de las transferencias de competencias que haga el presidente de la república a los gobiernos regionales. En línea con lo anterior, el gobernador regional tiene la importante función de presidir el Consejo Regional. De este modo, las funciones del gobernador regional se podrían resumir, de acuerdo a la Biblioteca Nacional del Congreso, en los siguientes puntos¹⁰:

- Formular políticas de desarrollo de la región, considerando las políticas y planes comunales respectivos.
- Someter al consejo regional las políticas, estrategias y proyectos de planes regionales de desarrollo y sus modificaciones.
- Someter al consejo regional el proyecto de presupuesto del respectivo gobierno regional.
- Representar judicial y extrajudicialmente al gobierno regional, pudiendo ejecutar los actos y celebrar los contratos de su competencia o los que le encomiende el consejo.
- Nombrar y remover a los funcionarios que la ley determine como de su confianza.
- Velar por el cumplimiento de las normas sobre probidad administrativa.
- Coordinar, supervigilar o fiscalizar, según corresponda, a los servicios públicos que dependan o se relacionen con el gobierno regional respectivo.

¹⁰ Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. “Elección democrática de gobernadores regionales”. Disponible en <https://www.bcn.cl/leyfacil/recurso/eleccion-democratica-de-gobernadores-regionales> (Consultado el 24.4.19)

- Promulgar, previo acuerdo del consejo regional, el plan regional de ordenamiento territorial, los planes reguladores metropolitanos e intercomunales, comunales y seccionales y los planos de detalle de planes reguladores intercomunales.
- Presidir el consejo regional.
- Convocar al consejo regional y disponer la citación a las sesiones.

3.2. Las funciones del gobierno regional

También es importante conocer las funciones del gobierno regional, que es la institución que liderará el gobernador regional electo. De acuerdo al artículo 16 de la Ley 19.175 Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, las principales funciones generales del gobierno regional son:

- Diseñar, elaborar, aprobar y aplicar las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo de la región en el ámbito de sus competencias, los que deberán ajustarse al presupuesto de la nación y ser coherentes con la estrategia regional de desarrollo. Asimismo, en dicha labor deberá considerar los planes comunales de desarrollo.
- Efectuar estudios, análisis y proposiciones relativos al desarrollo regional.
- Orientar el desarrollo territorial de la región en coordinación con los servicios públicos y municipalidades localizados en ella.
- Elaborar y aprobar su proyecto de presupuesto, ajustándose a las orientaciones que se emitan para la formulación del proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público –de conformidad al artículo 15 del decreto ley N° 1.263, del Ministerio de Hacienda, de 1975, orgánico de Administración Financiera del Estado–, sin perjuicio de las facultades que asisten al gobernador regional de conformidad al artículo 78 de la presente ley.
- Administrar fondos y programas de aplicación regional.

Voto programático: la condición previa a las elecciones territoriales de 2020

- Resolver la inversión de los recursos que a la región correspondan en la distribución del Fondo Nacional de Desarrollo Regional y de aquellos que procedan de acuerdo al artículo 74 de esta ley, en conformidad con la normativa aplicable.
- Asesorar a las municipalidades, cuando estas lo soliciten, especialmente en la formulación de sus planes y programas de desarrollo.
- Adoptar las medidas necesarias para enfrentar situaciones de emergencia o catástrofe, en conformidad a la ley, y desarrollar programas de prevención y protección ante situaciones de desastre, sin perjuicio de las atribuciones de las autoridades nacionales competentes.
- Participar en acciones de cooperación internacional en la región, dentro de los marcos establecidos por los tratados y convenios que el Gobierno de Chile celebre al efecto y en conformidad a los procedimientos regulados en la legislación respectiva.
- Ejercer las competencias que le sean transferidas de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 2° del presente capítulo (sobre transferencia de competencias a GOREs).
- Mantener relación permanente con el gobierno nacional y sus distintos organismos, a fin de armonizar el ejercicio de sus respectivas funciones.
- Construir, reponer, conservar y administrar en las áreas urbanas las obras de pavimentación de aceras y calzadas, con cargo a los fondos que al efecto le asigne la Ley de Presupuestos. Para el cumplimiento de esta función, el gobierno regional podrá celebrar convenios con las municipalidades y con otros organismos del Estado, a fin de contar con el respaldo técnico necesario.
- Elaborar y aprobar los planes de inversiones en infraestructura de movilidad y espacio público asociados al o a los planes reguladores metropolitanos o intercomunales existentes en la región, con consulta a las respectivas municipalidades.

3.3. Las funciones del gobierno regional por materias

Además de las funciones generales del gobierno regional descritas anteriormente, este órgano también tiene funciones específicas en los ámbitos de ordenamiento territorial, fomento productivo, desarrollo social y cultural, ámbitos en los que además –según el artículo 114 de la Constitución– se expresa que el presidente de la república podrá transferir competencias a los gobiernos regionales. A continuación, se enumeran las competencias específicas de los gobiernos regionales divididas por las materias descritas.

3.3.1. Ordenamiento territorial:

- Elaborar y aprobar el plan regional de ordenamiento territorial en coherencia con la estrategia regional de desarrollo y la política nacional de ordenamiento territorial, previo informe favorable de los ministros que conforman la Comisión Interministerial de Ciudad, Vivienda y Territorio.
- Establecer políticas y objetivos para el desarrollo integral y armónico del sistema de asentamientos humanos de la región, con las desagregaciones territoriales correspondientes.
- Participar en programas y proyectos de dotación y mantenimiento de obras de infraestructura y de equipamiento en la región.
- Fomentar y velar por la protección, conservación y mejoramiento del medio ambiente, adoptando las medidas adecuadas a la realidad de la región, con sujeción a las normas legales y decretos supremos reglamentarios que rijan la materia.
- Fomentar y velar por el buen funcionamiento de la prestación de los servicios en materia de transporte intercomunal, interprovincial e internacional fronterizo en la región, cumpliendo las normas de los convenios internacionales respectivos, y coordinar con otros gobier-

nos regionales el transporte interregional, sin perjuicio de las facultades que correspondan a las municipalidades.

- Fomentar y propender al desarrollo de áreas rurales y localidades aisladas en la región, en coordinación con la acción multisectorial en la dotación de la infraestructura económica y social.
- Proponer a la autoridad competente la localidad en que deberán radicarse las secretarías regionales ministeriales y las direcciones regionales de los servicios públicos, sin perjuicio de los traslados transitorios a otras localidades de la región.
- Financiar estudios que definan las condiciones de localización para la disposición de los distintos tipos de residuos y los sistemas de tratamientos más adecuados para cada uno de ellos, en coordinación con las Secretarías Regionales Ministeriales de Vivienda y Urbanismo, de Medio Ambiente y de Salud respectivas, en conformidad a las normas que rigen la materia.
- Proponer territorios como zonas rezagadas en materia social, y su respectivo plan de desarrollo, aplicando los criterios y demás reglas establecidas en la política nacional sobre la materia.

3.3.2. Fomento de las actividades productivas:

- Formular políticas regionales de fomento de las actividades productivas, en particular el apoyo al emprendimiento, a la innovación, a la capacitación laboral, al desarrollo de la ciencia y tecnología aplicada, al mejoramiento de la gestión y a la competitividad de la base productiva regional.
- Establecer las prioridades estratégicas regionales en materia de fomento de las actividades productivas y de mejoramiento de la innovación para la competitividad, generando las condiciones institucionales favorables al desarrollo empresarial, a la inversión productiva, a la capacidad emprendedora y capacitación laboral, velando por un

desarrollo sustentable y concertando acciones con el sector privado en las áreas que corresponda.

- Aprobar el plan regional de desarrollo turístico, con el objeto de fomentar el turismo en los niveles regional, provincial y local.
- Promover y diseñar, considerando el aporte de las instituciones de educación superior de la región, programas, proyectos y acciones en materia de fomento de las actividades productivas establecidas como prioridades regionales.
- Promover y apoyar, en coordinación con los municipios, mediante la suscripción de convenios, la implementación de oficinas comunales de fomento productivo e innovación para la competitividad, coordinando su acción a nivel regional.
- Promover la investigación científica y tecnológica, y fomentar el desarrollo de la educación superior y de enseñanza media técnico profesional en la región, en concordancia con la política regional de fomento de las actividades productivas.
- Elaborar y aprobar la Política Regional de Ciencia, Tecnología e Innovación para el Desarrollo, la que deberá contener, a lo menos:
 - o Los lineamientos estratégicos que en materia de ciencia, tecnología e innovación se establezcan para la región, debiendo considerar al efecto la Estrategia Regional de Ciencia, Tecnología e Innovación para el Desarrollo propuesta por el Comité Regional de Ciencia, Tecnología e Innovación para el Desarrollo.
 - o Los ámbitos de acción que abordará la respectiva política regional junto con sus principales objetivos, actividades, criterios y prioridades presupuestarias.

3.3.3. Desarrollo social y cultural:

- Establecer prioridades regionales para la erradicación de la pobreza.

Voto programático: la condición previa a las elecciones territoriales de 2020

- Participar, en coordinación con las autoridades competentes, en acciones destinadas a facilitar el acceso de la población de escasos recursos o que viva en lugares aislados, a beneficios y programas en el ámbito de la salud, educación y cultura, vivienda, seguridad social, deportes y recreación y asistencia judicial.
- Proponer programas y proyectos con énfasis en grupos vulnerables o en riesgo social.
- Distribuir entre las municipalidades de la región los recursos para el financiamiento de beneficios y programas sociales administrados por estas, en virtud de las atribuciones que les otorgue la ley.
- Realizar estudios relacionados con las condiciones, nivel y calidad de vida de los habitantes de la región.
- Fomentar las expresiones culturales, cautelar el patrimonio histórico, artístico y cultural de la región, incluidos los monumentos nacionales, y velar por la protección y el desarrollo de las etnias originarias.
- Financiar y difundir actividades y programas de carácter cultural. En el ejercicio de esta función le corresponderá promover el fortalecimiento de la identidad regional.
- Proponer programas y proyectos que fomenten la formación deportiva y la práctica del deporte.
- Mantener información actualizada sobre la situación socio económica regional, identificando las áreas y sectores de pobreza y de extrema pobreza, y proponiendo programas destinados a superarla.

3.4. Las atribuciones del gobierno regional

Conforme a todo lo anterior, la ley reconoce que, para el cumplimiento de sus funciones, el gobierno regional tendrá las siguientes atribuciones donde destacan:

- Aprobar y modificar las normas reglamentarias regionales que le encomienden las leyes, no pudiendo establecer en ellas, para el ejercicio

de actividades, requisitos adicionales a los previstos por las respectivas leyes y los reglamentos supremos que las complementen.

- Adquirir, administrar y disponer de sus bienes y recursos, conforme a lo dispuesto por la ley.
- Convenir, con los ministerios, los servicios públicos, las municipalidades u otros gobiernos regionales programas anuales o plurianuales de inversiones con impacto regional, de conformidad con el artículo 81¹¹.
- Disponer, supervisar y fiscalizar las iniciativas que se ejecuten con cargo a su presupuesto.
- Aplicar las políticas definidas en el marco de la estrategia regional de desarrollo.
- Aprobar los planes regionales de ordenamiento territorial, los planes reguladores metropolitanos e intercomunales y sus respectivos planos de detalle, los planes reguladores comunales, los planes seccionales y los planes de inversiones en infraestructura de movilidad y espacio público, conforme a lo establecido en las letras c) y c bis) del artículo 36.
- Formular y priorizar proyectos de infraestructura social básica y evaluar programas, cuando corresponda.
- Proponer criterios para la distribución y, cuando corresponda, distribuir las subvenciones a los programas sociales, con arreglo a la normativa nacional correspondiente.
- Aplicar, dentro de los marcos que señale la ley respectiva, tributos que graven actividades o bienes que tengan una clara identificación regional y se destinen al financiamiento de obras de desarrollo regional.

¹¹ Recordemos que todas las alusiones al articulado de las competencias de los gobiernos regionales se pueden encontrar en la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional (N°19.175)

- Aprobar las banderas, escudos e himnos regionales, en conformidad con el reglamento que señala el artículo 2° de la ley sobre uso o izamiento de la Bandera Nacional.
- Diseñar, elaborar, aprobar y ejecutar políticas, planes, programas y proyectos dentro de su territorio.
- Ejercer las demás atribuciones necesarias para el ejercicio de las funciones que las leyes le encomienden.

3.5. Las nuevas competencias transferidas a los gobiernos regionales

A las competencias anteriores de los gobiernos regionales se le suma el traspaso de competencias realizados en febrero de 2019 desde cuatro ministerios. Estas competencias se tramitaron mediante el ingreso a Contraloría de cinco decretos supremos –firmados por el presidente Sebastián Piñera– que identifican las primeras competencias que se van a transferir a los nuevos gobernadores regionales en el marco de la implementación de la Ley de Fortalecimiento de la Regionalización. Esta fue aprobada y promulgada en los últimos días del anterior gobierno de la expresidenta Bachelet, y en ella se establece que será el jefe de Estado quien “transferirá, a uno o más gobiernos regionales, en forma temporal o definitiva, una o más competencias” desde distintas reparticiones centralizadas. De acuerdo a lo informado en prensa en febrero de 2019, estos son los ministerios y las competencias que descentralizan en una primera etapa:

- 3.5.1. Ministerio de Vivienda y Urbanismo: Se transfieren cinco competencias que actualmente pertenecen a esta cartera: la elaboración del Anteproyecto de Plan Regulador Intercomunal o Metropolitana, o sus modificaciones, según corresponda. Elaboración de Planos de Detalle de Espacios Declarados de Utilidad Pública en los Planes Reguladores Intercomunales, la designación de comisiones para asesorar los Estudios de Planificación Urbana Intercomunal

y, posteriormente, coordinar la programación y realización de los mismos a través de los planes de obras estatales y municipales. Junto con esto, cautelar la generación de nuevas áreas urbanas en zonas rurales, a través de autorizaciones previas en las siguientes operaciones: subdivisiones rurales con fines ajenos a la agricultura, subdivisiones rurales de terrenos fiscales con fines ajenos a la agricultura, apertura de nuevos caminos o calles que desemboken en caminos nacionales o regionales de las áreas intercomunales y construcción en áreas rurales de nuevas poblaciones, industrias o equipamiento.

3.5.2. Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones: Respecto a transportes, se transfieren las siguientes: determinar y priorizar los proyectos de tres subsidios del Programa de Apoyo al Transporte Regional, realizando el análisis de las postulaciones presentadas, ordenando los proyectos según su grado de impacto y/o rentabilidad. Además, la de prohibición de circulación en vías públicas, por causa justificada, excluyendo a la región Metropolitana. A esto se suman las de fijar establecimientos que practiquen revisión técnica y otorgar las respectivas concesiones mediante licitación pública. El levantamiento de necesidades comunales para concursos del Fondo de Desarrollo de las Telecomunicaciones, requiriendo a las municipalidades que informen sobre las necesidades de telecomunicaciones que afecten a la comuna respectiva. Asimismo, otorgar concesiones de radiodifusión comunitaria ciudadana, por concurso público; modificar las concesiones de radiodifusión comunitaria ciudadana y la coordinación en materias de tránsito.

3.5.3. Ministerio de Economía, Fomento y Turismo: En el caso del Ministerio de Economía se transfiere desde la Corporación de Fomento a la Producción (Corfo) la competencia de establecer la focali-

zación temática y territorial de los siguientes programas: Fomento a la Calidad Focal; Territoriales Integrados y Bienes Públicos. También se transfiere la facultad que actualmente tiene el Servicio de Cooperación Técnica (Sercotec) de determinar la focalización, evaluando pertinencia y coherencia de los instrumentos Crece Fondo de Desarrollo de Negocios, Emprende Semilla y Abeja, Mejora Negocios, Almacenes de Chile, Promoción y Canales de Comercialización, Redes de Oportunidades de Negocio y Juntos.

- 3.5.4. Ministerio de Desarrollo Social: Para el caso del Ministerio de Desarrollo Social, se transfiere solo una competencia, la cual permitirá a los gobernadores regionales determinar la localización territorial de intervención de inversión regional, de asignación local, de los programas del Fondo de Solidaridad e Inversión Social (Fosis): Yo Emprendo y Acción.

4. Comentarios finales

La inclusión del voto programático dentro de la legislación que regula la elección de gobernadores regionales resulta un acierto como exigencia para los candidatos que compitan por este cargo. No obstante, los aspirantes a este cargo deben presentar propuestas de calidad acorde a las competencias que tendrá la máxima autoridad regional. Es por ello que este artículo no solo expuso en qué consistía el voto programático, así como sus antecedentes nacionales e internacionales, sino que también se centró en explorar las facultades y competencias que tendrán los gobernadores y gobiernos regionales.

El éxito de la descentralización en Chile, y particularmente en su variante política mediante los gobernadores regionales, se relaciona fuertemente con la evaluación ciudadana que se haga del proceso. En consecuencia, si la ciudadanía ve a los candidatos a gobernador regional pre-

sentar buenos programas para su territorio –así como también de manera realista según las atribuciones legales que tengan– resulta esperable que la valoración ciudadana del proceso sea positiva.

El llamado final entonces es que los responsables del proceso tanto a nivel del Estado como de la sociedad civil contribuyan positivamente a que las primeras elecciones de gobernadores regionales en 2020 se constituyan como un hito trascendente para Chile y sus territorios, y que repercutan finalmente en una mejor calidad de vida para todas las personas que habitan nuestro país.

Infraestructura crítica para el Desarrollo Territorial Descentralizado: un desafío de gestión colaborativa

Cámara Chilena de la Construcción, CChC¹

1. Rol y organización de la CChC

La Cámara Chilena de la Construcción es una asociación gremial que agrupa a diversos actores de la industria de la construcción en Chile. Entre estos podemos encontrar a arquitectos, proveedores, industriales, inmobiliarios, constructores de viviendas sociales, constructoras de infraestructura pública y privada, concesionarios de infraestructura, entre otros. Todos ellos están unidos por la misión de “mejorar la calidad de vida de las personas, comprometidos con el desarrollo sostenible del sector construcción”.

Los inicios de esta institución están marcados por una iniciativa profundamente descentralizadora, ya que su nacimiento se dio al amparo del Plan Serena, impulsado por el entonces presidente don Gabriel González Videla. Muchos constructores que participaron de las iniciativas que incluía este esfuerzo, a partir de la gran experiencia vivida, decidieron fundar este gremio.

Siendo fiel a su génesis, la CChC comenzó inmediatamente a crear sus delegaciones regionales, comenzando por Valparaíso y Concepción, para terminar con Chillán y Los Ángeles. Hoy existen dieciocho cámaras regionales, presentes en la totalidad de las capitales regionales y adicionalmente en Calama, Los Ángeles y Osorno.

¹ Autor: Patricio Rey Sommer, correo: prey@cchc.cl

Estas oficinas no son meras sucursales de nuestras oficinas centrales en Santiago, sino que también demuestran el gran esfuerzo descentralizador del gremio. Cada Cámara Regional posee una directiva electa soberanamente entre los socios propios de la delegación, junto con un equipo administrativo que apoya en la gestión de las iniciativas que se deciden emprender. Esta estructura –que es muy similar a lo que se busca realizar hoy a nivel gubernamental con la creación del cargo de gobernador regional– ha estado presente en nuestra institución por años. Sin embargo, las labores de coordinación no son simples y requieren de muchos esfuerzos para mantener una coherencia nacional. La premisa que se ha logrado mantener en nuestra cultura es que cada Cámara Regional es autónoma, pero no independiente. Las grandes líneas de trabajo se fijan a nivel nacional en los consejos celebrados por los socios, que provienen de todo el país, electos para estos fines. Estas definiciones, junto a las iniciativas de carácter local, son las que marcan nuestro trabajo todos los años, siendo el rol de cada delegación mantener el frágil balance entre los intereses locales y los nacionales.

2. Compromiso de la CChC con la descentralización

A pesar de todo lo expuesto, aún tenemos grandes desafíos descentralizadores dentro de la CChC que se enfrentan con la dificultad inherente a la materia, ya que la distribución adecuada del poder y de los recursos siempre está revestida de una alta complejidad.

Dado que internamente ha sido un tema muy desafiante y que siempre hemos estado un paso más adelante en materia de descentralización que el aparato estatal, desde hace ya largos años hemos tomado esta materia dentro de nuestro trabajo gremial hacia el exterior, liderando una serie de iniciativas para combatir el excesivo centralismo nacional.

Una gran iniciativa, liderada desde instancias regionales de la CChC –que apuntó a realizar propuestas en materia de descentralización– es el trabajo realizado por la Comisión de Desarrollo Regional de la CChC durante el año 2018. Liderada por su presidente don Jan Gysling Brinkmann (*past president* de la Cámara Regional de Punta Arenas), esta comisión se abocó a generar diálogos centrados en desarrollo local, con más de mil líderes regionales de todas las ciudades en las cuales la CChC tiene presencia. De las conclusiones de esta interacción publicamos el trabajo llamado “Desarrollo Territorial de Chile, 7 Propuestas desde las Regiones”, que resume la esencia de estas conversaciones y expone las principales preocupaciones regionales.

Es precisamente lo que sugiere la sexta propuesta del trabajo liderado por la Comisión de Desarrollo Regional, en lo que queremos enfocar el presente artículo: la necesidad de generar “planes maestros de inversión en infraestructura, con mirada de largo plazo y alineadas con las estrategias de desarrollo”. No es de extrañarse que esta propuesta coincida decididamente con otra de las iniciativas que la CChC ha estado liderando desde hace aproximadamente quince años atrás, en su “Informe de Infraestructura Crítica para el Desarrollo”.

3. Infraestructura para el desarrollo de los territorios

La infraestructura es claramente un catalizador del desarrollo. La inversión en esta, cuando es requerida, tiene una correlación directa con las tasas de crecimiento y, por ende, del desarrollo. Según CEPAL (2004), “la ausencia de una infraestructura adecuada, así como la provisión ineficiente de servicios de infraestructura, constituyen obstáculos de primer orden para la implementación eficaz de políticas de desarrollo y la obtención de tasas de crecimiento económico que superen los promedios internacionales”.

En la versión 2018-2027 del estudio de “Infraestructura Crítica para el Desarrollo”, liderado por la Gerencia de Estudios de la Cámara Chilena de la Construcción, podemos ver un esfuerzo gremial para enriquecer la discusión de políticas públicas en materia de infraestructura. Este estudio presenta un enfoque sistemático y detallado de las necesidades de inversión en trece sectores clave, agrupados en tres ejes estratégicos: infraestructura basal (recursos hídricos, energía y telecomunicaciones), infraestructura de apoyo logístico (vialidad interurbana, vialidad urbana, puertos, aeropuertos, ferrocarriles y logística) e infraestructura de uso social (espacios públicos, hospitales, cárceles y educación). En el citado capítulo del informe se incorpora por primera vez la necesidad de un seguimiento a la inversión realizada, lo que definitivamente hoy constituye una carencia del mundo público, el que no es capaz de realizar un debido seguimiento en la materialización en los planes de inversión que se fija.

4. Necesidades de inversión territorial por sectores

A partir de los resultados de este estudio expondremos a continuación, resumidamente, las necesidades de inversión, con la mayor desagregación territorial disponible, por cada sector evaluado. De esta forma, daremos una visión general de las oportunidades de inversión que podrían sentar las bases para utilizar el potencial de todo nuestro territorio nacional.

4.1. Recursos hídricos:

Con respecto a las inversiones asociadas a recursos hídricos, su objetivo es disponer de obras de infraestructura que permitan el abastecimiento progresivo de las demandas de todo tipo, tanto para servicio de agua potable como para usos medioambientales, ecológicos y productivos.

Desde la perspectiva de la oferta, el panorama es muy alentador para el futuro del país. En este sentido, se ha incluido la inversión para el empleo de las aguas subterráneas, cuya materialización debe comenzar por las cuencas de mayor déficit estival y en sequía. Desagregando la tipología de inversiones por zona geográfica, las regiones desde Arica y Parinacota a Atacama, y parcialmente Coquimbo, deben recurrir a inversiones de aumento de eficiencia en el uso, el reúso de las aguas servidas tratadas y al uso de agua de mar cruda o desalada. Eventualmente, los esfuerzos deben ir enfocados al empleo controlado de las reservas de agua subterránea, que son muy abundantes en especial en las regiones de Tarapacá y Antofagasta. Desde Coquimbo a la Metropolitana de Santiago, las inversiones deben ser en embalses superficiales y en embalses subterráneos. Lo mismo sucede con las regiones del Maule, Biobío y Araucanía que, en paralelo a la construcción de los embalses superficiales, deben usar los embalses subterráneos como elemento de regulación. A nivel país los requerimientos de inversión en recursos hídricos hacia 2027 ascienden a US\$18 254 millones. De esta manera, resulta indispensable y urgente la instalación de sistemas de medición de caudales en ríos y aguas que escurren de la cordillera al mar, así como de los caudales aprovechados en la red de canales y pozos. Lo anterior, mediante sistemas de telemetría y telecomando, con el objetivo de mejorar la información disponible sobre la oferta hídrica real en nuestro país. Por otro lado, un plan hídrico nacional y una nueva institucionalidad en materia de aguas son necesarias acometerlas, lo que no impide empezar de inmediato las inversiones empleando los actuales medios legales, administrativos y financieros.

4.2. Energía:

En relación a energía, durante los últimos años el sector ha desarrollado un importante número de iniciativas de inversión, especialmente en los niveles de generación y transmisión, impulsadas por los últimos

cambios regulatorios y procesos licitatorios para el suministro de clientes regulados. Si bien para los próximos años se espera un aumento en las tasas de crecimiento del PIB, fuertemente ligada a la demanda eléctrica, la actual capacidad instalada y los proyectos planeados para ser construidos en el período harán que no sea necesario el desarrollo de nuevas obras adicionales relevantes en los segmentos de generación y transmisión. Por el contrario, en el segmento de distribución, la necesidad de mejorar la seguridad y continuidad del servicio para los clientes en las áreas de concesión, así como el aumento de la demanda regulada, hará necesario el desarrollo de nuevas inversiones. Así, para los próximos diez años, se estima que será necesaria la inversión de US\$8 959 millones, de los cuales US\$5 228 millones corresponderán a obras de generación (relativos en su mayoría a proyectos adjudicados en la licitación 2015/01), US\$ 1 793 millones, a transmisión y US\$1 938 millones, a distribución. Excepto en el caso del segmento generación, estos montos se han incrementado con respecto a los calculados en la anterior versión del informe de Infraestructura Crítica para el Desarrollo. La distribución regional de esta inversión deberá necesariamente responder a las características de la demanda, factibilidades técnicas, factibilidades políticas/medioambientales y a la oferta de los recursos naturales que se utilizan en su generación.

4.3. Telecomunicaciones:

Con respecto a la infraestructura de telecomunicaciones, su papel como impulsor del PIB y las mayores demandas de tráfico de datos previstas a futuro, hacen que su desarrollo cobre gran importancia. Si bien Chile presenta valores altos de penetración de internet fija y móvil en el contexto regional, estos se encuentran aun significativamente rezagados con los del promedio de los países de la OCDE, lo que puede derivar en pérdidas de competitividad. La cuantificación de los requerimientos considera la inversión necesaria para que Chile alcance las cifras de acceso

óptimas, definidas como el promedio de los países OCDE en el caso de los accesos de banda ancha móvil y fija, y un *benchmark* basado en opiniones expertas en el caso de los troncales de fibra óptica. Así, en el caso de las redes fijas, se considera la evolución tecnológica de la red existente a fibra óptica y la mejora de nodos y acceso de última milla, así como la ampliación de la red a localidades que actualmente no cuentan con cobertura. En el caso de las redes móviles, se toma en cuenta la mejora de las redes actuales a 4G y 5G, el aumento de la cobertura y la ampliación de servicios de datos a usuarios que actualmente no disponen de ellos. Por otro lado, la red troncal se centra en la mejora de la red de fibra óptica troncal y de distribución ramal. Así, los requerimientos estimados para el período 2018–2027 se sitúan alrededor de los US\$25 000 millones, los que en su mayoría corresponden a la mejora del acceso de banda ancha móvil y fijo. Si se considera la disposición a invertir de los principales actores del mercado, inferior a las necesidades, en el período relevante el déficit de infraestructura será de un 36% de lo requerido. Para cubrir este déficit, es importante, entre otros factores, el desarrollo de una regulación que favorezca la inversión del sector privado o la necesidad de contar con estímulos públicos para el desarrollo de la infraestructura en sectores de menor densidad poblacional.

4.4. Vialidad interurbana:

En materia de vialidad interurbana, está clara la importancia de este sector en la totalidad de la infraestructura nacional. La configuración geográfica del país y la escasez de alternativas en una cantidad importante de tramos hace que las carreteras y caminos interiores tomen un rol principal en las redes de transporte de personas y mercaderías. Por tal motivo se hizo un análisis detallado de todos los proyectos viales, tanto concesionados como no concesionados, que poseen como objetivo mejoras en conectividad en diferentes regiones. Así se analizaron los perfiles de

demanda, proyectando la carga de tráfico para determinar la fecha en la cual se requeriría contar con mayor capacidad de la actual. Utilizando el criterio de la hora 30 para proyectar la demanda, se hace factible anticipar con la holgura adecuada, la fecha en la que se necesitará dicha capacidad adicional. Con todo, el total de las inversiones para el período 2018-2027 asciende a US\$20 343 millones. Para lo anterior, resulta indispensable la elaboración de un plan maestro de infraestructura vial y su formalización como herramienta guía para avanzar en la infraestructura regional. En concreto, los principales desafíos incluyen desarrollo tecnológico, actualizaciones en los contratos de concesión y, especialmente, métodos formales que permitan controlar avances y anticipar oportunamente las necesidades de inversión.

4.5. Vialidad urbana:

Resulta clave determinar las necesidades de inversión en las ciudades, identificadas en el informe bajo el concepto de vialidad urbana. Esto, en cuanto a la importancia creciente de las ciudades y en particular del espacio público compartido, factores que han transformado este ámbito en protagonista de la calidad de vida de la población de aquí a los próximos treinta años. La definición de necesidades consideró un análisis del comportamiento de la demanda, identificando para cada capital regional las vías sometidas a alta carga, cuya infraestructura actual requiere cambios de capacidad. Para esto, se revisó la cartera de proyectos del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, y se complementó el listado con iniciativas previstas en otras fuentes públicas (ver tabla 1). Corresponde a la hora que se sitúa en el lugar 30 cuando se ordenan de mayor a menor las horas con más carga en el año. Dado el nivel de detalle obtenido para una cantidad de ciudades superior a versiones anteriores del informe, es que las necesidades de inversión identificadas corresponden a US\$60 776 millones, casi 35% del total estimado a nivel agregado.

Tabla 1: Costo de infraestructura vial urbana faltante.

CIUDAD	COSTO	CIUDAD	COSTO
Arica	375,2	Talca	574,1
Iquique	390,2	Concepción	1.947,6
Antofagasta	534,7	Temuco	360,2
Copiapó	374,3	Valdivia	557,6
La Serena	1.254,9	Puerto Montt	248,8
Valparaíso	2.605,1	Coyhaique	107,0
Santiago	8.039,9	Punta Arenas	284,2
Rancagua	480,6	TOTAL	18.134

Esto requiere activar inversiones a mayor velocidad que la actualmente observada, revisando los procedimientos de ejecución de los proyectos para corregir dos distorsiones principales: la velocidad con que se implementan los pasos previos a la ejecución (estudios, permisos) y las formas de construcción a través de nuevos modelos de negocios o mecanismos de participación privada como complemento a la tarea pública.

4.6. Infraestructura aeroportuaria:

Por su parte, la infraestructura aeroportuaria ha visto marcado su desarrollo en los últimos años por el acelerado crecimiento de la demanda de viajes aéreos, tanto internos como externos, resultante del mayor dinamismo de las ciudades, una mayor competencia entre aerolíneas y el aumento del valor del tiempo. Así, el aumento del número de pasajeros ha sido sostenido durante la década 2006–2016, en la que la mayor parte de los terminales nacionales han visto duplicada o incluso triplicada, la cantidad de pasajeros. A la hora de determinar las necesidades de inversión,

se han considerado las capacidades de cada terminal y las demandas de uso de los mismos a futuro, definiendo los años en los que se gatillará la necesidad de ampliar la infraestructura y la magnitud de la misma. Los resultados muestran que los aeropuertos de Isla de Pascua, Valdivia, Castro y Balmaceda han superado ya su capacidad, mientras que otros tres se encuentran al borde de hacerlo (Osorno, La Serena y Copiapó). De todos ellos, tan solo en Balmaceda existe actualmente un plan de ampliación. De acuerdo a lo estimado, el cierre del actual déficit en la materia supondrá la inversión de US\$1 659 millones. Para esto, será fundamental anticipar las necesidades de inversión con un plazo suficiente, minimizando así el impacto en servicios que los usuarios de los terminales sufran por este motivo. Asimismo, este desarrollo en los terminales debe ir acompañado de mejoras en las infraestructuras de acceso a los mismos.

4.7. Infraestructura portuaria:

En lo relativo a la infraestructura portuaria, los extensos plazos de ejecución, su relevancia para la mejora de la competitividad y productividad del país, y su estrecha relación con la eficiencia logística hacen necesario que se afronten con la mayor prontitud los desafíos que enfrenta. En el caso de Chile, los mayores desafíos se encuadran en la necesidad de fortalecer el marco institucional para mejorar la eficiencia de las cadenas de carga y de la gestión de operaciones, y en determinar las demandas de capacidad de la red portuaria, en particular en los puertos de la macrozona central. Con respecto a esto último, recientemente el gobierno anunció la decisión de desarrollar el Puerto de Gran Escala en San Antonio. En lo relativo a las demandas de capacidad a futuro, si bien estas se han visto afectadas por la menor actividad económica de los últimos años –generando cierta holgura para contar con nueva infraestructura de operación–, las necesidades de aumento de capacidad continúan en ci-

fras similares a las estimadas en la anterior edición del ICD. La actual cartera de proyectos de las empresas portuarias –que supone una inversión aproximada de US\$2 850 millones– permitirá cubrir la capacidad que cada terminal requiere a futuro, por lo que cumplir con su cronograma de ejecución se presenta como crucial. Asimismo, serán necesarios US\$2 400 millones de inversión adicional correspondientes al Puerto de Gran Escala que, dadas sus dimensiones e importancia para el país, supone un proyecto prioritario.

4.8. Transporte ferroviario:

Considerando el desarrollo de los ferrocarriles como una alternativa cada vez mejor en materia de transporte de carga y/o pasajeros, en lo más reciente el primero se ha ralentizado –en línea con la desaceleración económica experimentada en el país–, mientras que el segundo se ha enfocado principalmente en trenes de cercanía. En cuanto a las necesidades de inversión para el horizonte temporal determinado, se analizan proyectos de inversión en ferrocarriles, con foco en las iniciativas que promueve la Empresa de Ferrocarriles del Estado (EFE). Así, no se estima una brecha, sino que se anticipan las inversiones asociadas al desarrollo previsto. Al tratarse de la única entidad que puede ofrecer el servicio, se puede asumir que promueve proyectos para resolver necesidades futuras previamente dimensionadas. De este modo, las inversiones proyectadas para proyectos ferroviarios de pasajeros y carga alcanzan US\$4 893 millones hacia 2027, y poco más de US\$5 500 millones considerando un horizonte temporal superior al decenio bajo análisis. Dada la magnitud de las inversiones y la complejidad de su implementación, es indispensable contar con una estrategia de desarrollo clara. Una alternativa es actualizar el Plan Maestro elaborado en 2013 (para el período 2014-2020) como medida en el corto plazo. En cuanto a aspectos institucionales, se refuerza la recomendación sobre la necesidad de que EFE tenga fisca-

lización externa sobre el cumplimiento de la normativa de seguridad y operaciones.

4.9. Logística:

Como se mencionó anteriormente, destaca la incorporación de un nuevo capítulo en el informe, el cual aborda el concepto de logística como un sector aparte. Dicho capítulo se enfoca en las necesidades asociadas al mejoramiento de la eficiencia en el tratamiento de carga y las transiciones entre medios de transporte, siguiendo la cadena de valor completa de las mercancías, desde el origen hasta el destino de la misma. Las inversiones proyectadas, que son propias de este sector, se refieren principalmente a corredores bioceánicos y pasos fronterizos. La revisión del caso de corredores bioceánicos permite concluir que el potencial de captura de carga internacional es limitado y no debería ser parte de la demanda proyectada en los puertos, a menos que exista evidencia sólida para ello. Por lo tanto, la inversión estimada incorpora siete proyectos de infraestructura de conectividad durante el período 2018-2027, que asciende a US\$1 785 millones (ver tabla 2). Entre las principales recomendaciones se encuentran la necesidad de planificación integrada, la revisión de costos y grado de formalidad asociados a los servicios de apoyo en la actualidad, la digitalización de procesos como prioridad para alcanzar eficiencia y, especialmente, la necesidad de materializar las propuestas de numerosos organismos que han publicado documentos de diagnóstico y comparten los objetivos básicos.

4.10. Espacio público:

La relevancia de considerar el espacio público como un elemento crítico de la infraestructura urbana radica, en parte, en que en las últimas cuatro décadas los chilenos hemos logrado niveles de prosperidad que

Infraestructura crítica para el Desarrollo Territorial Descentralizado:
un desafío de gestión colaborativa

Tabla 2: Resumen de inversiones en infraestructura para logística.

TIPO DE INFRAESTRUCTURA	PROYECTO	INVERSIÓN 2018 - 2022 MMUS\$	INVERSIÓN 2023 - 2027 MMUS\$	INVERSIÓN TOTAL MMUS\$
Zonas de apoyo logístico	Puerto Seco Antofagasta	53		53
	Zona Logística Complejo Portuario Mejillones	10	4	14
	Zona Logística La Negra Empresa Portuaria Antofagasta	1	7	8
Corredores bloceánicos	Antofagasta-Santos	150	200	350
	Paso Las Leñas		250	250
	Túnel Agua Negra	400	700	1.100
	Corredor Concepción-Bahía Blanca	10		10
TOTAL		624	1.161	1.785

permiten dejar atrás las necesidades de primer orden. En este contexto, las demandas de los nuevos ciudadanos chilenos ya no son por acceso, cantidad o cobertura de bienes y servicios básicos. Más bien apuntan a mejorar la calidad de vida, educación, salud, esparcimiento, cultura y bienes públicos. La segunda versión del capítulo asociado a este tipo de requerimiento pone énfasis en medir el déficit de espacios públicos, entrando en detalle en aquellos de provisión a nivel local para nueve ciudades (ver tabla 3), a partir de una propuesta metodológica que revise las definiciones y supuestos asociados a la versión previa. El principal resultado de este estudio es que, a partir de un estándar del actual promedio nacional (4,2 m²/persona), se estima un déficit de espacios públicos de 8 827 484 m², que equivale a US\$640 millones. De esta manera, existe el desafío de generar cierto consenso sobre los estándares mínimos de

espacios públicos para Chile. Hay aspectos todavía poco estudiados y que debieran ser incluidos en estudios futuros, como la fragmentación, la distribución espacial, dispersión y calidad de estos.

Tabla 3: Resumen requerimientos (USD millones).

CIUDAD	REQUERIMIENTOS A FUTURO (MMUS\$)	
	2018-2022	2018-2027
Iquique	2,9	5,7
Antofagasta	32,3	64,6
Coquimbo-La Serena	4,3	8,6
Valparaíso	19,4	38,7
Santiago	206,8	413,5
Concepción	50,5	101
Temuco	0	0
Puerto Montt	3,7	7,3
Punta Arenas	0,3	0,5
TOTAL	320,0	639,9

4.11. Infraestructura hospitalaria:

El envejecimiento de la población y la persistencia en el perfil epidemiológico de la población son determinantes en la provisión de infraestructura hospitalaria de calidad y de manera oportuna. En este sentido, las primeras causas de muerte de la población siguen siendo las mismas que ha mostrado el país en las últimas dos décadas, pero con un incremento de las patologías oncológicas. Estas pasarán a ser, hacia el inicio de la próxima década, la primera causa de muerte en el país. Lo anterior presionará las necesidades en materia de inversiones, debido a la necesidad de adecuar la oferta a prestaciones de alta complejidad y apoyo tecnológico. Respecto a los proyectos considerados para la cuantificación de

las brechas de inversión, existe un aumento considerable en los costos y tamaños respecto de lo considerado hace dos años atrás, lo cual ha impactado de manera significativa los montos totales. De esta manera, se consideran los avances de los sesenta proyectos declarados por el Ministerio de Salud (Minsal) hacia fines de 2015, más un conjunto de catorce proyectos denominados extraplan. Lo anterior se resume en un total a invertir de US\$10 448 millones en el decenio 2018-2027. De acuerdo con el cronograma de implementación, se evidencia que las actividades de inversión –en promedio– traspasan los períodos de las administraciones de gobiernos, razón por la cual los equipos profesionales del sector público involucrados deberían ser independientes a los cambios de administración, condición que daría continuidad a criterios técnicos, prioridades y modalidades de implementación. Por otro lado, la magnitud de la cartera no licitada amerita analizar otras opciones para materializar los proyectos como podría ser vía concesiones, esquema que suavizaría los flujos de desembolsos fiscales, simplificaría algunos procesos versus la opción de ejecución institucional, reduciría el tamaño de las contrapartes sectoriales para el seguimiento de la ejecución de proyectos y podría adelantar algunos proyectos en el cronograma de ejecución 2018-2027.

4.12. Infraestructura penitenciaria:

Por su parte, la infraestructura penitenciaria cuenta hoy en día con ochenta y cuatro establecimientos cerrados, que suman alrededor de cuarenta mil plazas y tienen una ocupación promedio de 106,6%. Del total de establecimientos disponibles, casi el 50% corresponde a recintos concesionados, proporción similar si se considera la oferta de plazas disponibles. En el informe, teniendo en cuenta que la demanda de servicios penitenciarios es multidimensional, se ha estudiado la brecha desde tres perspectivas que la afectan en el corto y medio plazo: la diferencia entre el número de plazas disponibles y la ocu-

pación (taza de ocupación), el aumento de la población del país y por obsolescencia de la infraestructura. Los resultados muestran una inversión necesaria de US\$975 millones para el decenio 2018–2027, principalmente enfocada en la renovación de la infraestructura obsoleta (quinientos ocho millones). Para llevar a cabo estas inversiones se requerirá, entre otras cosas, el diseño de un plan de inversiones enfocado en la eficiencia operacional, que establezca tamaños mínimos de los recintos e introduzca nuevos estándares de habitabilidad que reduzcan la situación de hacinamiento. De igual forma, es necesario que en regiones con un alto déficit (como es el caso de la Metropolitana de Santiago, Valparaíso y Biobío) se inicie lo antes posible la búsqueda de terrenos para instalarlos en nuevos recintos.

4.13. Infraestructura educacional:

En materia de educación, los cambios normativos desarrollados en los últimos años (la Ley de Inclusión Escolar y la de creación del Sistema de Educación Pública) –cuya implementación está comenzando– añaden una alta cuota de incertidumbre a los efectos que podrían tener sobre los requerimientos actuales del sistema en materia de infraestructura. No obstante, todavía se demanda una importante inversión en lo relativo al aumento de los estándares aplicados a las aulas y al resto de espacios educacionales, que permita que estos se aproximen a los de sistemas educativos modernos (OCDE). Asimismo, desde lo estimado en el anterior informe, se constata que los progresos realizados han sido, si bien constantes, discretos. De esta forma, existe aún la necesidad de construir unos nueve millones de m², equivalentes a unos US\$15 693 millones, para alcanzar los parámetros adecuados en la infraestructura, especialmente en lo relativo a estándares de superficie de las aulas y en la construcción de espacios educativos complementarios, como bibliotecas, talleres, salas de informática o laboratorios.

5. Necesidades de Inversión: un resumen

A nivel agregado, se resumen las necesidades de inversión cuantificadas para el decenio 2018-2027 en la siguiente tabla. Como ejercicio adicional, se ha estimado el avance por cada sector para la brecha estimada en el informe anterior (2016-2025), la cual asciende a cerca de 8% del total de las inversiones identificadas en aquella oportunidad, como se ve en la siguiente tabla:

Tabla 4: Necesidad total de inversión en infraestructura para Chile.

SECTOR	ICD (US\$ MILLONES)			
	2016-2025		2018-2022	2018-2027
	INVERSIÓN ESTIMADA	AVANCE 2016-2017		
Recursos Hídricos	12.540	1.250	9.127	18.254
Energía	11.566	1.503	6.619	8.959
Telecomunicaciones	26.346	2.459	12.317	24.838
Vialidad Interurbana	20.198	1.202	10.722	20.343
Vialidad Urbana	54.020	2.283	39.348	60.776
Aeropuertos	1.729	255	1.177	1.659
Puertos	4.390	1.300	989	5.242
Ferrocarriles	4.036	769	1.309	4.893
Logística	-	-	624	1.785
Espacios Públicos	859	-	320	640
Salud	4.650	851	4.789	10.448
Cárceles	698	59	877	975
Educación	10.385	321	2.249	15.693
TOTAL	151.417	12.252	90.467	174.505

Para poder tener una visión más detallada y desagregada de las brechas anteriormente expuestas, invitamos al lector a leer el estudio completo que se puede encontrar en nuestra página web <https://www.cchc.cl/2018/icd>

6. La necesidad de Máster Plan regionales articuladores

Si bien estos desafíos de inversión en infraestructura son medianamente claros sector a sector, la complejidad que viene a continuación es altamente desafiante. Es aquí donde la sexta propuesta del trabajo de la Comisión de Desarrollo Regional toma un rol preponderante. ¿Como hacemos que cada región defina sus necesidades y las vierta en un máster plan armónico y priorizado de inversión que trascienda los distintos sectores, mirando el potencial de desarrollo de su territorio? ¿Contamos con las capacidades institucionales y humanas para lograr algo tan ambicioso? ¿Poseemos la capacidad de generar este máster plan y respetarlo en el tiempo cuando continuamente sufrimos cambios políticos relevantes?

Las respuestas a las preguntas realizadas en el párrafo anterior difieren dependiendo de la madurez y el tamaño de cada región (y no es el objeto del presente artículo responderlas), pero nuestra institucionalidad actual basada en silos estanco, sin grandes incentivos a la coordinación interministerial y la baja injerencia regional en la destinación de los recursos sectoriales, hacen que aún estemos lejos de nuestro objetivo.

Una de las propuestas de la CChC en el marco del proceso de descentralización que estamos viviendo con la creación del rol de los gobernadores regionales, es precisamente la de abordar seriamente este desafío y trabajar decididamente para dar respuestas positivas a estas tres interrogantes planteadas. Creemos que es la única forma de romper el *statu quo* y de poder sustentar el crecimiento de nuestras regiones y del país en su conjunto con la infraestructura necesaria de una forma planificada, orgánica y ordenada.

Agenda de Energía:

Una experiencia de gestión descentralizadora y democrática

Máximo Pacheco M.

Ingeniero Comercial, exministro de Energía.
Correo: maximopachecomatte@gmail.com

Nicola Borregaard S.

Doctora en Economía de Recursos Naturales.
Correo: nicola.borregaard@ebpchile.cl

A fines de diciembre de 2017, el empresario sudafricano Elon Musk, dueño de Tesla Motors –firma que es el gran ícono de la electromovilidad y que parece señalarnos un camino distinto para nuestra civilización–, estuvo en una visita de incógnito por Chile. El único testimonio de su paso por nuestro país fue una fotografía en una animada mesa de un restorán en Vitacura, que circuló por las redes sociales.

Que Musk le haya puesto el nombre de Tesla a su compañía es una confirmación del interés que existe hoy por la figura del científico Nikola Tesla. Actualmente hay una suerte de devoción por este genio, cuyos inventos se concentraron en parte importante en el sector energético, y que suele contraponerse a otro gigante: Thomas Alva Edison. ¿Qué tuvo Tesla? ¿Por qué Paul Auster lo menciona en la novela *El palacio de la luna*? ¿Qué es lo que inspira su figura a los autores de novelas, canciones, cómics y videojuegos? Difícil dar con una respuesta.

Hoy el arte y gente como Musk han reivindicado la figura de Tesla, por la determinación con que este se opuso a la idea de alejar al ciudadano común y corriente del salto tecnológico y evolutivo, que significaba

a fines del siglo XIX la masificación del uso de la electricidad. En cierto modo, la Agenda de Energía de la presidenta Bachelet encarnó el mismo simbolismo: la capacidad de transformar la realidad, aparentemente inamovible, a partir de un trabajo serio, pero que significó mucho vértigo, y también disponer de muchas ganas de hacer bien las cosas para beneficio de una sociedad completa.

Tesla, a diferencia de Edison, apostó por una energía más descentralizada; una energía que no se olvida de su entorno, que asimila las condiciones sociales que la rodean, que se nutre de su contexto y que genera espacios permanentes de diálogo con las gestiones y decisiones del nivel central. Lo que el genio de Tesla intuyó y promovió hasta donde le llegaron las fuerzas –en la génesis de la generación eléctrica–, hoy es algo indispensable para ubicar al Estado en el rol que le corresponde. Asimismo, es fundamental para asegurar la competencia en el mercado, instalar una política fiscal descentralizada y funcionar con una gestión territorial en la que las comunidades locales tengan el protagonismo que merecen.

A eso apostamos con la Agenda de Energía que, en general, no solo en su afán descentralizador tuvo objetivos muy precisos y medibles en el tiempo. De ahí se desprende otra lección: el Estado tiene la responsabilidad de construir una política estratégica en la energía, que tiene ciclos que no se comparan ni cuadran con los políticos. La autoridad no puede evadir la responsabilidad de construir una política de Estado que vaya más allá del gobierno de turno. Esto, especialmente teniendo conciencia de que la maduración de los proyectos, especialmente en el campo energético, requiere más de cuatro años. Las políticas estructurales gravitan en el crecimiento de la economía y deben propiciar las condiciones para que los mercados funcionen con la debida competencia. Nuestra Agenda de Energía fue una política orientada al crecimiento de largo plazo de la economía chilena y esto solo era posible con claridad de objetivos.

El desafío del Estado de crear competencia en los mercados es una tarea central del Chile de hoy y del futuro. Sabemos que hay muchos

mercados que en Chile funcionan de forma imperfecta por los niveles de concentración y por la falta de competencia. Como no le corresponde al privado generar condiciones de competencia, la política pública debe generar las condiciones para que esto ocurra. Es una lección para muchos sectores de la economía nacional. El Estado debe privilegiar esa responsabilidad para impactar directamente al bienestar y la calidad de vida de la sociedad en su conjunto.

En el mundo de la política estamos llenos de diagnósticos, artículos y opiniones sobre lo que debemos hacer. Hoy el desafío es hacer que las cosas se hagan. Y uno de los aprendizajes que dejó la Agenda de Energía fue no caer en la tentación de un nuevo diagnóstico y hacer las cosas con diálogo y participación.

Muchas veces se dice que vivimos en Chile, en una sociedad polarizada, dividida y con dificultad para construir acuerdos, pero en nuestro país hay espacio para construir acuerdos mientras se haga con cuidado, metodología y proceso de diálogo. Al Estado se le suele criticar por pesado, burocrático e ineficiente. Ese mismo Estado, no obstante, cuando tiene equipos consolidados, con objetivos claros, con preocupación social y voluntad política, sí puede conducir procesos, crear competencia y consensuar políticas públicas que impactan la vida de la gente.

A la hora de pensar una política pública, se debe combinar una dosis suficiente de flexibilidad y heterodoxia. Cuando empezamos a esbozar la actual Ley de Equidad tarifaria –de enorme impacto en las regiones del país–, inmediatamente surgieron voces que nos aseguraban que una medida de este tipo no era sana para el funcionamiento del sistema de precios. Pero fuimos capaces, con la conducción de la presidenta Bachelet, de elaborar una política pública que asumiera sin complejos una realidad que algunos quisieran ver enterrada: vivimos en una comunidad. El sistema eléctrico es único, interdependiente y se ha ido construyendo para el conjunto del país, por lo tanto, todos debíamos concurrir a facilitar que existiera equidad en las cuentas de la luz.

Necesitábamos un marco distinto y también impulsar modificaciones de leyes y de reglamentos, pero también requeríamos de la adopción de medidas que no implicaban cambios de ley, sino una mejora administrativa y de gestión. En algunos casos, para nuestra sorpresa, solo se requería conversar con algunos actores para alcanzar los objetivos, como ocurrió con el pago de las patentes comerciales. La forma definitiva era a través de una modificación de la ley de rentas municipales, pero era algo complejo y no había tiempo. Por la vía administrativa y de gestión conseguimos un resultado similar y confiamos en que sea sustentable y definitivo, porque es justo que las empresas paguen donde están sus instalaciones y no en Las Condes o Vitacura.

La transformación de nuestra economía a partir de buenas políticas públicas es posible. Se pueden sumar nuevos actores y nuevas tecnologías. No se puede permitir que los intereses corporativos capturen y paralicen al Estado, sobre todo para la construcción de una legitimidad social que valide las propuestas.

Tanto el Estado como la empresa deben prestar atención a las prácticas que sirvan para aislar y castigar los abusos contra la gente. Antes se criticaba el hecho de conseguir rentas, de no remunerar adecuadamente el trabajo o conseguir beneficios del Estado impropios o lejos de la rentabilidad aceptable para los negocios. Y qué bueno que se mantenga hoy. Pero la premisa ahora es más global: no puede haber abuso a las personas. Algunos prefieren hablar de consumidores, clientes, individuos o ciudadanos. Poco importa si lo que de verdad nos interesa es cuidar la fe pública y nuestra institucionalidad. El Estado debe ser vigilante, estricto y proactivo en esa protección frente al abuso. Lo aprendimos en energía: se acabaron las rentabilidades sobre lo razonable y que solían ser abusivas en la cuenta doméstica de las familias.

El mundo ha cambiado radicalmente en los últimos años, al menos en las relaciones sociales y en la transparencia de la gestión pública. El auge de las redes sociales, la omnipresencia y los avances de las tecno-

logías de la comunicación, y la propagación de los derechos de acceso a información, conllevan aspiraciones y grados de participación real y concreta de los ciudadanos en temas que antes eran terreno exclusivo de especialistas y profesionales.

En Chile se suma a todo esto el empoderamiento de grupos sociales que anteriormente no manifestaban sus derechos, un interés de casi todos los estamentos y colores políticos en una mayor descentralización, y un despertar de la sociedad civil y de los ciudadanos por reconquistar el espacio público. En nuestro caso, esta realidad nos entregó un mandato claro: “deshidroaysenizar” el debate público. La discusión energética pública, técnica e incluso académica, se había centrado en esta gran y polémica iniciativa de 2 650 MW en la Patagonia. Fue este proyecto el que, en mayo de 2011, llevó a entre quince y noventa mil ciudadanos a marchar por las calles de Santiago para manifestar su descontento con respecto al tema energético. Más allá de este rechazo, en algo estaban casi todos de acuerdo, detractores y defensores: el proyecto tenía en jaque al desarrollo del sector. Era clave saber qué pasaba con la iniciativa, porque, por su tamaño, iba a influir de manera significativa en las futuras necesidades adicionales de generación, así como en las proyecciones de precios.

De esta forma, lo primero que había que hacer para poder mirar hacia delante y construir todos juntos, era sacarle ese nudo que lo tenía amarrado. Había que enfrentar el tema donde correspondía, el Comité de Ministros, que debía emitir un pronunciamiento claro –como última instancia administrativa– sobre los reclamos en contra de este proyecto que, como decíamos, tenía prisionero al sector. Esta instancia revocó la Resolución de Calificación Ambiental (RCA) del proyecto, acogiendo varios de los reclamos. Tres materias –el plan de relocalización, la evaluación y los riesgos asociados a las crecidas hidrológicas debidas a fenómenos hidro-meteorológicos, y algunos aspectos relacionados con diferentes especies de fauna terrestre– fueron la base de esta decisión.

Una vez zanjado el debate en torno a HidroAysén, el camino estaba libre para la construcción de una visión de futuro, tanto a nivel nacional como a nivel regional. Los conflictos alrededor de los proyectos de inversión dejaron claro que la legitimidad social tenía que ser ganada y que debía formar parte del diseño de cualquier política pública o proyecto del sector. Con esta convicción se inició la elaboración participativa de la Política Energía 2050 y se trabajó participativamente cada uno de los nuevos instrumentos de gestión que se elaboraban en el ministerio. Este trabajo tuvo en general muy buena acogida y positiva respuesta entre la ciudadanía y los actores involucrados en el sector. Para cada grupo se diseñaron mecanismos y metodologías diferentes, los cuales fueron adaptados a sus hábitos, capacidades y circunstancias, para asegurar una participación efectiva.

Por ejemplo, en el caso de la Política Energía 2050, más de mil personas participaron en los talleres temáticos, más de cien organizaciones y personas enviaron sus observaciones en el marco de la consulta pública —la mayoría de estas con un buen nivel de detalle—, y un consejo consultivo de veintiocho personas trabajó los distintos temas de la política durante ocho meses, en sesiones semanales en profundidad. Junto con ello se recogió la opinión de unas mil cuatrocientas personas en el marco de una encuesta deliberativa que se efectuó entre julio y septiembre de 2015 en las ciudades de Valparaíso, Santiago y Concepción. En paralelo al proceso de elaboración de la Política Energía 2050, preparamos el proceso de diálogo sobre una política energética específica para la región de Aysén, el territorio donde, parecía, no había otro tema energético distinto a HidroAysén. El desarrollo energético de esta región requería ser discutido de manera trasparente con todos los actores. Este desarrollo contuvo no solo la discusión sobre la conveniencia y los impactos de eventuales megaproyectos, sino también temas tales como la contaminación por leña en Coyhaique, las necesidades energéticas de los habitantes más aislados, la posibilidad de crear programas científicos, la eficiencia energética

a nivel residencial, la calidad de servicio eléctrico y la interconexión con el resto del país y con Argentina, entre varios otros.

Procesos participativos: avances y desafíos

Durante los procesos participativos en nuestro sector, especialmente en 2014 y 2015, llegamos al tope de las capacidades y recursos disponibles en las organizaciones participantes, especialmente en el caso de la sociedad civil. La intensidad del trabajo participativo para el consejo consultivo de la política fue tal, que significó un cuarto de día laboral para los miembros de este consejo (o hasta medio día, combinado con los numerosos talleres que se llevaban a cabo). Este tema ciertamente tiene que ser discutido si el país pretende avanzar en la profundización de sus mecanismos democráticos y de diálogo social.

Pero no fue solo la intensidad la que implicó tensiones durante los procesos. También hubo presión en cuanto a diferencias de opiniones, pues no siempre se logró tener las opiniones principales directamente representadas en la mesa de diálogo, y en varias ocasiones hubo actores que se restaron *ex ante*.

Participar o no participar en ciertos procesos se (mal)interpreta a veces como una señal de apoyo a las organizaciones convocantes o participantes, o como una aprobación de antemano de la misma política a discutir. Los procesos de construcción entre todos evidentemente involucran un cierto grado de concesión en las convicciones y opiniones para tratar de llegar idealmente a consensos. La disposición para llegar a este punto no siempre existe y puede haber desde diferencias de fondo hasta controversias en cuanto al título u objetivo principal detrás de un diálogo, o desconfianza sobre la motivación detrás de este.

Los diversos procesos participativos desarrollados por el ministerio contaron, en general, con metodologías comunes que aseguraban su buen desarrollo. En las primeras reuniones se acordó –en base a una propuesta

predefinida por los equipos ministeriales respectivos— el alcance, la duración, el formato y los principios que debían hacerse valer durante todo el proceso de diálogo. Esta definición común de las reglas de conversación se hizo fundamental en los sucesivos momentos en que la conversación se tornaba conflictiva o cuando se llegaba a puntos de disenso. Un segundo aspecto relevante fue la promoción de diálogos informados, teniendo siempre especial preocupación por preparar y capacitar a los distintos actores en las materias técnicas, legales o particulares de cada proceso. Se consideraron presentaciones de personas expertas, de los mismos participantes o de portadores de visiones específicas. Cada vez que fue solicitado, se prepararon informes y respuestas a las inquietudes que iban surgiendo. También se contó con secretarías técnicas que permitieron dar conducción a los procesos.

Otro aspecto común de estos procedimientos fue contar con facilitadores del diálogo, que promovieron la participación equilibrada de los distintos actores considerados en las diferentes etapas. En algunos casos, como la hoja de ruta de la Política Energía 2050 y la hoja de ruta de la Política Energética de Aysén, los procesos de participación que promovió el ministerio impulsaron la elaboración de un documento preparado por los participantes. Este contó con apoyo del ministerio y fue tomado en consideración posteriormente a la hora de elaborar los documentos definitivos de las políticas. Los procesos de la Mesa de Hidroelectricidad Sustentable y del Capítulo Indígena de la Política Energética Nacional consideraron procesos de consenso en la misma redacción de los documentos definitivos. La consulta pública, para recibir aportes de la ciudadanía, formó parte de prácticamente todos los procesos.

No se trató de incluir meramente a los grupos más activos y más vociferantes. Acercamos el tema de la energía a la gente y generamos una comprensión de la población frente a las distintas temáticas y fuentes energéticas. Los clientes residenciales entendieron mejor su cuenta y

nosotros comprendimos mejor sus preocupaciones al respecto, todo con el afán de “ciudadanizar” el sector de la energía.

El trabajo fue tanto de participación y diálogo como de educación, difusión e involucramiento. Pero no solo de la ciudadanía y del sector privado; también nosotros, en el ministerio, tuvimos que alfabetizarnos. Quizás no en temas energéticos, pero sí en cuanto a cómo entender y comunicarnos mejor con la ciudadanía. La vida de las personas en Mejillones, y por lo tanto sus preocupaciones respecto de la energía, son muy distintas a las de aquellos que viven en Santiago o en Coyhaique. En Mejillones preocupa la contaminación atmosférica y del mar a causa de las termoeléctricas; en Santiago, la contaminación se debe al uso de la leña y de los combustibles utilizados por el transporte; y en Coyhaique, la leña para calefacción es el problema principal. En el Alto Biobío, en cambio, preocupa el bajo nivel de electrificación. Y el otro gran tema energético, ciertamente, es el impacto en la cultura de las comunidades ante el desarrollo de los grandes embalses. Si no lográbamos entender con más detalle estos contextos y no generábamos procesos para incluir mejor las distintas visiones, la participación hubiese sido un mero saludo a la bandera.

Para empezar, debimos salir a terreno. No importaba cuán lejos quedaba el lugar, si había que viajar durante la noche o en los fines de semana. Muchas veces se establecieron relaciones con las personas, que iban más más allá de un intercambio fugaz. Compartir y conversar en torno a una comida después del trabajo ofrecía una idea más clara de los problemas y los temas que importan y preocupan. Debíamos hablar con todos por igual y no temer a los conflictos. Se llega con lo que se sabe, se recogen opiniones y consultas, se responde en un plazo apropiado y se genera el apoyo posible a los ciudadanos.

Se produjeron, no obstante, situaciones de alta complejidad, incluyendo enfrentamientos físicos, como en la visita a San José de Maipo –en el contexto de la construcción del proyecto Alto Maipo–, de la que fuimos despedidos a piedrazos. Pero estos episodios fueron la excepción

y son insignificantes comparados con el enorme beneficio del trabajo en terreno, en términos del diálogo social. Prueba de la educación cívica de nuestra población para ejercer la democracia participativa fueron, entre muchos otros, los innumerables talleres regionales y provinciales en el marco de la elaboración de la Política Energía 2050, las políticas energéticas regionales de Aysén y Magallanes, los planes energéticos regionales y la iniciativa de Mapeo de Cuencas.

Para avanzar es clave empujar la trilogía de aspectos ambientales, sociales y territoriales al mismo tiempo. Empezar a planificar el territorio, definiendo lugares en los que se permitirán actividades productivas o de generación energética, requiere contar con una base sólida de regulación ambiental y de instrumentos para distribuir adecuadamente los beneficios económicos de los proyectos. Avances desequilibrados, en cambio, podrían implicar un desajuste y eventualmente una reducción en la sustentabilidad general.

Gestión territorial

En Chile hemos avanzado en las últimas décadas en el desarrollo de algunas políticas sectoriales, como la Política de Medio Ambiente, la Estrategia de Turismo o la Política de Desarrollo Urbano. En el segundo gobierno de la presidenta Bachelet se establecieron también la Política de Desarrollo Rural y la Política Energía 2050, pero no existe aún una política o estrategia general de desarrollo del país. Otros países de la OCDE sí cuentan con estrategias de desarrollo general orientadoras. Un buen ejemplo es la estrategia europea de crecimiento, Europa 2020. Esta consta de objetivos tanto económicos como ambientales y sociales, incluyendo, por ejemplo, llegar al 75% de empleo, reducir las emisiones de gases de efecto invernadero en un 20% con respecto al año 1990, reducir el abandono escolar al 10%, invertir el 3% en investigación y desarrollo, y aumentar la eficiencia energética en un 20%.

Una estrategia de gestión territorial para Chile debiese establecer roles institucionales, mecanismos de coordinación interministerial y entre los distintos niveles de administración nacional, regional y local, y jerarquías de instrumentos de planificación. Participan en la gestión territorial los distintos ministerios, cada uno con sus instrumentos particulares, y muchas veces traslapando competencias. Ejemplo de ello es la regulación del borde costero, a cargo del Ministerio de Defensa, el sistema de áreas protegidas marinas, a cargo del Ministerio de Medio Ambiente, y la Ley de Espacio Costero Marino de los Pueblos Originarios, a cargo del Ministerio de Planificación. Todos ellos operan potencialmente en paralelo en un mismo territorio.

Mientras que los instrumentos de ordenamiento territorial a nivel urbano llevan varias décadas de aplicación, a nivel rural hay una precariedad institucional y regulatoria mayor, con instrumentos de ordenamiento generalmente indicativos y con zonificaciones sujetas a protecciones especiales, tales como las del sistema de áreas protegidas, las del patrimonio cultural, las de las comunidades indígenas y las del turismo.

Los distintos niveles administrativos están involucrados con distintas herramientas de ordenamiento territorial. Para la planificación en el sector energético son de mayor relevancia los instrumentos que operan a nivel regional e intercomunal, por su injerencia en el territorio rural. Más allá del instrumento normativo de los Planes Reguladores Intercomunales, en el año 1992 la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobiernos y Administración Regional (Logcar) otorgó en su artículo 17 atribuciones a los gobiernos regionales en materia de ordenamiento territorial. Así pues, desde el año 2011 la Subsecretaría de Desarrollo Regional (Subdere) está apoyando a los gobiernos regionales en la elaboración de sus respectivos Planes Regionales de Ordenamiento Territorial, el instrumento indicativo que fue creado para estos efectos.

Hasta 2014 el sector de energía no había participado muy activamente en el desarrollo de los instrumentos de ordenamiento territorial.

Esta situación se originaba en el entendimiento de que la generación eléctrica se basa en un sistema de decisiones de inversión descentralizadas provenientes de distintos agentes, y las centrales eléctricas se ubican en distintas zonas del territorio, siendo un criterio importante para el emplazamiento la disponibilidad de recursos. La infraestructura de transmisión, por su parte, se consideraba como una función de los centros de generación y demanda, por lo que su desarrollo se consideraba condicionado tanto por la ubicación de los proyectos de generación como por los requerimientos de los centros de consumo. La característica básica del suministro eléctrico era de sistemas interconectados, esto es, en que la demanda eléctrica se vincula simultáneamente con todas las centrales presentes en dicho sistema, por distintas vías provistas por los sistemas de transmisión. La planificación de la transmisión a cargo de la autoridad competente consistía –desde el punto del ordenamiento territorial– en la identificación de los puntos de conexión y la capacidad de carga de las líneas de transmisión. La decisión del emplazamiento de la infraestructura de transmisión se dejaba al sector privado.

Con este trasfondo no resulta sorprendente que los actores del sector, especialmente los privados, no estuvieran muy familiarizados con los conceptos y los instrumentos del ordenamiento territorial. En el sector público y el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, por otra parte, se invocaban criterios de ordenamiento territorial en los momentos de las decisiones de la Comisión Evaluadora (Coeva) de los proyectos. Estos se referían a temas como turismo y paisaje, y a que es el Estado quien debe velar por la óptima planificación y ordenamiento territorial de las comunas y de la región. Así, en un creciente número de proyectos de inversión, fueron surgiendo problemas justamente por su emplazamiento. Estos coincidieron con una demanda por el territorio cada vez más intensa, tanto desde los distintos sectores productivos como desde objetivos públicos, por ejemplo, la protección de la naturaleza.

En la ejecución de la Agenda de Energía apuntamos a un entendimiento territorial para orientar el emplazamiento de infraestructura energética e integrar a actores regionales y locales de manera proactiva en el desarrollo energético. Para esto se establecieron en la Agenda dos pilares de trabajo: uno relacionado con procesos de ordenamiento territorial a nivel regional y otro con gestión territorial específica para la hidroelectricidad. Además, se comprometió mayor coordinación interministerial en este tema.

La complejidad consistió, en primer lugar, en el grado de innovación social que este trabajo significó. En un tiempo muy breve se tenía que trabajar no solo en capacitar los actores en los aspectos institucionales, regulatorios y de gestión básica del tema, sino también en desarrollar herramientas nuevas y aplicarlas en paralelo a su elaboración, adquiriendo experiencia en el camino. Además, el tema necesariamente requería de una coordinación y colaboración muy estrecha con los otros órganos del Estado a cargo de los instrumentos de ordenamiento territorial.

El ordenamiento territorial debe promover la descentralización y considerar las particularidades del territorio. Esta fue una de las directrices claves que surgieron de la ronda de talleres participativos que efectuamos durante 2014, en preparación y como insumo a la Política de Energía 2050. La inserción territorial de los proyectos energéticos necesariamente tiene que considerar la identidad territorial y lo que se ha llamado la “vocación del territorio”. Los desarrolladores deben asegurar que sus proyectos se inserten armónicamente en el territorio, resguardando y potenciando los valores culturales y territoriales del lugar. Asimismo, el Estado debe hacer el máximo esfuerzo por generar mecanismos para facilitar este resguardo y fomento de los elementos locales. En el pasado se había vulnerado este criterio y por lo tanto se estaba expresando, al momento de comenzar la ejecución de nuestra agenda, con mayor fuerza la relevancia de este.

En diferentes documentos, tanto del sector energía como a nivel transversal, se ha enfatizado en los últimos años la necesidad de mayor descentralización en la toma de decisiones y en la gestión de recursos. En el Congreso, por su parte, se encontraba en trámite un proyecto de ley que buscaba modificar la Ley 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobiernos y Administración Regional. Uno de los ejes de la modificación propuesta en esta ley tiene relación con las potestades de los gobiernos regionales en el ordenamiento territorial. Especifica el contenido del instrumento de los planes regionales de ordenamiento territorial (PROT) y declara estos planes, que hasta ese momento habían sido instrumentos voluntarios, de carácter vinculante. Ya hacia mediados de 2012, catorce de las quince regiones chilenas habían formulado o estaban en proceso de elaborar sus PROT como instrumentos indicativos, pero la metodología de elaboración de los planes estaba siendo revisada con esta reforma legal. En el desarrollo de los PROT se generaron desencuentros cuando la visión central llegó a las regiones. La opinión del funcionario del nivel central se tiende a recibir con suspicacia y se presume un desconocimiento de la realidad y los intereses regionales. Desde el nivel central, por su parte, se percibe que a nivel regional existe un deseo fuerte, y a ratos exclusivo, de resguardar la visión regional por sobre la visión nacional.

Está claro que es indispensable tener lineamientos del contexto nacional y elementos de orientación para poder elaborar planes de ordenamiento territorial regional. Sin estos lineamientos no es posible generar una visión balanceada a nivel del territorio y asegurar la continuidad segura y eficiente del sistema eléctrico. En Chile, hasta la fecha, la generación energética se basa casi exclusivamente en un sistema centralizado e interconectado. Esto significa que la oferta y la demanda pueden quedar territorialmente muy separadas. Lo que se genera en un lugar puede viajar por cientos de kilómetros a otra parte del país, abasteciendo eficientemente y con altos niveles de seguridad al consumidor final. Para que

este sistema funcione se requiere de una visión del todo y no se pueden gestionar distintas regiones del territorio como si fueran secciones autónomas. La relevancia de contar con lineamientos nacionales en este sector era evidente y urgía la elaboración de una política energética al año 2050, para proporcionar objetivos y metas para la orientación del sector. De esta forma se podrían llevar estos lineamientos posteriormente a una planificación regional y finalmente a una local.

Nos encontrábamos con la paradoja de querer entregarles más espacios de participación y de definición de su entorno a los actores a nivel local y regional, y al mismo tiempo de tener que contar con un marco claro orientador general para conducir el diálogo a nivel regional y local. Se requería de imaginación para equilibrar una demanda social urgente y la necesidad de contar primero con una política nacional orientadora. Se decidió iniciar los dos procesos en paralelo, tanto el de la política nacional como el proceso de una planificación a nivel regional.

En la Agenda de Energía se comprometió la elaboración de un instrumento específico para el ordenamiento territorial energético a nivel regional, y el comienzo de su aplicación en tres regiones durante 2014. “Este instrumento deberá equilibrar la visión regional con los lineamientos de política energética nacional” señala el documento.

La meta era ambiciosa, considerando que aún no existía ni siquiera la herramienta y que el proceso de elaboración de la política energética nacional iba a terminar recién durante 2015. Era ilógico terminar la planificación a nivel regional sin tener el documento de la política nacional. Se resolvió empezar con el proceso regional, utilizando como orientación sobre la política nacional los documentos existentes de años anteriores, así como la misma Agenda de Energía. Estábamos conscientes de que la tarea no era sencilla y para ello adoptamos todas las medidas necesarias para “instalar un diálogo regional sobre energía”, aprovechando las potencialidades locales y buscando la legitimidad del instrumento

propuesto. Ello permitiría establecer las bases de un desarrollo energético sustentable para cada región.

A modo de conclusión, podemos decir que el campo energético ha experimentado el derrumbe de parte importante de los paradigmas con que funcionó por años. Esto no es solo un fenómeno local, sino que en todo el mundo se está debatiendo sobre los alcances de este cambio de era. Tal como hubo una edad del bronce y del hierro, hoy está concluyendo la era del carbono, y las futuras generaciones no podrán entender la actividad humana del siglo XX sin considerar el consumo desmesurado de combustibles fósiles. Probablemente este consumo será la característica más distintiva de nuestro modo de vida, al menos en Occidente.

Más allá del rumbo tecnológico que tomemos como sociedad –que debería apuntar hacia un equilibrio en la explotación de las distintas fuentes energéticas–, la nueva era está marcada por un diálogo jamás visto antes. Creemos que la democratización de la energía, como síntoma de esta nueva era, está trayendo consigo un reordenamiento fundamental en la forma en que nos relacionamos dentro de la sociedad, con una marcada descentralización, cuyos efectos ya vemos en varias regiones del país, como Biobío, Aysén y Magallanes. Y de la mano de la revolución de las comunicaciones –donde todo es instantáneo y prácticamente existe acceso libre a todo tipo de información–, esta democratización de la energía exige, tanto en Chile como en otros países, habituarnos a un rol más activo del Estado como responsable principal del bien común, para liderar este proceso.

Gestión Descentralizada del cambio climático: una propuesta de justicia ambiental

Claudio Castro S.

Alcalde de Municipalidad de Renca
Correo: claudio.castro@renca.cl

Gonzalo Durán B.

Alcalde de Municipalidad de Independencia
Correo: gduran@independencia.cl

La comunidad científica internacional ya no tiene dudas. Tampoco las tiene gran parte del mundo: el cambio climático es real y también lo son sus efectos. Las consecuencias, sin embargo, podrían ser mucho más graves y mucho más cercanas en el tiempo de lo que se pensaba hasta hace poco tiempo atrás. Así lo indica el último reporte del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés), un comité científico de alto nivel creado en 1988 para evaluar técnicamente el grado de avance del cambio climático, sus posibles consecuencias, y elaborar propuestas para su mitigación y adaptación. En 2007, este comité recibió el Premio Nobel de la Paz –junto al vicepresidente estadounidense de aquel entonces, Al Gore– precisamente por su aporte al estudio y por generar las bases de las medidas requeridas para la mitigación del cambio climático.

Dicho informe, publicado en octubre 2018, actualiza la información disponible y advierte sobre las posibles consecuencias del calentamiento global. Sorprendió así a la comunidad internacional, al advertir que solo la toma de medidas “sin precedentes” por parte de

los líderes mundiales permitirá mantener el calentamiento global por debajo de los 2° Celsius o incluso del 1,5° que habían sido fijados como meta en el Acuerdo de París de 2015. En otras palabras, solo un cambio de rumbo drástico en los planes de adaptación y mitigación hará posible que las temperaturas medias del planeta no se eleven por sobre el punto de no retorno. De no lograr reducir considerablemente las emisiones de dióxido de carbono (CO₂), el alza de 2° Celsius por sobre los niveles preindustriales podría alcanzarse en un período de tan solo once años.

¿Qué rol ha jugado Chile en este proceso? Pese a ser un país pequeño en el contexto internacional –con tan solo un 0,25% de las emisiones globales de CO₂–, Chile juega un rol muy importante en este desafío mundial. No solo es uno de los países con mayores riesgos de ser afectado por el cambio climático –entre otras cosas, por lo extenso de sus costas y el bajo nivel relativo de estas sobre el mar–, sino que también será el país sede de la Conferencia Mundial sobre Cambio Climático, a fines del presente año (la llamada Conferencia de las Partes N°25 o COP 25). Se suma a ello el hecho de que nuestro país ha sido pionero, en cambios rápidos y significativos, en las políticas públicas hacia las energías renovables no convencionales (ERNC) y la conservación de nuestros bosques y océanos. Y este año –ahora, desde una posición privilegiada– nuestro país tendrá una nueva ocasión para mostrar visión estratégica, capacidad de acción y, sobre todo, liderazgo.

El presente artículo tiene dos objetivos centrales: primero, argumentar la importancia que tienen los gobiernos subnacionales –municipios y gobiernos regionales– en el proceso de adaptación frente al cambio climático. Y segundo, proponer una vía concreta de financiamiento de proyectos ambientales que permitan multiplicar la capacidad de adaptación al cambio climático, la captura de CO₂ y poner en marcha acciones concretas para el cambio cultural necesario para sortear con éxito uno de los mayores desafíos que ha enfrentado la humanidad.

1. Chile central y local frente al cambio climático

El Acuerdo de París definió en 2015 –en la Conferencia de las Partes número 21– un nuevo horizonte global en materia de cambio climático. Por primera vez desde el Protocolo de Kioto en 1997, un esfuerzo multi-lateral fue capaz de formalizar un instrumento que permitiese “reforzar la respuesta mundial a la amenaza del cambio climático” (Acuerdo de París, p. 2). Mientras Kioto se centró en reducir las emisiones de ciertos gases contaminantes, París avanzó un paso más allá y fijó su meta, no sobre las emisiones, sino sobre los efectos de estas: el calentamiento global. Así, se propone “mantener el aumento de la temperatura media mundial muy por debajo de 2 °C con respecto a los niveles preindustriales, y proseguir los esfuerzos para limitar ese aumento de la temperatura a 1,5 °C” (p. 2).

Al momento de definir cómo contribuye cada país a la mitigación y adaptación al cambio climático, se generan las Contribuciones Determinadas Nacionalmente (NDC por sus siglas en inglés). Es decir que cada país decide de forma soberana y voluntaria sus contribuciones propias al logro de la meta. El documento de nuestro país en esta materia se titula “Contribución Nacional Tentativa De Chile (INDC) Para El Acuerdo Climático París 2015” y fija tres ejes:

1. La resiliencia al cambio climático, incluyendo los pilares de adaptación y de construcción y fortalecimiento de capacidades.
2. Control de las emisiones gases efecto invernadero, que comprende el pilar de mitigación.
3. Apoyo transversal para la acción climática, que considera como pilares tanto el desarrollo y la transferencia de tecnologías como el financiamiento.

En el caso de las comunas de Renca e Independencia, si consideramos al conjunto de sus áreas verdes actuales, tenemos en total 84,4 hectáreas, las que se encuentran en diferentes niveles de mantención y

arborización. De este total, un 1,6 % de la superficie es administrado por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo –a través del Servicio dependiente Parque Metropolitano de Santiago (Parquemets), mientras que el 98,4% restante está bajo la administración municipal. Mejor aún, existen vastos terrenos, como el cordón de los cerros de Renca, que suman en total más de ochocientas hectáreas, con más de doscientas de ellas bajo dominio municipal. La escasez de recursos a nivel local es, por supuesto, la principal razón por la cual estas doscientas hectáreas no están aún reforestadas en plenitud.

La realidad del resto de Santiago no es muy diferente. La inmensa mayoría de las áreas verdes están bajo la administración municipal. Y son precisamente las áreas verdes y la creación y reforestación de ellas, las que permiten que las diferentes especies arbóreas y vegetales capturen CO₂ y aporten al cumplimiento de metas de la mitigación al cambio climático y a la capacidad de adaptación frente a un sector caracterizado por alojar una de las mayores islas de calor de la región (Romero, 2017).

Esta situación se repite en el ámbito de la adaptación al cambio climático tanto en el desarrollo de capacidades como en la inversión. Los centros medioambientales, los colegios públicos, los centros de salud, los centros culturales, la gestión del deporte masivo, entre un largo etcétera, son quehaceres propios del ámbito local, que es donde los ciudadanos desarrollan sus vidas y sus actividades cotidianas. Es por ello que la Red Chilena de Municipios ante el Cambio Climático –generada al alero de la ONG Adapt Chile– ha sido el instrumento fundamental con el cual los gobiernos locales de Chile se han propuesto generar un aporte sustantivo a la mitigación y adaptación al cambio climático.

La propuesta contenida en el presente artículo, por lo tanto, busca corregir –al menos en parte– la desigual distribución de recursos entre los diferentes niveles de los gobiernos central, regionales y locales, de forma que quienes tienen evidentes ventajas para enfrentar el cambio climático, cuenten también con los recursos para hacerlo.

2. Conflictividad ambiental

Durante los últimos años, Chile ha vivido una importante alza en la conflictividad socioambiental. Las protestas contra proyectos mineros, centrales eléctricas, instalación de torres de transmisión, industrias contaminantes, residuos sanitarios e incluso megaconstrucciones, han proliferado por todas las comunas del país, con la sensación ciudadana de que el desarrollo de Chile concentra los beneficios y focaliza las pérdidas en los más débiles (Valenzuela, Penaglia, & Basaure, 2016).

El capítulo más reciente de esta historia (aunque seguramente no el último) se está escribiendo en las comunas de Puchuncaví y Quintero, las que –tras años de recibir proyectos industriales contaminantes– se han levantado contra el gobierno central ante la evidencia de los daños a la salud que estas industrias producen.

Al desequilibrio en la distribución territorial de infraestructura conflictiva, se suma el bajo porcentaje de recursos que llegan a los niveles subnacionales. Tal como ha señalado la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), Chile presenta bajos niveles de recaudación y de gasto subnacional, los que alcanzan apenas un 7,6% y un 3% del PIB, respectivamente (OECD, 2017). A esto se suma una desigualdad territorial de larga data, que ha sido detalladamente explicada en el último informe del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2018).

Lo anterior se agrava por el hecho de que municipios y regiones cuentan con pocos recursos propios, cuya compensación apenas se mitiga con el Fondo Común Municipal (FCM), mientras que los gobiernos regionales viven permanentemente a merced de lo que el gobierno central asigne al Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR).

Durante los últimos años, Chile ha dado algunos pasos para desincentivar el desarrollo de proyectos contaminantes. En la reforma tributaria generada en el año 2014 (Ley 20.780) se fijó un “impuesto verde” que

grava las emisiones anuales de material particulado (MP), óxidos de nitrógeno (NOx), dióxido de azufre (SO₂) y dióxido de carbono (CO₂), generadas por establecimientos cuyas fuentes fijas —conformadas por calderas y/o turbinas—, individualmente o en su conjunto, sumen una potencia térmica nominal mayor o igual a cincuenta megawatts térmicos (MWt).

Salvo el caso del CO₂, para el cálculo del impuesto respectivo a todos los otros contaminantes gravados se utilizan fórmulas que dependen de la población de la comuna en la cual se ubica la fuente fija, lo que constituye un claro reconocimiento de que el impacto de dicha contaminación tiene un importante componente local. Sin embargo, este tributo es recaudado íntegramente por el nivel central, y en 2017 llegó a más de ciento noventa millones de dólares. En virtud del principio constitucional de no afectación de impuestos, su gasto no está asociado a ninguna medida de compensación local. Como resultado, hoy existen noventa y dos establecimientos gravados, operando en cincuenta y dos comunas. Para el año 2017 este impuesto recaudó poco más de 191 millones de dólares: 168 por concepto de CO₂ y veintitrés asociados a la emisión de contaminantes locales.

A nuestro juicio, parte importante de la conflictividad ambiental está relacionada con **un esquema poco sostenible de contaminación local y recaudación nacional**, que deja los costos y se lleva los beneficios lejos de las localidades involucradas. Corregir esto nos parece una medida de justicia y de sentido común. Al menos lo equivalente a la externalidad local debiera ser invertido en el bienestar de las comunas que se llevan la carga de estos proyectos que suelen ser de interés de todo Chile.

Actualmente el Congreso está discutiendo el Proyecto de Ley de Modernización Tributaria, ingresado por el gobierno del presidente Piñera. También se ha anunciado una Ley Marco sobre Cambio Climático y una futura Ley de Rentas Regionales, ambas dentro del presente año. Estas iniciativas abren oportunidades para poner en la agenda la incorporación de esta propuesta, que puede jugar un rol decisivo en la descentralización fiscal del país, contribuir a la lucha contra el cambio climático, cumplir

con de la Agenda 2030 de la ONU y, sobretudo, avanzar hacia la justicia ambiental en nuestro país.

3. La propuesta

Según datos del Ministerio de Medio Ambiente, el año 2017 la recaudación del impuesto verde por concepto de CO₂ fue de casi USD 168 millones de dólares, mientras que la recaudación asociada a los contaminantes locales alcanzó los USD veintitrés millones. Proponemos utilizar estos impuestos a beneficio territorial tanto para las regiones como para las comunas del país. Los ingresos derivados del CO₂ serán usados por los nuevos gobiernos regionales y los tres contaminantes con mayor incidencia local (MP, NO_x, SO₂) serán instrumento de financiamiento de proyectos de adaptación y mitigación ante el cambio climático en las comunas directamente afectadas por estas emisiones.

Se propone, por lo tanto, corregir esta normativa, entregando recursos a las comunas y regiones afectadas por las emisiones MP, NO_x y SO₂, los que podrán invertirse exclusivamente en una cartera de proyectos de beneficio ambiental local. Esto último como una forma de evitar que los recursos se desvíen para otros fines o se conviertan en un incentivo a la instalación de fuentes contaminantes como herramienta para aumentar la recaudación local de libre disposición o el financiamiento de la operación regular de las municipalidades y gobiernos regionales.

En consecuencia, se postula que los recursos solo permitan financiar iniciativas medioambientales y/o de adaptación al cambio climático, como por ejemplo la construcción, mejoramiento o recuperación de áreas verdes; proyectos de eficiencia energética comunitaria e infraestructura pública, proyectos de recolección de aguas lluvia y eficiencia hídrica, iniciativas de educación ambiental, políticas de producción limpia, proyectos de reciclaje y recuperación de residuos sólidos (puntos limpios y

verdes) y orgánicos (generación de compostaje y sustrato para el suelo y áreas verdes de la comuna), fomentando así la economía circular.

Debe señalarse que todas las iniciativas antes mencionadas son actividades regulares de los municipios chilenos en la actualidad y están contempladas como instrumentos indispensables para la adaptación y mitigación del cambio climático en Chile. Más importante aún: la provisión de este tipo de bienes y servicios presenta una alta heterogeneidad territorial, asociada fuertemente a la desigual distribución de los recursos de los gobiernos locales. De esta manera, las comunas de mayor presupuesto en áreas metropolitanas como Santiago tienen mayores áreas verdes por habitantes, disponen de más kilómetros de ciclovías y prestan mejores servicios de reciclaje a sus vecinos, por nombrar algunos ejemplos. En consecuencia, disponer recursos para este tipo de iniciativas locales haría una contribución significativa a la equidad territorial en nuestro país.

Con la finalidad de mantener las iniciativas alineadas con las estrategias y políticas vigentes en Chile –tales como el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (Ministerio de Medio Ambiente, 2017) o Energía 2050 (Ministerio de Energía, 2017)–, la aprobación técnica de los proyectos podría ser provista por el propio Ministerio del Medio Ambiente (MMA), por una universidad presente en la región respectiva que se encuentre acreditada o bien por una aseguradora, bajo la propuesta en el actual Proyecto de Ley de Modernización Tributaria (boletín 12043-05).

3.1. Distribución territorial de los recursos

Las actividades contaminantes no están distribuidas de manera homogénea a lo largo del territorio nacional. La tabla 1 muestra la recaudación de “impuesto verde” generada por cada una de las quince regiones del país y su proporción en relación al FNDR de ese mismo año:

Tabla 1: Recaudación del impuesto verde por región y Fondo Nacional de Desarrollo Regional disponible para el año 2017 (en dólares del año 2017)

Región	FNDR 2017	IV 2017	% FNDR
Arica y Parinacota	50.922.533	377.904	0,7%
Antofagasta	122.746.660	71.696.482	58,4%
Tarapacá	58.400.008	3.772.584	6,5%
Atacama	91.216.356	18.476.375	20,3%
Coquimbo	96.287.109	193.121	0,2%
Valparaíso	102.136.710	43.483.837	42,6%
Región Metropolitana	146.517.095	7.333.718	5,0%
O'Higgins	94.312.491	836.027	0,9%
Maule	107.340.721	3.240.086	3,0%
Biobío	176.319.963	38.155.170	21,6%
Araucanía	160.321.463	870.406	0,5%
Los Ríos	68.733.987	1.295.363	1,9%
Los Lagos	132.870.093	0	0,0%
Aysén	86.555.793	0	0,0%
Magallanes y la Antártica	94.729.010	1.385.621	1,5%

Fuente: Elaboración propia en base a datos MMA y Banco Central.

Dada esta heterogeneidad, se propone que los recursos recaudados por impuestos a contaminantes globales se distribuyan equitativamente entre todas las regiones, a través de un Fondo Nacional de Adaptación frente al Cambio Climático. Además de este, proponemos crear un Fondo Local de distribución comunal, financiado por la recaudación asociada a contaminantes de impacto local emitidos por las fuentes gravadas (que en 2017 representaron el 12% del total recaudado, equivalente a US\$ 23

DESARROLLO TERRITORIAL COLABORATIVO Descentralizando poder, competencias y recursos

277 234). Este fondo financiaría iniciativas locales de los territorios afectados por estas emisiones.

De acuerdo a los datos del año 2017, esta medida beneficiaría a cuarenta y nueve comunas de catorce regiones del país. Su efecto se resume en la tabla 2, en la que se muestra la importancia de estos recursos en los presupuestos municipales correspondientes a ese mismo año.

Tabla 2: Estimación del impacto presupuestario municipal (en dólares del año 2017)

Comuna	Habitantes	Recaudación impuesto por contaminantes locales (RICL)	Presupuesto municipal incluyendo RICL	Presupuesto municipal por habitante	Aumento porcentual del presupuesto municipal
Coronel	116.262	3.887.724	43.210.960	372	9,00%
Arauco	36.257	3.797.829	16.100.823	444	23,59%
Iquique	191.468	1.239.792	105.875.538	553	1,17%
Quillota	90.517	1.200.712	28.237.111	312	4,25%
Tocopilla	25.186	1.088.433	9.528.345	378	11,42%
Mejillones	13.467	1.044.773	14.387.114	1.068	7,26%
Puchuncaví	18.546	876.888	12.922.409	697	6,79%
Mariquina	21.278	868.646	12.378.407	582	7,02%
Renca	147.151	836.048	59.289.664	403	1,41%
Constitución	46.068	827.871	19.304.119	419	4,29%
Puente Alto	568.106	738.144	128.131.119	226	0,58%
Yerbas Buenas	1.881	663.945	6.910.066	3.674	9,61%
Collipulli	24.598	544.999	10.193.757	414	5,35%
Hualpén	91.773	526.285	22.700.899	247	2,32%
San Carlos	53.024	451.088	15.525.725	293	2,91%

Gestión Descentralizada del Cambio climático: una propuesta de justicia ambiental

Comuna	Habitantes	Recaudación impuesto por contaminantes locales (RICL)	Presupuesto municipal incluyendo RICL	Presupuesto municipal por habitante	Aumento porcentual del presupuesto municipal
Ránquil	5.755	445.644	4.262.659	741	10,45%
Linares	93.602	400.227	24.418.729	261	1,64%
Nacimiento	26.315	379.955	12.116.022	460	3,14%
Lautaro	38.013	312.909	13.927.540	366	2,25%
Punta Arenas	131.592	305.932	59.121.026	449	0,52%
Huasco	10.149	303.655	6.248.013	616	4,86%
Arica	221.364	287.740	92.343.397	417	0,31%
Talca	220.357	265.467	65.050.176	295	0,41%
Licantén	6.653	220.975	7.339.949	1.103	3,01%
Mulchén	29.627	204.576	8.877.546	300	2,30%
Antofagasta	361.873	196.315	177.512.768	491	0,11%
Yungay	17.787	177.368	6.220.974	350	2,85%
Coquimbo	227.730	162.138	71.514.257	314	0,23%
Concón	42.152	160.616	25.068.854	595	0,64%
Laja	22.389	114.947	9.043.521	404	1,27%
Valdivia	166.080	112.183	50.351.796	303	0,22%
San Pedro de la Paz	131.808	97.040	34.246.454	260	0,28%
Teno	28.921	89.357	8.174.840	283	1,09%
Mostazal	25.343	84.668	26.938.765	1.063	0,31%
Cabrero	28.573	71.202	11.018.981	386	0,65%
Talagante	74.237	65.094	20.914.968	282	0,31%
Quintero	31.923	52.618	15.907.451	498	0,33%
Lota	43.535	41.427	31.847.604	732	0,13%

DESARROLLO TERRITORIAL COLABORATIVO Descentralizando poder, competencias y recursos

Comuna	Habitantes	Recaudación impuesto por contaminantes locales (RICL)	Presupuesto municipal incluyendo RICL	Presupuesto municipal por habitante	Aumento porcentual del presupuesto municipal
San Bernardo	301.313	27.700	76.721.354	255	0,04%
Copiapó	153.937	23.605	50.142.930	326	0,05%
Diego de Almagro	13.925	21.128	13.648.668	980	0,15%
Quilicura	210.410	20.348	70.573.692	335	0,03%
Pemuco	8.448	14.647	4.461.434	528	0,33%
Valparaíso	296.655	9.415	113.609.803	383	0,01%
Quinta de Tilcoco	13.002	6.629	4.109.182	316	0,16%
Taltal	13.317	5.915	12.893.862	968	0,05%
Llaillay	24.608	2.428	7.927.890	322	0,03%
Requínoa	27.968	188	8.414.009	301	0,00%
Talcahuano	151.749	0	55.266.168	364	0,00%

Fuente: Elaboración propia en base a datos MMA, Subdere y Banco Central.

3.2. Constitucionalidad de la propuesta

Si bien la legislación chilena establece la no afectación de impuestos, esta iniciativa no presenta vicios de constitucionalidad, ya que el propio inciso cuarto del artículo 19 N° 20 de la Constitución Política de la República (CPR) contempla excepciones a este principio señalando que:

“La ley podrá autorizar que determinados tributos puedan estar afectados a fines propios de la defensa nacional. Asimismo, podrá autorizar que los que gravan actividades o bienes que tengan una clara identificación regional o local puedan ser aplicados, dentro de los

marcos que la misma ley señale, por las autoridades regionales o comunales para el financiamiento de obras de desarrollo.”

Dados los efectos territoriales de determinadas emisiones –que han sido descritos por la Organización Mundial de la Salud en sus “Guías de calidad del aire” (OMS, 2006)– y los efectos territoriales del cambio climático –que han sido consignados en diversos documentos de política–, creemos que existe evidencia suficiente para considerar que este tipo de impuestos cumple con los requisitos señalados por la Constitución para ser afectados en el sentido aquí propuesto.

En síntesis, con una modificación leve a la actual estructura fiscal (hoy en revisión), esta propuesta podría generar una mejora muy considerable en la capacidad de las comunas y las regiones para enfrentar el cambio climático a nivel local. Asimismo, aportaría equidad y justicia al actual esquema de distribución de costos y beneficios de los pasivos ambientales en Chile.

Finalmente, es indispensable señalar que, en materia de cambio climático, de bienestar de la población y de justicia social, lo local sí importa. Ha sido bajo el liderazgo local –gracias a su rapidez en la identificación de problemas y de acción frente a ellos– que muchos países desarrollan grandes innovaciones públicas. En Chile tenemos el ejemplo reciente de la prohibición de la entrega de bolsas plásticas en el comercio, que partió como una iniciativa pionera en algunos municipios y que desde 2018 es política nacional a través de una ley de la república.

Dotar de recursos a los espacios locales para enfrentar el cambio climático acercará este esfuerzo a los hogares y a la vida cotidiana de los más de diecisiete millones de personas que viven en nuestro país. Además, potenciará lo que podríamos comprender como una incubadora de buenas prácticas ambientales, que luego pueden ser replicadas horizontalmente por otras comunas o incluso ser transformadas en políticas públicas de escala nacional. Estamos convencidos de que esta medida, en conjunto con otras, empieza a consolidar esas acciones “sin prece-

dentes” que piden los expertos contra el cambio climático y que Chile y nuestro planeta requieren con urgencia.

4. Referencias

- Adapt Chile. (2017). *Agenda para Municipios ante el Cambio Climático*. Recuperado de <http://www.adapt-chile.org/>: <http://www.adapt-chile.org/esp/wp-content/uploads/2017/09/AGENDA-ADAPT-2017-vb.pdf>
- Gobierno de Chile. (2015). *Contribución nacional tentativa de Chile para el Acuerdo Climático de París 2015*. Recuperado de: <https://mma.gob.cl/wp-content/uploads/2016/05/2015-INDC-web.pdf>
- Ministerio de Energía. (2017). *Energía 2050: Política Energética de Chile*. Recuperado de www.energia2050.cl: <http://www.energia2050.cl/wp-content/uploads/2017/12/Politica-Energetica-Nacional.pdf>
- Ministerio de Medio Ambiente. (2017). *Plan de Acción Nacional de Cambio Climático 2017-2022*. Recuperado de <http://portal.mma.gob.cl/cambio-climatico/>: http://portal.mma.gob.cl/wp-content/uploads/2017/07/plan_nacional_climatico_2017_2.pdf
- OECD. (2017). *Making decentralisation work in Chile: Towards stronger municipalities*. París: OECD.
- OMS. (2006). *Guías de calidad del aire de la OMS relativas al material particulado, el ozono, el dióxido de nitrógeno y el dióxido de azufre. Actualización 2005*. Ginebra: Organización Mundial de la Salud.
- PNUD. (2018). *Desigualdad Regional en Chile: Ingresos, salud y educación en perspectiva territorial*. Santiago: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Romero, H. (2017). *Ondas e islas de calor en los barrios de Santiago: Un fenómeno no registrado por los termómetros oficiales*. Recuperado de: <http://www.uchile.cl/noticias/130608/ondas-e-islas-de-calor-en-santiago>
- UNFCCC. (2015). *Acuerdo de París*. París: Naciones Unidas.

Valenzuela, E., Penaglia, F., & Basaure, L. (2016). Acciones colectivas territoriales en Chile 2011-2013: de lo ambiental-reivindicativo al autonomismo regionalista. *EURE*, pp. 225 - 250.

Hacia un Desarrollo Territorial Colaborativo: hitos, aprendizajes y nuevos desafíos

Diego Portales C.

Director ejecutivo Fundación Chile Descentralizado... Desarrollado
Correo: diegofportalesc@gmail.com

Heinrich von Baer v.L.

Académico Instituto de Desarrollo Local y Regional, IDER, Universidad de la Frontera
Presidente nacional Fundación Chile Descentralizado... Desarrollado
Correo: hvonbaer@gmail.com

Al terminar este libro queremos hacer un sobrevuelo por algunos de los hitos y aprendizajes clave de las últimas décadas, del esfuerzo de Chile de avanzar hacia un desarrollo social y territorial más equilibrado, como condición necesaria para alcanzar el anhelado desarrollo. Esa mirada nos permitirá comprender cuánto hemos avanzado, lo que hemos hecho, bien y mal, y cuánto nos falta por hacer.

La prehistoria del esfuerzo descentralizador comienza mucho antes -desde el siglo XIX con la Constitución de 1828, liquidada en la batalla de Lircay- y diversos episodios posteriores que confirmaron la hegemonía sin contrapeso de la elite santiaguina.

No consideramos en este recuento histórico la definición de la Constitución Política de 1925 de las Asambleas Provinciales electas, puesto que tales elecciones no llegaron a definirse en ley alguna ni menos a realizarse. Tampoco consideramos el proceso de regionalización impulsado por Pinochet y la Comisión Nacional de Reforma Administrativa, CONA-

RA, puesto que ese proceso definió una nueva organización territorial del Estado, pero bajo el estricto control centralizado en la designación de intendentes y alcaldes (esto último como un claro retroceso de la descentralización).

La descentralización exige, a nuestro juicio, que las unidades subnacionales tengan autonomía en la definición de sus autoridades y en el uso de las competencias y recursos que la ley les indique.

Hito 1. La creación de los gobiernos regionales y la elección democrática de las autoridades municipales (1992): tres décadas de experiencias

Los primeros pasos relevantes se dieron en 1992. Acuerdos políticos transversales permitieron ese año aprobar las leyes para la elección democrática de alcaldes y concejales, lo que puso fin al dominio autoritario de las municipalidades.

En el mismo sentido, la creación de los gobiernos regionales con personalidad jurídica y patrimonio propio constituyó un cambio relevante hacia la constitución de un sujeto político autónomo. Si bien la dirección de este nivel intermedio del Estado continuó entregada a un funcionario nombrado por el presidente de la República y los consejeros regionales eran designados por los concejales municipales, por lo mismo un paso adelante en la deseada democratización regional.

Por otra parte, la creación del Fondo Nacional de Desarrollo Regional como un instrumento de descentralización fiscal ha permitido durante casi tres décadas generar experiencias de administración semi autónomas, con capacidad para fijar prioridades regionales en el uso de los recursos y establecer acuerdos con los ministerios sectoriales para impulsar proyectos de interés regional y local.

Es claro que la existencia de los intendentes designados es la pieza clave para mantener el control fuertemente centralizado de esta estructu-

ra subnacional. Así lo entienden los rígidos defensores del Estado unitario centralizado cuando advierten del peligro de la elección democrática de la máxima autoridad regional. Por eso, desmontar esa pieza clave de la subordinación de las comunidades regionales permitirá abrir las puertas a una nueva cultura política donde los territorios conversen y negocien con espíritu colaborativo con el gobierno central, elemento clave para desplegar sus ideas, proyectos, talentos, energías y aportes al desarrollo nacional.

Hito 2. Coincidencias programáticas de Lagos y Lavín (1999): la oportunidad perdida

Hace 20 años, Chile tuvo una gran oportunidad para iniciar un proceso de efectiva descentralización política, administrativa y fiscal. En efecto, con ocasión de la campaña electoral de 1999, más allá de diferencias semánticas y de énfasis, en lo sustantivo constatamos una muy importante y promisorio coincidencia en los programas de gobierno comprometidos por las entonces candidaturas presidenciales de Joaquín Lavín y Ricardo Lagos, a saber:

JOAQUÍN LAVÍN, ALIANZA POR CHILE¹

“Descentralizar las atribuciones públicas, aumentando la capacidad de decisión de las autoridades locales”.

“Profundizar la democracia significa acercarla a la gente y su realidad”.

“Avanzar hacia la elección directa de las autoridades regionales por la propia comunidad”.

“El intendente debe ser elegido en la región”.

¹ Programa presidencial completo disponible en http://www.archivochile.com/Partidos_burguesia/udi/de/PBdeudi0006.pdf (consultado el 31 de mayo de 2019)

“Incentivar el traslado de industrias a regiones”.

“Los habitantes de Santiago deben cancelar los costos reales de vivir en la capital, eliminándose con ello los subsidios que financian el resto de los habitantes a través de sus impuestos”.

RICARDO LAGOS, CONCERTACIÓN DE PARTIDOS POR LA DEMOCRACIA²

“Completaremos en un plazo de cinco años el proceso descentralizador y de desconcentración del Estado”.

“Propiciaremos la elección directa del Consejo y del Ejecutivo Regional”.

“Fomentaremos el desarrollo territorial equilibrado para terminar con las desigualdades regionales que ahogan el crecimiento del país”.

“Crearemos incentivos especiales a las inversiones privadas en regiones”.

“Desconcentraremos la inversión pública”.

Esta convergencia sentaba las bases, por primera vez, para la construcción de una Política de Estado en Descentralización y Desarrollo Territorial. Posteriormente, los citados compromisos de campaña se especificaron en un muy logrado libro “El Chile Descentralizado que queremos” (2001), producido por la SUBDERE, el que luego fue socializado y enriquecido a través de 15 talleres regionales organizados en alianza con el Consejo Nacional para la Regionalización y Descentralización de Chile, CONAREDE, y la colaboración de la Agrupación de las 20 Universidades Regionales integrantes del Consejo de Rectores.

Como resultado de toda esta dinámica, crecía el entusiasmo y el compromiso de participar por parte de las instituciones y ciudadanía de

² Programa presidencial completo disponible en <https://www.bcn.cl/obtienearchivo?id=documentos/10221.1/22304/1/112795.pdf> (consultado el 31 de mayo de 2019)

regiones. Se decía “¡Ahora sí!, este será el sexenio de la descentralización y del desarrollo regional”, expectativa que luego, muy lamentablemente, debido a interferencias políticas, derivó en frustración.

Hito 3. Libro “Pensando Chile desde sus Regiones” (2009): una propuesta fundacional

Diez años después, buscando respuestas a la interrogante ¿Qué país queremos, hacia dónde vamos?, se publica el libro “Pensando Chile desde sus Regiones” (Von Baer ed., 2009), en el que un conjunto plural de 100 autores –entre consagrados y emergentes– confluyeron con sus fundamentos y propuestas para impulsar en Chile un camino gradual y sostenido de descentralización y del desarrollo de sus territorios. Con base a la experiencia internacional y de aportes precedentes, estas propuestas se estructuraron en tres ejes de acción:

1. Descentralización (política, administrativa, fiscal)
2. Potenciación de los territorios
3. Participación y control ciudadano; y sus correspondientes medidas estratégicas, configurando un conjunto coherente de iniciativas que luego contribuyeron de un modo determinante a las sucesivas propuestas programáticas en la materia.

Para los fines del presente artículo, destacamos su hoy célebre prólogo “Chile será descentralizado, o no será desarrollado”, visionario aporte de la pluma del eminente catalán Joan Prats, que nos hacía ver lo que éramos y lo que podíamos llegar a ser. Revisemos con cierto detalle ese diagnóstico (p.11).

“Chile es la creación histórica de unas elites santiaguinas que “por la razón o la fuerza” expandieron determinadamente el territorio nacional. Con fronteras en expansión y conflictivas el régimen de gobierno territorial más racional es la centralización política, admi-

nistrativa, económica y cultural. Pero cuando las fronteras se estabilizan, la racionalidad cambia”.

Certera visión histórica: lo que pudo ser bueno en el siglo XIX, no necesariamente es aceptable en el siglo XXI.

“Chile en los 19 años de gobiernos de la Concertación ha hecho extraordinarios avances, pero en poco han afectado al haz de desigualdades que constituye su principal freno al desarrollo. Y cada vez resultará más claro que la institucionalidad que anuda todas las desigualdades bloqueadoras del desarrollo en la actual etapa de la historia chilena se llama centralización. Apoplejía en el centro, parálisis en las extremidades, como decían los críticos del viejo centralismo francés. La necesaria apertura de la democracia y la economía de elites chilenas hacia una democracia participativa y de oportunidades económicas ampliadas no podrá hacerse sin descentralización”.

Lúcida visión crítica del presente: un Estado vertical que es como un pulpo que extiende sus brazos sectoriales hasta el último rincón del territorio; la mayoría de las veces sin coordinación entre sí; y todas las veces sin considerar la inteligencia, la energía y la creatividad de los ciudadanos e instituciones de las regiones. Todo bajo la máxima del control. Como si en el centro todo se hiciera bien y en la periferia nada fuera posible. Parece absurdo, pero es así.

“En las condiciones actuales de desarrollo, la plena movilización de las potencialidades y recursos naturales y humanos de Chile no puede hacerse manteniendo el poder político, económico, mediático y cultural en manos de unas elites santiaguinas dinámicas pero escasas en número, muy concentradas, familiares, poco abiertas a la renovación de sus miembros, poco transparentes y que viven en simbiosis casi perfecta con la institucionalidad formal e informal de la centralización. Este esquema tradicional de gobierno, que ha atravesado

diferentes regímenes políticos, se ha presentado como garantizador a la vez de la estabilidad política y de la eficiencia económica. Pero ya no lo es más. Lo han demostrado innumerables estudios chilenos que en gran parte se hallan incorporados en esta magna obra³. Lo ha corroborado, además, la reciente revisión territorial que ha hecho de Chile un equipo de expertos de la OCDE”.

Profética visión prospectiva: esto fue escrito antes del despertar y de la movilización de los estudiantes, de los pensionados, de variadas comunas y regiones y de muchos que cuestionan la estructura centralizada de poder vigente. También fue escrito bastante antes de la crisis de confianza en las instituciones y las elites y de la multiplicación de la corrupción en las altas esferas del poder.

Al mismo tiempo, enfatizamos aquí el llamado de Joan Prats a la plena movilización de nuestros recursos regionales, humanos y materiales, tarea todavía pendiente diez años después.

Hito 4. Elección directa de los consejeros regionales y ámbitos del traspaso de competencias (2009 – 2013): un nuevo paso de democratización regional

Desde la instalación de los Consejos Regionales en el año 1993, hasta marzo del año 2014, los consejeros regionales eran elegidos de manera indirecta por los concejales de las comunas, quienes se constituían en colegios electorales en cada una de las provincias para votar. Esta modalidad de elección a partir de un universo electoral tan restringido contribuyó a que emergieran malas prácticas durante las respectivas campañas y que los consejeros regionales electos no logran legitimarse frente a la

³ El libro “Pensando Chile desde sus Regiones” (2009) editado por la Universidad de La Frontera.

comunidad como actores políticos plenos en su rol de representantes de la ciudadanía en decisiones de desarrollo de la región.

Es así como se aprobó en 2009 la reforma constitucional, que reemplazó el sistema de elección indirecta por un sistema de elección universal en votación directa (ley 20.390). Entre otras materias trascendentes esta reforma establece además los ámbitos en los cuales el Estado podrá transferir competencias a los gobiernos regionales, los cuales denomina “ordenamiento territorial, fomento de actividades productivas y desarrollo social y cultural”.

Sin embargo, luego de cuatro largos años de tramitación, la primera elección directa de consejeros regionales se retrasó para realizarse recién en noviembre de 2013, en conjunto con la elección presidencial y parlamentaria. Esta simultaneidad, junto a la ausencia de una campaña previa de información y motivación ciudadana (que contó con financiamiento, pero que no se aplicó), opacó notoriamente la elección, como lo corroboraron diversas encuestas de aquella época⁴.

No debe extrañar entonces que en la primera elección de consejeros regionales hubiera un alto nivel de votos nulos y blancos (12,7% de los votos emitidos a nivel nacional, muy altos comparados con el 1,7% de la elección presidencial y bastante mayor que el 7% de la elección parlamentaria de ese año).

⁴ - Barómetro Regional 2013: Entre abril y junio del 2013 el 87,4% de los encuestados en la Región del Biobío, el 91,9% de Los Ríos y el 83,7% de Los Lagos, no sabía que el gobierno había enviado un proyecto de ley de elección directa de los consejeros regionales.
- CorBiobío -El Sur (25.09 2013): 51,4% no sabía que podía votar por consejeros regionales.
- La Tercera (16.11. 2013, a un día de la elección: 56% desconocía la función de los consejeros regionales y no sabía por cuál consejero votar. El desconocimiento aún mayor en Santiago: solo el 34% sabía lo que es un consejero regional y 24% tenía definido su voto: en comparación con regiones, con un 51% y 51% respectivamente.

Hito 5. Comisión Asesora Presidencial (2014): medidas esenciales, hoja de ruta, aprobación unánime

Al comienzo de su segundo mandato, la presidenta Michelle Bachelet convocó a un grupo transversal de 33 personas de diversas visiones, instituciones y regiones a integrar una “Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional”⁵ con la tarea de proponer los fundamentos y una agenda de medidas para la puesta en marcha del esperado proceso. Durante seis meses de su intensa labor, la comisión se desplegó por las entonces 15 regiones, recabando las inquietudes, opiniones y propuestas de las instituciones y ciudadanía de cada región. En octubre de 2014, en una solemne ceremonia realizada en el Salón de Honor del Congreso Nacional, la comisión presentó a la presidenta y al país su “informe final”, centrado en cinco “ejes de acción” interdependientes y de avance convergente, los que por lo mismo debieran ser puestos en la agenda pública y legislativa en forma conjunta, gradual, coherente y ordenada.

Los tres primeros ejes corresponden al proceso de descentralización: política, administrativa, fiscal-económica, y los otros dos, a ser contruidos en el sentido inverso: Fortalecimiento de capacidades locales y regionales; Participación y control democrático. En torno a dichos ejes a su vez se organizaron las respectivas subcomisiones, que formularon un conjunto de 70 “medidas estratégicas”, todas luego aprobadas por la unanimidad o amplia mayoría de los miembros de la comisión, 10 de ellas seleccionadas de carácter “esencial” para el buen avance y final éxito del proceso.

Del texto del informe final de la comisión, destacamos:

“Para poder desarrollar todas las potencialidades subutilizadas de nuestros territorios necesitamos comunas y regiones fuertes, y para

⁵ Presidida por Esteban Valenzuela y Heinrich von Baer.

ello gobiernos regionales, municipios y comunidades locales igualmente fuertes, dotados de poder político, de competencias y de recursos de uso autónomo, adecuados y suficientes para poder cumplir cabalmente sus funciones” (p.18).

La Comisión Asesora Presidencial subraya que la descentralización tiene por objetivo principal el desarrollo territorial y que entre las condiciones necesarias para ese logro están la autonomía (constitución de un sujeto político autónomo), las competencias y los recursos.

Esto es, exactamente, de lo que han carecido históricamente las regiones de Chile: la mínima autonomía para desplegar sus potencialidades en torno a proyectos que obedezcan a sus características naturales y a sus capacidades humanas. Sabemos que la transferencia de competencias pudo ejecutarse, al menos desde 2009; sin embargo, ¿cuántos intendentes regionales se atrevieron a solicitarlas? ¿cuántos servicios públicos las ofrecieron? Cuando la oferta es inexistente y la demanda es cercana a cero, el resultado es cero.

Sin embargo, esta autonomía no significa autarquía. Al contrario, su contraparte es la pertenencia a la Nación. Esto significa no solo ser parte de ella, sino interactuar creativa y colaborativamente con otros niveles del Estado y la sociedad. Así lo explicitó la misma Comisión Presidencial:

“Instalar en forma permanente prácticas de diálogo, articulación horizontal y multinivel entre los principales actores públicos, privados y sociales de un territorio, que se corresponsabilizan y participan activamente en la construcción de un proyecto político, objetivos y estrategias de desarrollo compartidos, con legitimidad ciudadana y calidad técnica de las decisiones adoptadas, dirigidas al desarrollo pleno del potencial de cada territorio, resultando en la consiguiente mayor convergencia, cohesión social y gobernanza democrática” (p. 18).

Además, la comisión avanzó criterios precisos respecto de la coexistencia de instituciones propias del gobierno regional y otras que forman

parte de la presencia del gobierno nacional en el territorio de las regiones. Esto es algo coherente, tanto para preservar la dimensión “unitaria” de nuestro Estado, como por el inicio de su dimensión de “descentralizado” y el consiguiente gradual traspaso de competencias y recursos. Este modelo mixto de coexistencia institucional significa instalar junto a la máxima autoridad regional (responsable del desarrollo de la respectiva región) a una autoridad que represente al presidente de la República en la región (responsable de las funciones de gobierno interior).

El proceso, repetimos, será gradual y debe ser colaborativo.

“Por su parte, la función de gobierno regional, esto es, la administración regional descentralizada, está radicada en el gobierno regional y será ejercida por el intendente elegido [la ley finalmente lo denominó gobernador regional] , en cuanto órgano ejecutivo y máxima autoridad regional, y el Consejo Regional. Esta separación de las funciones de gobierno regional y gobierno interior irá acompañada de un efectivo traspaso de competencias, proceso que modificará también en la misma medida, la arquitectura institucional y los ámbitos de competencias de uno y otro. De este modo, la calidad y profundidad del proceso de traspaso de competencias determinará también modificaciones de la actual estructura desconcentrada de la administración, de seremis y direcciones de servicios, hacia su reformulación y/o supresión, en la medida que las correspondientes competencias sean asumidas por la administración descentralizada del gobierno regional” (p.38).

En consecuencia, autonomía, gradualidad, coexistencia y colaboración son principios claros y necesarios de un Estado unitario descentralizado, aplicados en los países que siguen ese modelo de organización territorial del Estado, a diferencia de los países federales. Por lo mismo nos sorprende la confusión de algunos analistas que todavía pretenden eliminar la distinción entre la autoridad regional y aquella que representa

al gobierno central en la región, condición fundamental para poder aplicar estos principios y poner en marcha el nuevo modelo de organización territorial del Estado: unitario-descentralizado.

También resulta sorprendente que más allá de los explícitos y reiterados elogios que generó el trabajo de esta Comisión Presidencial⁶, luego se produjera un prolongado silencio político- legislativo. Después de reiteradas insistencias, el Ejecutivo finalmente envió a trámite solo el proyecto de reforma constitucional de elección popular de los intendentes⁷, sin duda la más importante para asegurar el inicio y dinamizar el desarrollo del proceso. Sin embargo, no diseñó ni puso en agenda algunas de las otras “medidas esenciales” relacionadas a los restantes cuatro “ejes de acción” interdependientes y de avance convergente, expresamente recomendados por la Comisión Presidencial.

Dicha omisión, cuyas consecuencias se hacen sentir con cada vez mayor claridad, es una nueva demostración que este tipo de medidas no solo deben ser bien diseñadas, lideradas y puestas en práctica, sino que también en el momento oportuno, para asegurar la calidad y coherencia del proceso en su conjunto.

Hito 6. Aprobación casi unánime de la reforma constitucional y las leyes orgánicas constitucionales (2017): un consenso político inicial

Casi cinco años después se logró el primer acuerdo transversal para poner en marcha la descentralización de la organización territorial del Estado. Tras largas negociaciones políticas fue posible que el gobierno y la comisión mixta de senadores y diputados acordaran finalmente un

⁶ Senado, República de Chile. (2014). “Descentralización y desarrollo regional: instan a profundizar la autonomía y las capacidades locales”. Disponible en <http://www.senado.cl/senado/site/artic/20141008/pags/20141008112530.html> (Consultado el 29.5.2019)

⁷ Hoy denominados gobernadores regionales.

texto de consenso para las leyes orgánicas constitucionales, los cuales fueron aprobados sin votos en contra⁸.

Si bien en este consenso todavía predominan muchos de los enraizados conceptos y temores del centralismo, constituye un importante nuevo hito y punto de partida. Desde luego será conveniente lograr su perfeccionamiento, antes o después de la elección del gobernador regional. Sin embargo, la mayor parte de esos ajustes tendrán que hacerse de acuerdo a los aprendizajes que aporte la experiencia de su puesta en marcha en regiones y en la capital, con el ejercicio de las nuevas competencias y la administración de los nuevos recursos.

Para entender el grado de centralismo del citado consenso inicial es importante recordar el artículo clave de la transferencia de competencias (Artículo 21 bis, LOGCAR, 2018):

“El gobierno y la administración del Estado corresponden al presidente de la República con la colaboración de los órganos que establezcan la Constitución y las leyes. En virtud de dicha colaboración, el presidente de la República transferirá, a uno o más gobiernos regionales, en forma temporal o definitiva, una o más competencias de los ministerios y de los servicios públicos a que se refiere el artículo 28 de la ley N° 18.575, orgánica constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado (...) en materias de ordenamiento territorial, fomento de las actividades productivas y desarrollo social y cultural, y ordenará las adecuaciones necesarias en los órganos cuyas competencias se transfieran. Tales transferencias podrán realizarse de oficio o a solicitud de un gobierno regional”.

Queda clara el espíritu y naturaleza de control central de todo el proceso: en materia de traspaso de competencias las autoridades regionales solo tienen derecho a petición y están sujetos a un procedimiento

⁸ Ver al respecto en este libro el artículo de Portales, p. 161

que, finalmente, recae sobre la decisión unipersonal del presidente de la República.

No obstante, queremos rescatar una de las conquistas logradas por el regionalismo en el citado proceso legislativo. En la primera instancia de análisis –aquella que pone en marcha el proceso con la entrega de los fundamentos que cada gobierno regional hará de sus peticiones– se crea una instancia político-técnica paritaria. Es necesario reconocer la importancia de ese nivel como espacio de construcción colaborativa de la decisión final donde lo importante serán las evidencias que se entreguen para justificar la competencia solicitada, más que la autoridad central que finalmente tomará la decisión. El correspondiente texto se encuentra Artículo 21 sexies de la citada ley:

“Intervendrán en el procedimiento de transferencia de competencias... c) “Una Comisión de Estudios por materias o competencias a transferir, en adelante e indistintamente “la o las comisiones”, compuesta por representantes de los integrantes del Comité [se refiere al Comité Interministerial que asesora al presidente] , del gobierno regional respectivo y del o los servicios nacionales respectivos, considerando un número equivalente de representantes de la administración central y del gobierno regional en dicha integración. Corresponderá a cada gobierno regional designar a sus representantes, los que podrán ser autoridades regionales, funcionarios del gobierno regional o expertos en la materia”.

Sin duda quedan muchas interrogantes por resolver, entre los silencios de la administración Piñera sobre los reglamentos de la ley y los trasposos de oficio anunciados, pero no concretados. A ello se agrega, la interminable secuencia de iniciativas que buscan postergar el efectivo inicio del proceso: la elección democrática de gobernadores regionales definida para octubre de 2020, en conjunto con las elecciones municipales.

Poderosos y porfiados son los intereses de quienes, habiendo sido actores o testigos del debate democrático en el Congreso Nacional, así como de importantes medios de comunicación de la capital, quienes hoy repiten que no sabían, que no hubo tiempo, que se votó bajo presión, con su respectivo corolario catastrofista.

Entre tanto, la ciudadanía de regiones observa con sospecha la aparición de estos no tan nuevos actores e ideas, cuando se acercan los plazos para el definitivo arranque de la descentralización.

Hito 7. El sello del desarrollo territorial colaborativo

La opinión pública chilena se ha visto preocupada por el estancamiento de la productividad de nuestra economía y la caída sistemática de los índices de competitividad internacional⁹.

Uno de los ejes explicativos de este problema está en las concepciones del desarrollo predominantes en la mayoría de los macroeconomistas que han dirigido la economía del país. Por lo mismo, es necesario poner en cuestión los paradigmas dominantes y buscar alternativas que permitan destrabar los límites al crecimiento del modelo vigente.

Así lo señaló el economista Jorge Marshall en un artículo de nuestro anterior libro “Descentralización 2.0”¹⁰, en el cual hace su diagnóstico:

“La economía chilena se encuentra en una trayectoria de bajo crecimiento cuyas causas van más allá del ciclo económico, por lo que las políticas macro tienen poca capacidad para modificar esta realidad (...) El enfoque predominante de los gobiernos para promover la

⁹ Diario Financiero (2019). “Chile cae siete puestos en ranking de competitividad mundial”. Disponible en <https://www.df.cl/noticias/economia-y-politica/actualidad/traspie-para-chile-cayo-siete-puestos-y-fue-el-pais-de-peor-desempeño/2019-05-28/152228.html> (Consultado el 30.5.2019)

¹⁰ Fundación Chile Descentralizado... Desarrollado-Universidad de La Frontera (2017), “Descentralización 2.0. La gobernanza regional que Chile necesita: un desafío país.

transformación productiva es utilizar una perspectiva sectorial para identificar las brechas de productividad con respecto a las mejores prácticas internacionales y luego acciones para cerrarlas, en un conjunto de actividades estratégicas, entre las que está la minería, las energías renovables, los alimentos y el turismo (...) El enfoque sectorial tiene poca efectividad cuando se aplica en forma aislada del entorno local en donde estas actividades se desarrollan. Por esta razón en las últimas dos décadas se han extendido en el mundo las estrategias de crecimiento vinculadas a territorios (...)

Y, sobre esa base, formula su propuesta:

“El desafío de los gobiernos nacionales es apoyar la gobernanza de estos proyectos locales y canalizar sus recursos para fortalecer las estrategias de crecimiento que se construyen “desde abajo”. Estas estrategias tienen un conjunto de ventajas sobre las políticas que se definen en el nivel central”.

En esto recoge la frase formulada por Joan Prats: “Chile será descentralizado, o no será desarrollado”, la cual sintetiza el paradigma alternativo que debemos explorar en las nuevas estrategias de desarrollo territorial colaborativo.

Apoyarse en las fortalezas y oportunidades de cada economía local; potenciar los beneficios de la coordinación entre actores públicos, privados, académicos y sociales; promoviendo la participación y potenciando las capacidades con un estilo inclusivo; y, generando verdaderos ecosistemas de innovación y emprendimiento.

El gobierno de Sebastián Piñera tiene la oportunidad de poner su sello al proceso histórico de la descentralización del país. Un gobierno que afirma tener convicción sobre la prioridad del crecimiento tiene el desafío de colaborar en este gran reto. Por su parte, los gobiernos regionales deben contribuir en el mismo sentido, colocando al servicio de la

Hacia un Desarrollo Territorial Colaborativo: hitos, aprendizajes y nuevos desafíos

tarea común sus visiones estratégicas, su conocimiento del territorio y su liderazgo político y capacidad de gestión.

Por todo lo anterior, nuestra invitación al gobierno del presidente Sebastián Piñera, a los gobiernos regionales electos y a todos los actores, en todos los niveles, es a poner en marcha todos nuestros esfuerzos para construir juntos el “Desarrollo Territorial Colaborativo”.

AUSPICIADORES



La Fundación Konrad Adenauer (KAS) es una fundación política alemana ligada a la Unión Demócrata Cristiana (CDU). Lleva el nombre del cofundador de la CDU y primer canciller federal alemán tras la segunda guerra mundial, Konrad Adenauer.

Libertad, justicia y solidaridad son los principios hacia los que se orienta el trabajo de la Fundación, siempre bajo los valores del humanismo cristiano, y vinculando las tradiciones social-cristiana, conservadora y liberal.

A través de más de 85 oficinas a nivel mundial y proyectos en más de 100 países, la KAS contribuye a fomentar la democracia, el Estado de Derecho y la Economía Social de Mercado.

En Chile, la Fundación Konrad Adenauer realiza diversos proyectos con ONGs, organizaciones de la sociedad civil, instituciones estatales y con la democracia cristiana.

Un requisito fundamental para la consolidación democrática de Chile consiste en la mejora de las condiciones políticas, sociales y socio-económicas del país. En este sentido, el fortalecimiento de los procesos de descentralización y autonomía local, el fomento del tema “clima, energía y medio ambiente”, y finalmente la intensificación del intercambio sobre asuntos internacionales y política exterior son temas cruciales apoyados por la KAS.

En Alemania, a nivel político rige el concepto de la subsidiaridad, entendiendo que la entrega de competencias a nivel regional y local genera el mayor crecimiento e impacto positivo en el desarrollo de un país. Las experiencias de esta estructura han sido muy fructíferas, por lo cual la descentralización es un concepto íntegro del desarrollo de un país.

En Chile, la descentralización juega un papel importante para poder lograr un desarrollo sustentable tanto a nivel comunal – como regional acorde a las respectivas necesidades locales. La KAS lleva impulsando este proceso en conjunto con la Fundación Chile Descentralizado...Desarrollado con el objetivo de introducir los requerimientos necesarios para una mayor descentralización de Chile en la agenda política.

Con esta publicación aspiramos difundir informaciones calificadas e independientes sobre los avances logrados en el proceso de la descentralización y difundir el concepto de un país descentralizado a la sociedad civil y a los tomadores de decisión.

Fundación Konrad Adenauer
Oficina en Chile Enrique Nercasseaux 2381 751-0224 Providencia
Santiago de Chile
Tel.: (+56 2) 2234 2089
www.kas.de/Chile



La Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, dependiente del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, nace en 1985. Desde entonces, le ha correspondido impulsar y conducir importantes reformas institucionales en materia de descentralización, así como fortalecer las capacidades de los gobiernos subnacionales, para el desarrollo equitativo y armónico de nuestro territorio.

SUBDERE asume el desafío de liderar y articular los esfuerzos de los distintos actores -nacionales, regionales y locales - desde una perspectiva descentralizadora, apoyando el trabajo de cada uno de ellos, mediante la gestión de acciones y recursos que permitan mejorar la calidad de vida de las personas, basando su trabajo en cuatro pilares fundamentales: mejorar la gestión, la transparencia, responsabilidad fiscal y desarrollo del capital humano.

Tras la entrada en vigencia de las leyes N° 21.074 de fortalecimiento a la regionalización del país y N°21.073 que regula la elección de gober-

nadores regionales, se inicia un cambio profundo que requiere del compromiso y trabajo de todos quienes participamos y nos sentimos parte del acontecer nacional.

El mandato del Presidente Sebastián Piñera es trabajar en *“fortalecer a nuestras regiones y nuestras comunas, transfiriendo a los gobiernos subnacionales, más atribuciones, más responsabilidades y más recursos, de la mano de mayores exigencias en materia de gestión, transparencia y participación ciudadana”*.

Y ciertamente, este mandato nos plantea un gran desafío. Las competencias e instrumentos que en estas normas se establecen, requiere un trabajo prudente pero a la vez resuelto, que permita avanzar de forma progresiva y gradual, compatibilizando estos avances e innovaciones con nuestra tradición institucional de estado unitario.

No es solo una tarea del Estado o de un gobierno en particular, este es un desafío que compete a toda la sociedad y su éxito dependerá de todos quienes nos sintamos convocados a construir un país que reconoce su diversidad y que entiende que todos somos parte central de su construcción.



Entre 1947 y 1950, un grupo de empresarios y profesionales de la construcción, formado con ocasión de las obras del Programa de Modernización y Mejoramiento de La Serena, concibió la idea de crear una asociación que uniera a los constructores.

Algunos empresarios se interesaron en la creación de un organismo de carácter gremial, con vocación de servicio a la comunidad; que no se limitara a Santiago sino que llegara a cubrir todo el territorio nacional; y que fuera un ente intermedio de la sociedad.

Inspirados en los organismos ya existentes, se propusieron crear uno que representara no sólo a los empresarios de la construcción, sino todas las actividades del sector (fabricantes, proveedores, distribuidores, urbanizadores, colegios de arquitectos, ingenieros y constructores civiles).

El interés por una amplia representatividad dio origen al nombre: Cámara Chilena de la Construcción. Junto con buscar el desarrollo de la industria y aumentar la calidad de las obras en el país, se propusieron

mejorar las condiciones laborales y sociales de los trabajadores del rubro, que en ese momento de nuestra historia eran extremadamente precarias.

Misión

Mejorar la calidad de vida de las personas, comprometidos con el desarrollo sostenible del sector construcción.

Visión

Promover el desarrollo y fomento de la construcción como palanca fundamental para el desarrollo del país. Apoyar el bienestar de los chilenos, especialmente de los trabajadores de la construcción y sus familias.

Históricamente, la CChC ha propuesto y desarrollado diferentes proyectos para avanzar en esta materia, los cuales han evidenciado su genuino compromiso con la descentralización y el desarrollo territorial de Chile.

El último de estos proyectos es el que se realizó durante el año 2017, que aprovechando la presencia gremial en 19 ciudades a lo largo de todo el país y la motivación de sus socios en esta materia, la Comisión de Desarrollo Regional convocó a un proceso de participación a escala nacional con el objetivo de elaborar propuestas en la materia. El resultado de este trabajo fue denominado “Desarrollo Territorial de Chile, 7 Propuestas desde las Regiones”, el que fue entregado a su excelencia el presidente de la república durante las actividades de la semana de la construcción, celebrada en mayo del 2018.



COLUN es una cooperativa chilena cuyos dueños son productores de leche del sur del país. Nace en 1949 y desde esa época, sus socios han tenido la visión, generosidad y compromiso, de trabajar bajo el principio de un socio, un voto, lo que ha permitido un crecimiento inclusivo y democrático. La mayoría de los cooperados COLUN, son pequeños y medianos productores. Muchos de ellos pertenecen a la agricultura familiar campesina, son lecheros de muy bajo volumen, que de otra forma no podrían ser parte del mercado, pero que gracias a la cooperativa, pueden acceder a asistencia técnica de primer nivel, capacitación continua y a las mejores prácticas del sector, tal como lo hacen los productores más grandes.

Actualmente en Chile, las cooperativas agrupan a 1,8 millones de socios en una gran variedad de actividades y el 70% de ellos está en regiones. Es un modelo que contribuye a la descentralización, pues este tipo de gobierno corporativo permite que los productores participen acti-

vamente, generando arraigo y pertenencia a la zona donde viven y trabajan. Así, el grande necesita del pequeño para gobernar y el pequeño del grande para generar economías de escala.

El cooperativismo ayuda al Estado a focalizar sus recursos de manera eficiente. Es por eso que, a través de los años, los distintos gobiernos y legisladores han fortalecido y promovido el modelo, el estado entiende que el valor económico y social que aportan las cooperativas a la comunidad y el país.

La Cooperativa Agrícola y Lechera de La Unión Ltda., COLUN, que en 2019 cumple 70 años, constituye un aporte en el dinamismo económico de la región de Los Ríos, al ser un motor clave en el desarrollo de su comunidad.



Presentes en 32 comunas de la región de la Araucanía y 35 localidades, Aguas Araucanía tomó la concesión de la antigua sanitaria ESSAR el año 2004, ese año la región contaba con un 11% de alcantarillado, tras el desarrollo de un plan de saneamiento, a la fecha existe cobertura del 100%. Aguas Araucanía recibió un total de 170 mil clientes y actualmente la empresa atiende a más de 230 mil.



Más de 100 años

Somos una empresa familiar ubicada en la localidad de Llanquihue, en la región de Los Lagos. Fundados por colonos provenientes del sur de Alemania, en 1914 abrimos nuestra primera carnicería, la cual posteriormente se convierte en fábrica de embutidos y en honor al pueblo que nos recibió la bautizamos como Cecinas Llanquihue, reconocida hasta hoy por entregar productos de calidad superior.

Nuestros animales son criados en amplias praderas, en un entorno natural que permite una alimentación libre y saludable en base a pastoreo. Además del bienestar animal, esto permite contar con ingredientes inocuos, seguros y de la más alta calidad, que inciden en productos ampliamente valorados por nuestros consumidores.

La preocupación medio ambiental nos ha llevado a estar constantemente comprometidos con la sostenibilidad en el uso de energía limpia y renovable. De esta manera, en nuestra planta productiva hemos desplegado varias acciones, en el marco de nuestra política ambiental, que se ven reflejadas en proyectos de energías eólicas, fotovoltaicas, biotecnología y una consciente disminución de huella de carbono.

Durante estos más de cien años, podemos decir con orgullo que nuestra empresa ha logrado destacar, no solo por la calidad de sus productos, sino también por el gran desarrollo alcanzado en la localidad de Llanquihue, extendiendo nuestro compromiso y responsabilidad en el apoyo a variadas iniciativas locales de toda índole, sean educativas, culturales, laborales, ambientales o urbanísticas.

Con más de 100 años de existencia es increíble pensar en la enorme cantidad de gente maravillosa que ha colaborado con el crecimiento de nuestra empresa y situarnos como un referente en la industria orientados siempre a cumplir con la multi dimensionalidad de producir productos de la más alta calidad con responsabilidad y desde el sur de nuestro País.

Impreso en Chile

¿En qué consiste y cuál es la relevancia de la nueva institucionalidad regional que estamos construyendo en Chile, cuyo principal hito dinamizador es la elección democrática de los gobernadores regionales en octubre de 2020?

¿Por qué necesitamos una política de Estado de descentralización fiscal responsable? ¿Cuál es el marco político y el estado del arte de propuestas para la comprometida ley de rentas regionales con responsabilidad fiscal, calificada de pendiente y urgente?

¿Qué significa crear en cada región Sistemas Regionales de Gestión de Información Estratégica, *think tanks* capaces de aportar inteligencia territorial colaborativa basada en evidencias, como herramienta de gran relevancia para los futuros gobiernos regionales?

¿Cuál es la responsabilidad que tenemos todos los actores del desarrollo regional de formular desde ahora propuestas que contribuyan al significado, buen nivel y calidad de los programas que por ley deben presentar las candidaturas al cargo de gobernador regional?

Estas son algunas de las principales interrogantes a las que responde un grupo transversal de más de 50 destacados coautores de este nuevo libro de la Fundación Chile Descentralizado... Desarrollado, producido en alianza con la Universidad de La Frontera y de prestigiosas instituciones auspiciadoras y patrocinadoras. Y lo hacen convocados por la idea central que desde la portada hasta su artículo final entrelaza a todos los artículos de este libro, el *DESARROLLO TERRITORIAL COLABORATIVO*, entendido como condición esencial para el éxito de todo el esfuerzo descentralizador iniciado en Chile, obra que ahora ofrecemos al conocimiento y debate académico y político del país.

