

Hacia una Política de Estado en Desarrollo Descentralizado y Gobernanza Territorial ^{1,2}.

Heinrich von Baer v.L.³
Felipe Torralbo S.⁴

Parte I: FUNDAMENTOS

1. DESCENTRALIZACION Y GOBERNANZA TERRITORIAL: DIMENSIONES INTERDEPENDIENTES DEL DESARROLLO.

La forma en la que la ciudadanía chilena se relaciona con el poder, tanto del Estado como del mercado, está cambiando. Esta nueva relación está caracterizada por el paso de la demanda de bienes y servicios, hacia la exigencia de mecanismos de representación y participación que faciliten e incentiven la creciente voluntad ciudadana de formar parte como sujeto colectivo de las decisiones que le afectan e incumben.

Desde las distintas veredas políticas y académicas se le han atribuido disímiles causales e implicancia a la emergencia de esta figura del “ciudadano empoderado”, las que varían desde una interpelación al modelo de desarrollo del país, sin que ello implique una crisis estructural, sino más bien un proceso de adaptación y reforma (Oppliger y Guzmán, 2012) (Navia, 2012) hasta “el derrumbe del modelo” post dictadura chileno (Mayol, 2012a, 2012b)⁵.

Más allá de la discusión sobre los orígenes y el devenir del fenómeno, ya se pueden observar cambios en la forma en que se identifica o legitima el ejercicio de la autoridad hacia la ciudadanía, sea aquella electa democráticamente o la designada en cargos de poder. La brecha que existe entre las aspiraciones de la ciudadanía y la respuesta de sus autoridades ha producido problemas de gobernabilidad, de legitimidad y, principalmente, de gobernanza (*governance*).

Este último concepto, “gobernanza”, es fundamental para entender la relación entre gobernantes y gobernados de forma compleja, multivariable y con actores diversos. El cientista político catalán, Joan Prats dedicó parte importante de su trayectoria a la definición de dicho concepto, particularmente con la mirada puesta en los procesos de democratización en América Latina. Según Varela (2011a, p. 5),

¹ El presente artículo formará parte, junto a los aportes de otros autores, de un libro que próximamente publicará el Grupo Res Publica Chile.

² La revisión y actualización final de este artículo contó con la valiosa colaboración del Sociólogo Camilo Rosas y del Profesor de Historia Mario Rozas, ambos investigadores asociados al Programa de Institucionalidad y Políticas Públicas Regionales, del IDER-UFRO.

³ Coordinador del Programa de Institucionalidad y Políticas Públicas Regionales, Instituto de Desarrollo Local y Regional, IDER, Universidad de La Frontera. Presidente Consejo Nacional para la Regionalización y Descentralización de Chile, CONAREDE - Fundación Chile Descentralizado. hvonbaer@gmail.com

⁴ Administrador Público, Licenciado en Ciencias Políticas y Gubernamentales, Universidad de Chile. Investigador del Programa de Institucionalidad y Políticas Públicas Regionales, Instituto de Desarrollo Local y Regional, IDER, Universidad de La Frontera. ftorralbo@gmail.com

⁵ Además de otras interpretaciones de enfoques diversos, como lo son la crisis movimientos sociales que emergen en medio de la crisis del capitalismo (Fazio, 2012); una disputa entre actores cuyo campo de batalla es “el modelo” (Tironi, 2011); el triunfo de la imposición del interés particular por sobre el interés común (Atria, Larraín, Benavente, Couso & Joignant, 2013) o la emergencia de los movimientos sociales y la precipitación de la emergencia de “lo popular” (Salazar, 2011).

“...la gobernanza, para Joan Prats, es una nueva forma de gobernar, superadora del tradicional esquema jerárquico, que implica por igual la participación de las instituciones públicas, privadas y del tercer sector, en la resolución de problemas que afectan al interés general. Los requisitos básicos para que la gobernanza se convierta en buena gobernanza, o buen gobierno (símil empleado por Prats en numerosas ocasiones), tienen que ver con la existencia de un buen capital social, la implicación activa y corresponsable de los actores privados-empresariales, así como con el liderazgo de la alta función pública y de los políticos que están al frente de las instituciones públicas de un territorio”.

Como se observa en este análisis, Prats establece una relación clara y directa entre el concepto de “gobernanza” y el de “territorio”, debido a que las prácticas de la “buena gobernanza” deben remitirse a los actores implicados en el “interés general”, el cual se encuentra circunscrito a un territorio que determine y comprometa a esa sociedad meso-regional o micro-local con su propio desarrollo. De este modo, en palabras del propio Prats (2001, p. 115) “la *governance* concierne a la institucionalización de los valores normativos que pueden motivar y proveer cohesión a los miembros de una sociedad. Esto implica que es improbable que pueda emerger un Estado fuerte en ausencia de una sociedad civil vibrante”. En definitiva, el proceso de emergencia del “sujeto colectivo” territorialmente identificado, empoderado y comprometido con su desarrollo personal y el de su comunidad está íntimamente vinculado con la transferencia de poder hacia los niveles subnacionales. En palabras de Sergio Boisier (2005, p. 8),

“Desde el punto de vista social hay que tener presente que la descentralización ‘empodera’ a la sociedad para intervenir -como sujeto colectivo- precisamente en el asunto que más le compete e interesa: el complejo de procesos de cambio social en su territorio, es decir, el crecimiento económico de él y su desarrollo societal”.

Desde la óptica de este sujeto colectivo, empoderado y territorialmente identificado, han surgido interpelaciones a las autoridades del nivel central del Estado, cargadas de un fuerte contenido reivindicatorio que releva las particularidades de sus espacios territoriales y reclama ante el abandono sistemático de los distintos gobiernos. En el caso de Chile, estas demandas han estado atravesadas por la crítica a la acumulación y concentración de poder en la Región Metropolitana. A similitud de otros fenómenos de concentración, según Mayol (2012a, p. 368) “el centralismo fue impugnado [por la ciudadanía] porque es otra forma de acumulación de poder y otro rasgo del país que hemos construido en estos cuarenta años de despolitización”. Por lo tanto es necesario avanzar hacia mecanismos de renovación de las dinámicas político-sociales de nivel territorial, implementando cambios a la institucionalidad regional que permitan ejercer el poder desde los espacios locales, acercando la gestión a la ciudadanía, construyendo desarrollo desde el propio territorio, o como señala Patricio Vergara (2011, p. 3), “si entienden [los tomadores de decisión de una región] el desarrollo como multideterminado y endógeno, entonces será posible una gobernanza territorial eficiente para el desarrollo”.

2. DESIGUALDADES SOCIALES Y TERRITORIALES: UNA ESPIRAL VICIOSA

De acuerdo a un estudio de RIMISP (2011) realizado en diferentes países de América Latina (Chile incluido) sobre seis desigualdades sociales (salud; educación; dinamismo económico y empleo; ingresos/pobreza; seguridad ciudadana; género) América Latina es la región más inequitativa del mundo, incluso por sobre regiones con niveles de pobreza más dramáticos de

pobreza (Africa, parte de Asia), y Chile el cuarto país más desigual de la región. Independientemente del resultado general que muestre el respectivo país, dicho estudio pone de relieve lo que esconden las cifras agregadas, a saber:

- existen territorios sub-nacionales significativamente rezagados.
- no da lo mismo nacer o vivir en cualquier lugar (el lugar de residencia determina la condición socioeconómica y las posibilidades de acceso a bienes que garanticen el bienestar, porque hay países que han logrado mayores niveles de crecimiento que se concentran solo en algunos territorios).
- las políticas públicas sectoriales son “especialmente ciegas” ante la desigualdad territorial (no miden ni prevén la implicancia de su aplicación en cada territorio; son ineficientes para corregir o compensar los impactos en cada espacio sub-nacional; se pueden tener resultados agregados positivos, pero que ocultan profundas desigualdades si se analizan de forma desagregada territorialmente).
- comprender y enfrentar las brechas territoriales no es solo bueno para los territorios donde las relaciones hoy no son las deseadas, sino que tienen un importante costo país.
- interesa no solo saber cuánto crece o disminuye la pobreza de un país, sino como esos resultados se distribuyen dentro de los territorios.

La conclusión adicional que se puede derivar de todo este estudio es que las desigualdades sociales se potencian con las desigualdades territoriales, generando un círculo vicioso que incrementa las brechas de desigualdad, tanto social como territorial. Visto así, el desafío para la agenda, tanto pública como académica, es focalizar los esfuerzos principalmente en aquellos espacios donde coinciden y se potencian recíprocamente ambas desigualdades.

En términos de ingresos (coeficiente Gini), Chile es el país más desigual entre los países integrantes de la OCDE (2009), comprobándose además muy pronunciadas desigualdades sociales territoriales entre comunas, como evidencia el contraste del Índice de Desarrollo Humano, con extremos entre Vitacura 0,92 y Yumbel 0,56 (PNUD, 2000), así como de pobreza, entre Vitacura 0,1% y Ercilla 48,8% (MIDEPLAN 2013).

Otro hecho, muy preocupante y que nuevamente comprueba la espira viciosa entre desigualdades sociales y territoriales, es la disparidad territorial que año tras año se observa en la distribución regional de los mejores puntajes de la Prueba de Selección Universitaria, PSU, cuyos resultados del año 2013 muestran que el 63% (140) de un total de 220 puntajes nacionales se ubicaron en la capital y sólo 31 37% en regiones, incluso con tres regiones (todas extremas: Arica y Parinacota, Tarapacá, Magallanes) solo con un puntaje nacional y dos con ninguno (Atacama, Aysén). Para José Joaquín Brunner⁶ la razón más preocupante radica en que “somos un país extremadamente concentrado y la calidad de los servicios tiende a ser mejor en Santiago que en regiones, por lo que no es más que el reflejo de las desigualdades de Chile”.

3. EL CENTRALISMO CHILENO

3.1. La mirada de la OCDE: alta concentración metropolitana, baja inversión subnacional

Los gráficos 1 y 2 ilustran como miraba la OCDE (2009) a Chile al momento de aceptar el ingreso de nuestro país en esa organización internacional. En primer término, ponen de relieve

⁶ La Tercera, 28 de diciembre 2013

la alta concentración demográfica, económica y de capacidad de innovación en la Región Metropolitana, como lo ilustra el gráfico n° 1:

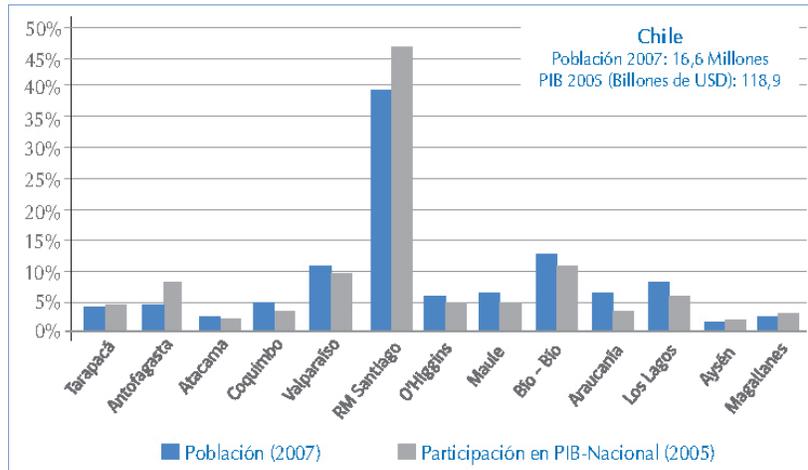


Gráfico 1: Chile según la OCDE: Gran concentración en torno a la RM

En segundo término, destacan las severas limitaciones financieras que en Chile afectan a los municipios y regiones, expresadas en la proporción de ingresos y gastos subnacionales sobre los ingresos y gastos totales. Sin embargo, hasta la fecha ningún gobierno ha abordado esta realidad en forma estructural, hecho que dificulta y demora la capacidad del país para reducir en menos tiempo las muy severas desigualdades sociales y territoriales que aún lo afectan, y por ende, de adquirir la condición de país desarrollado.

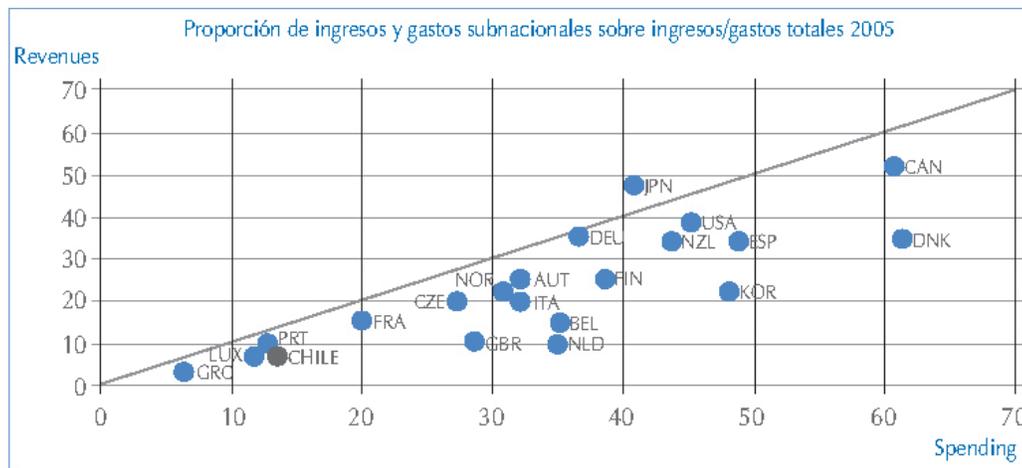


Gráfico 2: Chile según la OCDE: Ingresos y gastos subnacionales en la OCDE

Como se observa en este último gráfico, Chile se encuentra entre los peores lugares en la proporción de ingresos y gasto público en los niveles subnacionales sobre ingresos y gastos totales, junto a Grecia, Luxemburgo y Portugal, con la diferencia que dichos países no tienen un territorio tan extendido como el nuestro, hecho que requiere de una institucionalidad pública y distribución de recursos adecuada a dicha condición natural. La preocupación por la enorme brecha que en este ámbito separa a Chile de los demás países de la OCDE, se refuerza con lo declarado por Mario Marcel, ex Director de Presupuesto de Chile y actual Subdirector de Gobernabilidad y Desarrollo Territorial de la OCDE: “Nos afecta la distancia (de Chile)

con los demás países de la OCDE. En política territorial, Chile se observa como un país extremadamente centralizado, que todavía tiene muchos temas pendientes en la distribución de recursos y responsabilidades públicas hacia las regiones y municipios y que aún le cuesta imaginar el desarrollo desde cada territorio”⁷. A su vez, en una conferencia presentada con ocasión del Lanzamiento Nacional de la propuesta “Chile Descentralizado... Desarrollado” (ex-Congreso Nacional, 12 junio 2013), señaló que desde la OCDE el desarrollo de Chile se ve como:

- Uno de los países más concentrados.
- Uno de los países fiscalmente más centralizados.
- Con muchas políticas definidas de modo uniforme desde el nivel central.
- Ausencia de una política urbana; y ausencia de una política rural.
- Concentración, centralismo y uniformidad que limitan el crecimiento y alimentan la desigualdad.
- Fuerte resistencia a la descentralización en los grandes ministerios centrales.
- Demanda política por descentralización no claramente constituida.
- Limitada identidad local y regional.
- Deseo por avanzar, pero excesiva prudencia que resta credibilidad
- Indefinición respecto del enfoque a adoptar.

3.2. El centralismo asfixia a la capital y le quita el oxígeno a las regiones

Esta declaración fue pronunciada por el Presidente Sebastián Piñera con ocasión de su mensaje del 21 de mayo de 2010, aludiendo al doble efecto negativo de la excesiva centralización del país: deterioro de la calidad de vida de la capital, cuyo paliativo demanda de una desbordante cantidad de recursos que de otro modo podrían invertirse en abrir más y mejores oportunidades de desarrollo en el resto del territorio nacional.

Lo anterior llama al recuerdo el lema bajo el cual hace ya 30 años se realizó en Concepción la Primera Jornada Nacional de Regionalización: “SALVEMOS LA CAPITAL, DESARROLLANDO A LAS REGIONES”, dando la explícita señal que las demandas regionalistas por descentralizar Chile y desarrollar las regiones no estaban dirigidas, ni lo están hoy, en contra de los habitantes de la capital, sino que, muy por el contrario, a favor de la habitabilidad y calidad de vida de ésta. Sin embargo, hasta la fecha la ciudadanía aún no conoce de medidas estructurales y significativas para poner freno y revertir esa descontrolada tendencia. Por el contrario, durante las últimas décadas y hasta el presente, diversas decisiones públicas han apuntado en el sentido inverso, como es el caso de:

- La mayor inversión en viviendas sociales en proporción al tamaño poblacional de la capital (en la década del 90 en promedio 10% mayor al resto del país, incentivando la radicación en la capital, más allegados, y, consecuentemente, más problemas concentrados en la R.M.).
- La concentración programada para Santiago del 66,7% de los megaproyectos de inversión pública del Bicentenario (en vez de haber aprovechado la oportunidad histórica para legarle a las futuras generaciones de chilenos un país descentralizado, de desarrollo más equilibrado y significativo en todo su territorio).
- La iniciativa forzada y controversial de transformar al aeropuerto Cerrillos en un proyecto inmobiliario de grandes proporciones, en vez de mantenerlo como aeródromo alternativo y ampliar sus áreas verdes y recreacionales.

⁷ La Tercera, 4 de noviembre de 2012

- La ampliación en 145,7% del área urbana del Gran Santiago en el año 2002, con cabida para 950.000 nuevos habitantes, y la nueva ampliación en más de 10.200 há. y su proyección para 1,6 millones más de habitantes, finalmente aprobada en noviembre⁸ de 2013 por el Consejo Regional Metropolitano⁹.

Esta descontrolada dinámica de expansión urbana genera impactos y externalidades que afectan la sustentabilidad ambiental y calidad de vida de la capital, en términos de congestión de su sistema de transporte¹⁰, contaminación del aire, crisis potencial por abastecimiento de agua¹¹ (en estos dos últimos casos agravados como consecuencia del cambio climático¹²), contaminación acústica¹³ y severo deterioro de la salud mental de sus habitantes^{14,15}. Al integrar todo lo anterior, concluimos que consecuencia de intereses políticos y económicos muy enraizados, traducidos en políticas públicas persistentemente centralizadoras, aplicadas durante décadas y bajo gobiernos de muy diversos signos, Santiago de Chile ha llegado a un punto de saturación que sobrepasa los límites de su crecimiento eficiente, generando externalidades de deterioro de la calidad de vida para sus habitantes, cuyos paliativos demandan de una desbordante cuantía de recursos, que deben ser subsidiados por todos los chilenos, sin distinción de su ubicación local.

3.3. Competitividad: un imperativo de desarrollo territorial

Para Sergio Boisier (2006, p.14), “La globalización busca estructurar un nuevo orden económico mundial, caracterizado por un único espacio de comercio y transacciones, y múltiples territorios de producción. Ello obliga a todos los actores, personas, organizaciones y territorios, a entrar a un juego competitivo de alta complejidad, en el cual la sobrevivencia solo acompañará a los más inteligentes, veloces, flexibles y complejos”.

Según la Universidad del Desarrollo (2011) en el Índice de Competitividad Regional inciden variables tales como el stock y la calidad de capital humano calificado disponible en un determinado territorio, sus resultados económicos, la calidad de las empresas, la capacidad de

⁸ Modificación de Plan Regulador Metropolitano de Santiago; Diario Oficial 26 de noviembre 2013.

⁹ Según proyección del arquitecto Marcial Echeñique, de la Universidad de Cambridge, Santiago podría llegar a triplicar su actual superficie en las próximas tres décadas, llegando a 320 mil há. (Seminario “Santiago 2041”).

¹⁰ Agudizada por el explosivo crecimiento del parque automotriz.

¹¹ En el mediano plazo la población de Santiago estará expuesta a un grave riesgo de abastecimiento de agua, como consecuencia de su excesiva expansión urbana y poblacional y del efecto del cambio climático sobre el retroceso de los glaciares (Thomson, I., artículo en *El Mercurio* 22 de abril de 2009).

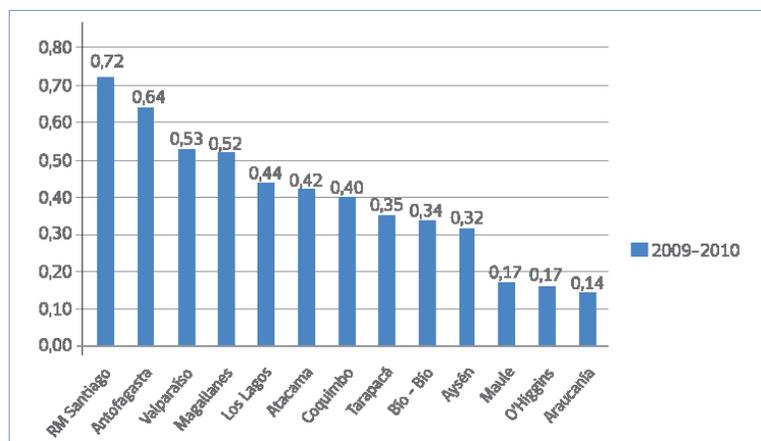
¹² Según el Departamento de Geofísica de la Universidad de Chile (artículo en *La Nación*, 22 de mayo de 2007), como consecuencia del calentamiento global “es esperable que los niveles de contaminación atmosférica urbana se vean incrementados debido a inviernos más benignos, que extiendan los períodos de mala ventilación de la cuenca atmosférica de Santiago”. De este modo “los episodios críticos de contaminación podrán alcanzar niveles más agudos y prolongados, de no mediar, con anticipación, medidas de gestión más exigentes y proyectos de ciudad dirigidos a favorecer la descontaminación y a no seguir aumentando el radio urbano y su densificación poblacional”.

¹³ Según estudio de Mapcity (*El Mercurio* 29 enero 2013), el 46% de la población del Gran Santiago está expuesto a un nivel de ruido superior a la recomendación de la Organización Mundial de la Salud (máximo de 55 decibeles).

¹⁴ Según estudio de la Organización Mundial de la Salud (1995), Santiago de Chile era la capital del mundo con la mayor prevalencia de trastornos psiquiátricos graves a nivel de atención primaria, como indicador de deterioro en la salud mental de sus habitantes. (Desde entonces al parecer no se han realizado estudios actualizados sobre ese grave indicador, ni sobre los efectos generados por el Transantiago sobre la salud mental de los habitantes de la capital).

¹⁵ “Es posible que el impacto del calentamiento global imponga decisiones tan traumáticas como el abandono de Santiago en tanto ciudad capital. La alternativa luminosa es el desarrollo de un plan de ordenamiento territorial democrático (con participación ciudadana efectiva) que permita una planificación urbana orientada a las personas antes que a los vehículos, un aceleramiento de la descentralización y la generación de una cultura y un estilo de vida sustentables” (Sohr, 2013, p. 15).

su innovación científica y tecnológica, su infraestructura, el sistema financiero, la calidad de sus servicios públicos, municipios y gobiernos regionales, así como la diversidad de sus recursos naturales, resultados que para el año 2009-2011 exhiben diferencias muy pronunciadas, como lo muestra el Gráfico 3



Fuente: Elaboración IDER-UFRO en base a Informe CIEN-UDD (2011)

Gráfico 3: Índice de Competitividad Regional (2009-2010)

Si bien es natural que existan brechas de competitividad entre regiones, es evidente que en el caso de Chile esas diferencias son demasiado extremas, con niveles de competitividad de la Región Metropolitana (0,72), en promedio casi cinco veces mayor que las regiones menos competitivas (Maule: 0,17; O'Higgins: 0,16; La Araucanía: 0,14), hecho que a su vez muestra un enorme potencial subutilizado, lo que significa la tarea de lograr, con visión de Estado, niveles bastante más equilibrados de competitividad territorial.

En un sentido más amplio, ello apunta a asumir un nuevo paradigma, el de crear confianzas y riquezas “compartidas” con las comunidades y los territorios. Al respecto, Jorge Marshall¹⁶ enfatiza la necesidad de alcanzar mejores relaciones de confianza entre los actores del desarrollo, destacando, entre otros que “la descentralización es indispensable en la generación de confianzas, ya que permite una relación más cercana entre los ciudadanos y sus autoridades”. Por su parte, Michael Porter (2011), en su última conferencia en Chile, sentenció que “Chile necesita un nuevo paradigma de competitividad, en el cual, para impulsar el desarrollo económico, junto con mantener la estabilidad macroeconómica, debe modernizar el Estado e impulsar la descentralización”, llamado que se inscribe en el paradigma del *shared value* en el que el propio Porter junto a Mark R. Kramer llaman a crear valor compartido entre las empresas y las comunidades y territorios en que éstas están insertas (Porter & Kramer, 2011).

En esa lógica también es interesante destacar lo planteado en el informe “La Educación Superior y las Regiones: globalmente competitivas, localmente comprometidas (OCDE, 2007), que destaca el rol determinante que le corresponde asumir a las universidades para contribuir a la competitividad y desarrollo de los territorios en los que están insertas, tarea respecto de la cual Chile, desde su ingreso a este selecto grupo de países, hasta la fecha no ha formulado una política pública consistente, acompañada de un conjunto coherente y articulado de medidas para ponerla en práctica.

¹⁶ En El Mercurio, 21 de junio de 2011. Disponible en <http://www.economiaynegocios.cl/noticias/noticias.asp?id=85872>

3.4. Promesas Electorales, con frustraciones regionales

“Hoy necesitamos políticos que busquen el poder para distribuirlo, más que concentrarlo” es el llamado del cientista político y diplomático James Joseph (2000), de validez universal, ciertamente muy pertinente al caso de Chile. Sin embargo, a pesar que durante las últimas décadas en nuestro país la ciudadanía ha conocido diversos programas de gobierno, compromisos electorales e intentos de avance dirigidos a compartir una parte del poder político con los niveles subnacionales, una y otra vez, todas estas promesas se han encontrado con la barrera, hasta ahora infranqueable, de los intereses cortoplacistas y electoralistas de las cúpulas centralizadas del poder, como lo demuestran los compromisos electorales de las sucesivas candidaturas presidenciales, en su mayoría hasta ahora incumplidos:

Elección 1999, Programa de Joaquín Lavín

- “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”.
- “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”.

Elección 1999, Programa de Ricardo Lagos¹⁷

- “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”.

Elección 2005, Programa de Michelle Bachelet

- “Impulsaremos la elección directa de los Consejeros Regionales”.
- “Promoveremos el fortalecimiento de los Gobiernos Regionales”.
- “Promoveremos un gran pacto fiscal entre el Gobierno, las Municipalidades y la ciudadanía, orientado a ampliar los recursos, las capacidades, la eficiencia y la rendición de cuentas en las comunas”.
- “Traspasaremos a los Gobiernos Regionales y Municipales, a través de un proceso planificado, todas las responsabilidades públicas relacionadas con la gestión del territorio”.

Elección 2009, Programa de Sebastián Piñera

- “Descentralizar el país tiene que dejar de ser una eterna promesa y transformarse en una firme realidad”.
- “Nuestro gobierno será el gobierno de las regiones, y para eso vamos a impulsar una profunda revolución descentralizadora, transfiriendo poder efectivo a las regiones y a los municipios, a través de la transferencia de funciones, atribuciones y recursos, desde el gobierno central a los gobiernos regionales y comunales”.
- “Necesitamos fortalecer la democracia regional y comunal haciendo más directa y participativa la elección de sus autoridades”.
- “Implementaremos la elección directa de los consejeros regionales”¹⁸.
- “Aplicaremos el principio de doble subsidiariedad. Todo aquello que puedan realizar los gobiernos regionales mejor que el gobierno central, será de competencia de las regiones. Y todo lo que puedan hacer mejor los municipios que los gobiernos regionales, será de competencia de los municipios”.
- “Generaremos incentivos para atraer, retener y desarrollar Capital Humano Calificado en las regiones, sean profesionales o técnicos”.

¹⁷ Más allá de su semántica, obsérvese el alto grado de coincidencia entre los programas de Lavín y Lagos.

¹⁸ El compromiso era elegir CORES en octubre de 2012, conjuntamente con las elecciones municipales, y no recién en noviembre 2013, junto y totalmente subsumidas por las presidenciales y parlamentarias.

El contraste entre todos estos compromisos programáticos y los avances efectivamente alcanzados, además de frustrante, resulta bastante preocupante en el evento que esa lógica inercial se reeditara en los períodos venideros.

4. CHILE SERÁ DESCENTRALIZADO, O NO SERÁ DESARROLLADO

Refiriéndose a los desafíos pendientes que Chile debe asumir con urgencia, en su prólogo del libro “Pensando Chile desde sus Regiones”, Joan Prats sentenció “Chile será descentralizado, o no será desarrollado” estableciendo, con elocuencia la relación directa entre un proceso efectivo de descentralización y las perspectivas del país de alcanzar el desarrollo. De un modo magistral sitúa el problema central en la concentración del poder, señalando: “El salto al desarrollo requerido para que Chile se instale estructuralmente entre los países avanzados del mundo, se encuentra bloqueado por un haz de desigualdades anudadas por la concentración económica, política y territorial del poder” (Prats, 2008¹⁹).

Como orientación hacia el futuro, agrega que: “...este no pasa por concebir el desarrollo de Chile como impulsado casi únicamente por la fuerza de la capital sino por una red de regiones-ciudades descentralizadas, crecientemente fortalecidas en sus capacidades institucionales y de impulso económico, social y cultural, debidamente enmarcadas, incentivadas, financiadas, apoyadas y supervisadas a nivel nacional.”. Y concluye “Este nuevo regionalismo no es una mera descentralización regional y municipal, sino una nueva concepción de Chile y de su desarrollo. Es fruto de pensar Chile desde sus regiones, incluida la Metropolitana”. Refuerza dicha orientación, refiriéndose al caso de los países que han logrado transitar de un modelo centralizado a uno descentralizado, o incluso autónomo como en el caso de España, los que “no solo no han visto disminuido sino que han visto fortalecido el rol de la capital y de sus elites”. Y subraya: “Para el buen desarrollo democrático no se trata de negar el rol indispensable de las elites políticas, económicas, mediáticas o culturales, sino de ampliar social y territorialmente estas elites y fomentar su apertura y renovación meritocrática permanente” (Prats, 2009, p.15).

En síntesis, Joan Prats sitúa la redistribución del poder como condición fundamental para lograr el salto definitivo de Chile al desarrollo. Esta premisa acentúa la urgencia de fortalecer la emergencia de nuevos liderazgos, capaces de ampliar los cuadros directivos a nivel local y regional, y de esta forma, contribuir a la reoxigenación de la política y a la recuperación de su legitimidad en el sistema democrático nacional.

Asumiendo el hecho que el conflicto con la concentración del poder representa una enorme traba para lograr un avance efectivo del proceso de descentralización, Prats complementa:

“La descentralización que proponemos no es un juego de suma cero en el que el poder perdido por el centro lo ganan las regiones y comunas. Contrariamente, es un juego de suma positiva, en el que el centro redefine sus roles y recursos y las regiones, -incluida la metropolitana- dejan de ser agentes desconcentrados o periféricos (es decir, terminales meramente ejecutivos y sin cerebro propio de un centro que los mantiene en permanente estado de discapacidad para justificar su tutela) para convertirse en nodos autónomos de una red neuronal que multiplica la inteligencia, la comprensión, la participación de la gente, el conocimiento y reconocimiento desde la igualdad de la

¹⁹En ponencia del VI Encuentro Nacional de Estudios Regionales. Red Sinergia Regional, Temuco, Chile.

gran diversidad del país, que multiplica las oportunidades, el emprendimiento y la riqueza y que permite mejores políticas de distribución y protección de los más vulnerables” (Prats, 2009, p. 15).

Estas conclusiones son coincidentes con la reflexión de Ximena Abogabir²⁰ respecto de la emergencia de los nuevos movimientos sociales:

“La era de la información nos invita a repensar el poder, ya que dejó de ser un juego de suma cero (si te doy, yo pierdo), sino más bien constituye la única forma de gobernar a través de la construcción de nuevos paradigmas de responsabilidad compartida, en la perspectiva de que las personas adquieran la autoría sobre su particular modelo de desarrollo. De lo que se trata ahora no es de acaparar poder, o repartir una tajada de poder, sino de recrear la sociedad, reinventar la política, o dicho en palabras grandes, evitar el derrumbe de la civilización a partir de colectivos que no logran ponerse de acuerdo”.

Visto así, todos estos planteamientos refuerzan la necesidad y urgencia de introducir cambios en el sistema político vigente, de incentivar la emergencia de nuevos liderazgos, de ampliar los cuadros dirigenciales a nivel local y regional y de contribuir a la *reoxigenación* de la política y a la recuperación de su legitimidad en el sistema democrático nacional.

5. CONCIENCIA, IMPACIENCIA Y MOVILIZACION REGIONAL: LA URGENCIA PARA ACTUAR

En los últimos años ha emergido un fenómeno nuevo: las movilizaciones sociales de comunidades locales y regionales, como son, entre otros: Arica, Araucanía, Isla de Pascua, Chaitén, Chiloé, Huasco, Magallanes, Aysén²¹, Calama^{22,23}, Freirina, Quellón, Tocopilla. Si bien su expresión más inmediata y visible son demandas por servicios y ambientales, es necesario entender que en su origen, más que problemas de seguridad pública, en su mayoría se trata de respuestas al relativo abandono e inmovilismo de muchos años de parte de diferentes gobiernos centrales y de la élite política y económica, incapaz de entender que en su esencia se trata de aspiraciones por mayor equidad y oportunidades de desarrollo para las comunidades de dichos territorios, que no se resuelven en forma reactiva ni con el envío de fuerzas especiales.

Cabe esperar que lejos de diluirse, este despertar ciudadano territorial ha llegado para quedarse, con alta probabilidad de reaparecer con renovada fuerza, desde los más diversos lugares del país y por los más diversos motivos. En consecuencia, además de las razones de fondo para impulsar sin nuevas demoras un proceso significativo y sostenido de descentralización y de fortalecimiento de las capacidades locales y regionales, hay motivos de oportunidad que aconsejan actuar con sentido de urgencia y con más capacidad de

²⁰ Artículo *Compartir poder: ceder a la privilegiada posición* en El Mostrador 4 de Noviembre de 2012. Disponible en <http://www.elmostrador.cl/opinion/2012/11/04/compartir-poder-ceder-a-la-privilegiada-posicion/>

²¹ Inédito movimiento social regional, de sorprendente transversalidad y fuerza, diagnosticado en forma tardía y mal manejado desde el nivel central, provocando incluso la renuncia del Ministro de Energía.

²² Por considerar insuficientes los US\$ 200 millones que contemplaba el proyecto de ley que creaba el Fondo de Desarrollo del Norte, FONDENOR. En torno a esta demanda ahora se coordinando una acción conjunta de todos los Municipios mineros, liderados por el alcalde de Calama.

²³ Según un estudio de Patricio Meller (El Mercurio, 25 de diciembre 2012), el aporte de las regiones mineras (PIB per cápita 163% superior al de regiones no mineras y 45% mayor que Santiago) a la economía del país contrasta con el bajo gasto en salud (15% inferior al de regiones no mineras) y educación (SIMCE y PSU por debajo de regiones no mineras y de Santiago).

anticipación y de escucha, y con apertura a la participación de dichas comunidades, que la mera reacción y utilización de la fuerza pública.

El periodista Tomas Mosciatti refuerza la necesidad de este cambio de actitud señalando “regiones no solamente ignoradas, sino que abandonadas, despreciadas por el gobierno central. Por eso nuestro país está como está. Ese trato del Estado tiene que terminar. Habrá indignados no solamente por la educación, sino que en numerosas regiones del país que alguna vez se levantarán para reclamar contra ese poder insolente y oprobioso”²⁴.

Y esta preocupación ya no se aprecia solo en grupos académicos o ciudadanos regionalistas, sino que se ha venido instalando crecientemente también en la ciudadanía en general, como lo demuestra, por ejemplo, la encuesta CEP de septiembre-octubre 2013, según la cual el 73% de los encuestados se declara de acuerdo con la descentralización, dato que refuerza la anterior medición de Adimark (mayo 2011) según la cual la descentralización es la segunda gestión más mal evaluada del gobierno (29% aprueba, 60% desaprueba), sin ninguna diferencia significativa entre la apreciación de los encuestados de regiones y los de Santiago.

Parte II: PROPUESTAS

1. CONSTRUIR UNA POLÍTICA DE ESTADO: MARCO ESTRATEGICO

1.1. Escuchemos a Séneca: sin puerto de llegada, seguimos a la deriva

Hace casi dos milenios, el filósofo bético-romano Lucio Anneo Séneca pronunció uno de sus más célebres epígrafes, que hoy sigue plenamente vigente: “Cuando no sabemos a qué puerto nos dirigimos, todos los vientos son desfavorables”. En el contexto del presente artículo, ello significa que en Chile el tan necesario y tantas veces prometido proceso de descentralización y de desarrollo local/regional, ha sido y sigue siendo un barco a la deriva: no tiene destino ni rumbo definidos, carece de un Proyecto País, plasmado en una Política de Estado y una Agenda Concordada para realizarlo, de horizonte generacional más que electoral, que dé sentido y direcciona un esfuerzo compartido y convergente de construcción, en el que todos los actores del desarrollo regional y nacional se sientan convocados y puedan aportar.

En efecto, quienes en los debates políticos y académicos hablan y escriben sobre descentralización, en los hechos están pensando en modelos de gestión pública muy diferentes: en un extremo hay quienes piensan que basta con introducir unos pocos cambios de menor alcance al modelo centralista vigente. En el otro, algunos propician la adopción del modelo federal. Otros optan por una ecuación intermedia, la del modelo de Estado Regional que, manteniendo lo que es esencial a la condición de unitario, descentraliza todo lo demás, sea al nivel local/municipal o al nivel regional, según contribuya a potenciar un mejor desarrollo.

Son modelos que responden a concepciones muy distintas y hasta contrapuestas, por lo que no da lo mismo por cuál, en definitiva, optará el país. Pero en el intertanto, al no disponer aún de un modelo de Estado descentralizado hacia el cual converger, ni de la hoja de ruta a seguir para alcanzarlo, significa perder mucha energía, tiempo y recursos en sucesivos intentos de

²⁴ Comentario en Radio BíoBío, en relación al trágico accidente aéreo de Juan Fernández.

reforma relativamente inconexos entre sí, sin saber en dirección a qué modelo apuntan, por lo que en su mayoría luego no prosperan, con la consiguiente frustración para sus autores y las comunidades regionales afectadas. Pero además, esta carencia de una Política y Modelo de Estado pone en evidencia la falta de convicción y de voluntad política observables en muchos de nuestros dirigentes políticos para impulsar un proceso efectivo y sostenido de descentralización. El resultado final es que en Chile, bajo uno y otro gobierno, se ha hablado y prometido mucho en materia de descentralización, pero se avanza y cumple muy poco. Peor aún, con frecuencia se retrocede, imponiéndose en la agenda pública, una y otra vez, intereses contingentes, cortoplacistas y electoralistas, predominando lo urgente sobre lo importante, situación que se hacen aún más evidentes con períodos de gobierno de sólo cuatro años.

1.2. Visión de País: descentralizado, desarrollado y cohesionado

Apoyados en reflexiones, debates, ensayos y propuestas previas, compartidas con diversas instituciones y personas comprometidas con este desafío y asumiendo la diversidad de Chile como su principal riqueza, con el fin de romper la inercia e inducir a un fecundo debate, proponemos la siguiente Visión de País (von Baer, H., 2009; von Baer, Toloza, I. & Torralbo, F., 2013):

Queremos pensar y construir entre todos un Chile:

Bueno para vivir, para todos sus habitantes, en todas sus comunas y regiones, en el que caben e interactúan fecundamente proyectos políticos y de desarrollo territorial diversos, dentro de un marco constitucional nacional común y compartido por todos; un país capaz de desarrollar todo su potencial humano y productivo, sustentable, competitivo, participativo, inclusivo y multicultural; con autoridades locales y regionales electas por la ciudadanía, dotadas de poder político, competencias y recursos de decisión autónoma, capaces de asegurar igualdad de oportunidades y de resolver con eficacia las necesidades de bienes y servicios de la población.

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

1.3. Impulsar un Nuevo Trato Estado-Territorios

El principal cambio de enfoque propuesto, que a modo de síntesis se ilustra en el Diagrama 1 apunta a construir un “Nuevo Trato Estado-Territorios”, lo que implica un giro significativo del modelo centralizado de relaciones aún vigente, que sigue marcando una parte predominante de las políticas, instrumentos y recursos públicos del país.

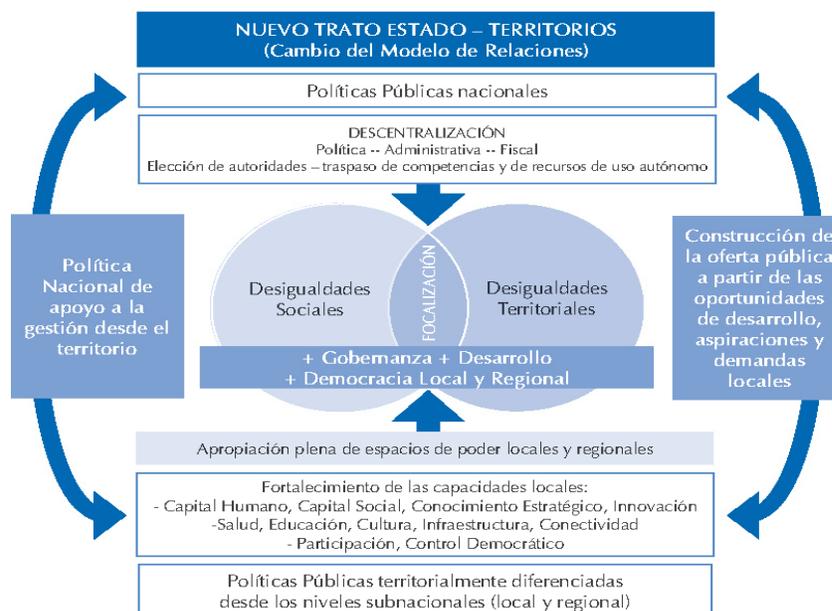


Diagrama 1: elaboración propia, IDER-UFRO

En efecto, este Nuevo Trato implica un cambio de fondo, a ser construido en forma gradual y progresiva, pero sostenida, que en lo principal significa:

- Construir la oferta pública a partir de las diferenciadas oportunidades de desarrollo, las aspiraciones y las demandas de las respectivas comunidades y territorios locales²⁵, más que desde el aparato central del Estado.
- Implementar una activa política nacional de apoyo a la gestión desde el territorio²⁶, privilegiando las políticas e instrumentos públicos aplicados desde los niveles subnacionales (enfoque *bottom up*).
- Focalizar esfuerzos en la construcción de capacidades locales y regionales.
- Crear condiciones favorables para una efectiva Participación Ciudadana desde la base local, junto a un eficaz Control Democrático sobre el avance de dichos procesos y los servicios más importantes dirigidos al desarrollo de la respectiva comunidad y territorio.
- Impulsar, simultáneamente, políticas públicas nacionales, reformas y medidas estratégicas de descentralización (política, administrativa, fiscal), con elección directa de las autoridades regionales: Intendentes (futuros Presidentes Regionales), Consejeros Regionales, así como un mayor traspaso de competencias y de recursos de uso autónomo, debidamente articulados y convergentes.
- Promover activamente condiciones favorables para lograr una más efectiva apropiación en el ejercicio de los poderes locales y regionales.

En consecuencia, el resultado buscado de este nuevo modelo de gestión pública, a ser pensado y construido principalmente desde lo local y regional (enfoque *bottom up*), es el de ampliar significativamente las oportunidades de desarrollo humano en todas las comunidades y territorios de Chile y alcanzar en ellas mejores condiciones autónomas de desarrollo, participación, control democrático y gobernanza, ejercidas por sus propios habitantes.

²⁵ Según lo propone Germán Correa, (2009), en “Un nuevo paradigma descentralizador: organizar la oferta central desde la demanda regional”. En H. von Baer (Ed.), *Pensando Chile desde sus Regiones*, Ediciones Universidad de La Frontera. p.211-233.

²⁶ En la lógica planteada por Patricio Vergara (2012), en “Descentralizar desde abajo”. Centro de Investigación en Políticas Públicas de Tarapacá, CIPTAR.

1.4. Adoptar el Modelo de Estado Regional: ni centralizado, ni federal

Uno de los roles del Estado es crear las condiciones para que todos sus habitantes puedan desarrollar en plenitud todas sus potencialidades, en todo el territorio, por lo que no da lo mismo qué modelo de gestión pública se da un país para mejor servir dicho propósito. En esa lógica resulta muy ilustrativo comentar los resultados de un estudio que la Fuerza Aérea de los Estados Unidos encargó el año 1964, dirigido a conocer qué modelo de organización permitiría enfrentar mejor un ataque militar inesperado contra dicho país. El equipo encargado del estudio, encabezado por Paul Baran, comparó el comportamiento de tres modelos: centralizado, descentralizado y distribuido en red, representados en el Diagrama 2:

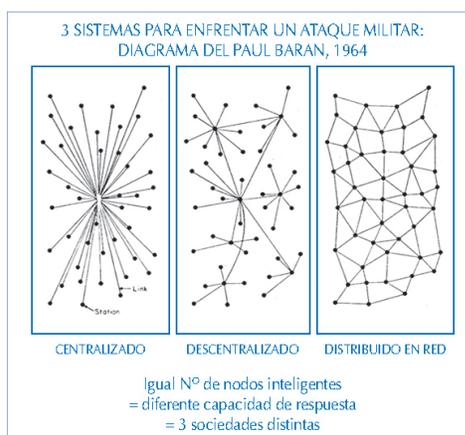


Diagrama 2: Modelos de Paul Baran, 1964

Lo interesante de esta comparación, es que cada uno de los modelos de organización dispone de la misma cantidad de nodos inteligentes, dotados de capacidad autónoma para adoptar decisiones y generar respuestas apropiadas a las condiciones que deben enfrentar, dando lugar a tres sociedades diferentes, con una dinámica autónoma de desarrollo significativamente distinta.

La comparación, realizada en la década del 60, lo es aún más para la dinámica actual de la sociedad del conocimiento y de la globalización del siglo 21. La diferencia entre los tres modelos, muy importante al momento de adaptar uno u otro modelo de desarrollo y de Estado, radica en el modo como estos nodos se conectan, se comunican e interactúan entre sí, en la forma como dichas conexiones les facilitan o dificultan apoyarse, complementarse y aprender unos de otros, les permiten o impiden crear, innovar y enfrentar desafíos, en definitiva, abrir nuevas y mejores oportunidades de desarrollo.

Para el caso de Chile, dada la extensión longitudinal y diversidad de su territorio y la alta frecuencia de sus catástrofes naturales, la adopción de un modelo de gestión pública descentralizado, dotado de nodos inteligentes distribuidos en red a lo largo de su territorio, surge entonces como la opción más funcional a su realidad natural y potencial de desarrollo.

Hace más de dos décadas, José Luis Cea (1991), centró ya su atención en la realidad paradójica del modelo de gestión pública vigente en Chile señalando: “Nuestro Estado es una forma política demasiado grande, distante de los gobernados, centralizado, burocrático e ineficiente, y, al mismo tiempo, demasiado pequeño, para resolver con eficacia las demandas de bienes y

servicios de una sociedad de la participación”. Juan Carlos Ferrada (2007) amplía esta preocupación al decir: “El modelo de gobierno y administración territorial de nuestro país se aleja de los objetivos descentralizadores alguna vez formulados e insiste en una fórmula agotada y en revisión en buena parte de los Estados modernos, aún los de tradición unitaria y centralizada. Las externalidades y vicios de este modelo son evidentes, los que impactan especialmente en la legitimidad política del aparato estatal y en el desarrollo de los territorios”.

A su vez Rafael de la Cruz, experto de BID en descentralización latinoamericana, señala respecto a las particularidades del modelo chileno: “Chile necesita alinear su modelo intergubernamental. En este momento es una superposición de un modelo centralizado con uno descentralizado, sin muchas de las ventajas de ninguno de los dos y con muchas de las desventajas de ambos. Por mi lado creo que el país podría ganar mucho en eficiencia y democratización con una mejor alineación al modelo descentralizado”²⁷. En referencia a las trágicas consecuencias del terremoto y tsunami, Sergio Nuñez, aludiendo a las muertes y tragedias que podrían haberse evitado con un sistema de gestión pública más centrado en decisiones autónomas de las autoridades locales, sentenció: “El Centralismo mata”²⁸.

Desde su austral Punta Arenas, Mateo Martinic, Premio Nacional de Historia, reclama “El centralismo agobiante en la forma de gobernar ha hecho crisis”. En la misma dirección, Felipe Cubillos, en una de sus últimas conferencias testimoniales expresó con visible enojo: “Simplemente el sistema no da el ancho. La forma como funciona el Estado chileno en el siglo 21 no puede con todas las demandas ciudadanas”. Iván Fuentes, carismático líder del Movimiento Social por Aysén²⁹, refiriéndose a la insensibilidad de las autoridades de la capital, interpela: “Santiago no puede ser Chile, tiene que ser la capital de Chile, una capital de hermanos que reparta mejor”, agregando: “Nuestro Estado tiene un cuerpo ancho, con brazos cortos, que no llegan a la periferia, ni a los extremos del país. Propongo hacer una política distinta: desde la periferia, a La Moneda”³⁰.

Una de las tareas fundacionales más determinantes al momento de pensar una *Política de Estado en Descentralización y Desarrollo Territorial para Chile*, es definir previamente el *Modelo de Estado* al que se aspira a llegar, en cuanto a su organización territorial y distribución de potestades. Una vez definido dicho modelo, se puede construir, en forma coherente y funcional a dicho marco, una *Agenda Concordada*, que permita avanzar en forma convergente, sostenida, focalizada y gradual en dirección a dicha meta, y establecer la correspondiente *Hoja de Ruta*, que defina los principales hitos y etapas, las medidas estratégicas más determinantes para avanzar en el proceso, así como los plazos, puntos críticos y responsables para su ejecución.

Para orientar la trascendente decisión del *Modelo de Estado* más apropiado a adoptar, es necesario considerar el contexto histórico, institucional y político de Chile, su singular geografía y amplia diversidad, así como su dimensión y distribución demográfica y económica. Asimismo, es conveniente recurrir a la experiencia internacional comparada, que ofrece diferentes *Modelos de Estado*, aplicados por distintos países en cuanto a su organización territorial y distribución de potestades, según el contexto de sus respectivos procesos históricos, políticos, económicos y culturales. Es así como, graduando de mayor a

²⁷ Comunicado personal con H. von Baer, diciembre de 2012.

²⁸ Nota personal (2010), con ocasión de charla del autor a alumnos de Universidad Federico Santa María, Valparaíso.

²⁹ Ahora electo Diputado por Aysén

³⁰ El Ciudadano, marzo 2012

menor nivel de distribución de potestades y de descentralización en su organización territorial, en la experiencia institucional de los países se pueden reconocer diferentes *Modelos de Estado*, como son por ejemplo:

- Estado Federal: Suiza, Canadá, Estados Unidos, Alemania.
- Estado Autonómico: España.
- Estado Regional: Francia, Italia, Colombia, Perú.
- Estado Unitario centralizado: Chile.

Más que modelos puros, entre estas formas de Estado a su vez existen matices. Según Ferrada (2003), “actualmente un buen número de Estados, producto de los requerimientos de eficacia y eficiencia que les impone la gestión administrativa, han generado procesos de desconcentración y descentralización administrativa sin renunciar a su carácter de Estado unitario”. En referencia a Chile, agrega que

“El modelo actual de distribución territorial del poder chileno es incapaz de solucionar los problemas del centralismo político, falta de participación ciudadana e insuficiente desarrollo regional. Esto hace necesario avanzar más decididamente en la construcción de un modelo de Estado en el que las regiones estén dotadas del poder político y administrativo necesarios para generar su propio proyecto de desarrollo, en base a una amplia legitimación de sus órganos directivos y una disponibilidad real de recursos para inversión productiva. Este nuevo modelo de Estado no puede seguir definiéndose como un Estado Unitario descentralizado, ya que ello hace referencia principalmente a una distribución de poder administrativo. Es necesario hablar de un Estado regional, en el que las regiones tengan la autonomía y jerarquía necesarias para plantear sus propias estrategias y políticas de desarrollo, contando para ello con las herramientas jurídicas indispensables para cumplir con su cometido”.

Varios otros autores, entre ellos José Luis Cea, coinciden con optar por el modelo de Estado regional: “No faltan los que defienden propuestas de reestructuración administrativa, funcional y territorialmente concebidas, pero difusas en las finalidades perseguidas y sin penetrar para nada en las demás funciones públicas tradicionales. Anhelamos una agenda de transformaciones mucho más hondas y vastas. Me asiste la convicción que el Estado regional es la forma de sociedad política más congruente con la aspiración modernizante de los chilenos” (Cea, J., 1997, p.338). Por su parte Francisco Zúñiga³¹ plantea “...redefinir el Estado chileno como un Estado regional, otorgando más espacios de participación ciudadana en el origen y gestión de los gobiernos regionales”, en donde la ciudadanía de las regiones participe en la elección de todas sus autoridades regionales.

Según Ferrando Badía³²,

“el Estado regional se caracterizaría porque las regiones que lo componen son categorizadas como entidades autónomas, dotadas de personalidad jurídica, no originaria ni soberana, que gozan de una potestad legislativa y de administración limitada, condicionada y subordinada a la potestad de gobierno del propio Estado. Así, en el Estado regional -al estilo italiano o español-, las unidades regionales poseen competencias legislativas, administrativas y financieras, pero ellas como una derivación del reparto de potestades que ha hecho el propio constituyente estatal, único titular de este poder”.

³¹ Diario La Segunda, 3 de septiembre. Disponible en <http://www.lasegunda.com/movil/detallenoticia.aspx?idnoticia=876224>

³² Citado por Ferrada (2003).

De esta manera, el Estado regional se construye como una opción de descentralización política alternativa al Estado federal, recogiendo alguno de los elementos de éste -autonomía política, solidaridad y controles jurídicos-, pero sin compartir el poder originario y supremo - poder constituyente- que da cohesión al Estado central. Al respecto, Villanueva (2009) describe los siguientes componentes más característicos del Estado regional³³:

- los órganos regionales tienen personalidad jurídica de derecho público, funciones, atribuciones y patrimonio propios;
- los integrantes de los órganos regionales son democráticamente elegidos por el cuerpo electoral de la región mediante sufragio universal y en votación directa³⁴.
- respetando la Carta Fundamental y las leyes del país, los órganos regionales reciben de la Constitución, competencias para darse sus propios estatutos, es decir, para dictar y ejecutar con autonomía el derecho que rige en las comunidades territoriales respectivas;
- la administración, la jurisdicción y el control en general se realizan por organismos regionales autónomos, no dependientes de, ni subordinados jerárquicamente a las autoridades correspondientes de la capital, aunque sean éstas las que retengan la facultad de revisar, solo a posteriori y por la vía de la tutela, si son entes administrativos o del control de constitucionalidad y legalidad en los demás casos, lo resuelto en ciertos y graves asuntos en la sede regional.

En complemento de todo lo anterior y para los fines de nuestro análisis, aplicando un conjunto de criterios para seleccionar el Modelo de Estado más apropiado al caso de Chile (von Baer, H., 2009; von Baer H. et al., 2013), también descartamos el modelo de Estado federal dado que significaría no preservar la esencia del Estado unitario; una complejidad y costos de expansión burocrática innecesarios y desproporcionados para el tamaño demográfico y económico de Chile (tanto actual como esperable para las próximas décadas). Tampoco nos parece aconsejable la adopción del Estado autonómico -seguido en España, más aún cuando en Chile no existen las características históricas, culturales y políticas propias de las regiones autonómicas españolas. En cambio, la aplicación de dichos criterios también nos orientan hacia la alternativa del modelo de *Estado Regional*, entre otros, porque si bien preserva la esencia del Estado unitario, impondría un avance más significativo del proceso de descentralización y de fortalecimiento de capacidades de todas las comunidades locales y regionales y responde mejor a la amplia y rica diversidad característica de Chile. En definitiva, acercaría en menos tiempo a niveles más equilibrados de desarrollo social y territorial, propios de los países desarrollados.

1.5. Aplicar una estrategia sistémica: Tres *Procesos Clave* interdependientes

Para poner en marcha una Política de Estado comprensiva y coherente de descentralización y de desarrollo local/regional, (en vez de diversas medidas parciales o aisladas aplicadas por uno u otros gobiernos de turno), proponemos una estrategia sistémica de abordaje, que significa impulsar en forma simultánea y convergente tres *Procesos Clave* e interdependientes:

³³ Enunciados que son “requisitos mínimos y copulativos, por lo que la ausencia de uno o más de ellos, superlativamente de los dos primeros, nos sitúa en el ámbito de la desconcentración o en la fase inicial de la descentralización, pero no en lo característico del Estado Regional”. J. Cea (1992), Sobre el nuevo Gobierno Regional Chileno, Revista de Derecho Universidad Austral; III N° 1-2. Citado por Villanueva (2009).

³⁴ El Informe “Estado Unitario y Descentralización” (2004) elaborado por Juan Carlos Ferrada, señala que la elección directa de las autoridades regionales no pone en cuestión el carácter unitario del Estado, sino que, al contrario, refuerza la legitimidad de este.

- 1) Descentralización: significa traspaso efectivo de poder de decisión autónomo, de competencias y de recursos, desde el gobierno central a los niveles subnacionales, es decir, desde el centro a la periferia, desde arriba abajo, (*top down*), en tres planos principales: político, administrativo y fiscal (presupuestario y tributario)^{35,36, 37}
- 2) Fortalecimiento de Capacidades Locales y Regionales: implica la construcción de capacidades y ampliación de oportunidades, de personas, instituciones y redes, a nivel de comunidades y territorios de nivel micro-local y meso-regional, generada en forma endógena desde la base, desde abajo-arriba (*bottom up*), en una amplia variedad de planos o ejes temáticos de acción, tales como: Capital Humano, Capital Social, Conocimiento e Innovación, Desarrollo Económico Territorial, Ordenamiento y Sustentabilidad Territorial, Infraestructura, Energía, Conectividad Digital, Integración Internacional y fronteriza; Identidad, Patrimonio y Cultura, etc.
- 3) Participación y Control Democrático: gestión de la demanda y propuesta fundada, de la movilización legítima y del control democrático por parte de la sociedad civil y la ciudadanía en general, de todas las regiones, incluida la R.M., realizada en diversos planos de acción (participación, articulación entre actores, comunicación, control ciudadano)³⁸.

2. CONSTRUYENDO UNA AGENDA CONCORDADA: SELECCIÓN DE MEDIDAS ESTRATÉGICAS

En referencia a cada uno de estos tres *Procesos Clave*, hemos seleccionado un conjunto actualizado de *Medidas Estratégicas*, entre diversas de las propuestas propias³⁹, las de otros grupos políticos y centros de estudio, como son la Comisión DC-RN (2012)⁴⁰, Grupo ResPública-Chile (2013)⁴¹, RIMISP (2013)⁴², Coalición Regionalista⁴³, así como las más relevantes de las candidaturas presidenciales del proceso electoral 2013, ordenadas según *zonas de convergencia*, con el fin de aportar al país y a la propuesta *Comisión de Estado* una

³⁵ Según Villanueva (2009) des-cen es “separar del centro”, implica una distribución de la actividad del Estado y del poder, que admite que el poder público y/o las funciones públicas estén distribuidas y sean ejercidas con mayor o menor independencia por ciertos grupos estructurados en el seno del Estado.

³⁶ Considerando la experiencia chilena Mardones (2008) propone definir descentralización como “aquellas reformas institucionales dirigidas a la transferencia de responsabilidades, recursos o autoridad desde el gobierno central hacia gobiernos subnacionales autónomos, tendientes a asegurar la representación democrática de comunidades territorialmente localizadas y una más eficiente y eficaz provisión de bienes y servicios públicos”.

³⁷ Más allá de las definiciones referidas al ámbito público, en la práctica es deseable que el traspaso de poder de decisión autónomo, de competencias y de recursos también se extienda a los diversos otros planos relevantes del desarrollo, como son el de la economía privada, la innovación científico-tecnológica, la cultura y las artes, los medios de comunicación, etc.

³⁸ Absolutamente necesario para lograr el avance sostenido de los dos anteriores *Procesos Clave*, para monitorear, controlar y, cuando fuese necesario, exigir dicho avance y el cumplimiento de compromisos contraídos, así como generar nuevos impulsos y propuestas para comprometer a los actores requeridos para el logro de dicho fin.

³⁹ En von Baer, H., Toloza, I. & Torralbo, F. (2013). Chile Descentralizado... Desarrollado. Temuco: Universidad de La Frontera. p.49-92.

⁴⁰ “Un nuevo régimen político para Chile” entre otros: Elección directa del Presidente del Gobierno Regional y de los Consejeros Regionales; Fortalecer las facultades de los Gobiernos Regionales e incrementar sus recursos; Creación de Gobiernos Metropolitanos donde las ciudades ya han adquirido ese carácter; Fortalecer el rol fiscalizador de los Concejales en los municipios; Implementar una norma de responsabilidad fiscal.

⁴¹ 95 Propuestas para un Chile mejor. Entre éstas, Cap.2, Chile descentralizado: más desarrollo, mejor democracia: 1. Comisión Asesora especializada; 2. Elección de todas las autoridades regionales en octubre 2016.

⁴² Nueva Agenda Regional contra la desigualdad territorial.

⁴³ Integrado por: Los Federales; Movimiento de Acción Regional, MAR; Red Regionalista de O’Higgins; Partido Liberal Regionalista; Fuerza del Norte; Movimiento Ciudadano de Aysén; Centro de Estudios Pedro León Gallo de Atacama; Movimiento Regionalista de Atacama; Movimiento Ciudadano de Copiapó; Movimiento Ciudadano de Calama.

fundada de *Agenda Concordada* susceptible de ser puesta en práctica y actualizada a partir del nuevo cuatrienio de gobierno (2014-2018).

2.1. Descentralización

Descentralización Política: más poder autónomo, mejor política

Objetivo Estratégico: Traspasar, distribuir y expandir el poder político de decisión autónoma de los niveles subnacionales del desarrollo (local, regional), radicándolo en la mayor cercanía posible de los ciudadanos, y promover la generación y el empoderamiento de nuevos liderazgos de una clase política dirigencial local y regional, en una lógica de pluralidad y policentrismo en la distribución del poder.

2.1.1. Elección de los Intendentes (futuros Presidentes Regionales).

Justificación:

En la actualidad, el Presidente de la República nombra y remueve a los Intendentes Regionales.

- Están sometidos a diversas y severas limitaciones para gobernar la región en base a objetivos estratégicos de largo plazo.
- no tienen estabilidad para liderar procesos de desarrollo regional de largo plazo, con duraciones promedio: según período presidencial: Lagos: 2,7 años; Bachelet: 1,2 años; Piñera: 2,4 años⁴⁴.
- tienen una muy baja capacidad de negociación con las autoridades del gobierno central, predominando una cultura de sumisión y dependencia de las decisiones de éste, incluso en asuntos de directa incumbencia local y regional.
- con frecuencia no hay continuidad en las prioridades fijadas por uno y otro Intendente de turno, generándose pérdidas de oportunidades y de recursos invertidos, así como desaliento de parte de los funcionarios de los gobiernos regionales.
- no se generan propuestas alternativas de programas de desarrollo y gobierno de la región, que puedan ser expuestos al conocimiento y debate público de la ciudadanía de cada región, y que abran la oportunidad a ésta de optar y de ser partícipe de un determinado proyecto de desarrollo regional.
- no existen espacios de control democrático ni de rendición de cuentas sobre el desempeño del Intendente Regional.
- predomina una actitud de desinterés y de bajo involucramiento de la ciudadanía en los asuntos públicos de interés regional.
- hay una baja emergencia de nuevos liderazgos políticos regionales.
- falta convicción y voluntad de las fuerzas políticas nacionales (y de las cúpulas partidistas) por impulsar reformas dirigidas a un proceso de efectiva descentralización del poder y al fortalecimiento de capacidades locales y regionales.
- la actual figura institucional de los Intendentes Regionales expone a sus titulares a un frecuente y complejo conflicto de lealtades, entre: el partido (o sensibilidad de partido) que los propone; el Senador o Diputado que los apadrina; el Presidente de la República que los designa, a quien representa en la región, y quien los revoca, bajo las más diversas circunstancias; el desarrollo, bienestar y futuro de la comunidad regional que gobierna (lealtad que debiera ser la única y primera, sin necesidad de entrar en conflicto con las anteriores).
- Diversos estudios demuestran que la ciudadanía está mayoritariamente a favor de la elección de los Intendentes⁴⁵ y en general de la descentralización.

Propuesta:

Mediante reforma de la Constitución y de la LOC de Gobierno y Administración Regional, separar entre dos líneas

⁴⁴ Datos al 16.12.2013: Las regiones que han sufrido más cambios de Intendentes en este período son : Magallanes (4); Antofagasta, Coquimbo, Metropolitana, O'Higgins, (3); Arica, Atacama, BioBío, Los Ríos, Los Lagos (2).

⁴⁵ Según Biobarómetro (CorBioBío, mayo 2013) el 83% de los encuestados se declara a favor de la elección de los Intendentes. El Barómetro Regional de la Universidad de Los Lagos (2013), midió promedio de 80% en las regiones del BioBío, Los Ríos y Los Lagos. En un sentido más amplio, según la encuesta CEP de septiembre-octubre 2013, el 73% de los encuestados se declara de acuerdo con la descentralización, dato que refuerza la anterior medición de Adimark (mayo 2011) según la cual la descentralización es la segunda gestión más mal evaluada del gobierno (29% aprueba, 60% desaprueba), sin ninguna diferencia significativa entre la apreciación de los encuestados de regiones y los de Santiago.

funcionales y cargos (a semejanza de modelos como el de Francia o Colombia):

1. Gobierno (Ejecutivo) Regional, encabezado por un Presidente Regional (Presidente del Gobierno Regional), elegido democráticamente mediante elección popular por la ciudadanía de la respectiva región⁴⁶, dotado de facultades para la conducción superior y autónoma del desarrollo de la región y la adecuación y articulación territorial de las políticas nacionales a la región.
2. Gobierno Interior y delegado del Gobierno central, a cargo de un Gobernador (representante designado y de confianza del Presidente de la República) quien ejercerá facultades en cada Provincia⁴⁷ para resguardar en estas las políticas públicas nacionales, tales como: orden público y seguridad ciudadana; defensa; relaciones exteriores y extranjería; hacienda nacional; grandes estrategias país y orientaciones programáticas generales de carácter nacional, a ser articuladas con las respectivas estrategias de desarrollo local y regional.

Notas:

- a) Esta reforma “no pone en cuestión el carácter unitario del Estado, sino que al contrario, refuerza la legitimidad de éste (Ferrada 2004).
- b) Dado su carácter emblemático y desencadenante para un avance efectivo del proceso de descentralización en su conjunto, esta reforma del sistema político regional es considerada *la madre de las reformas de descentralización*, respecto de la cual se ha venido generando una creciente convicción y demandada de parte de las organizaciones regionalistas y la ciudadanía de regiones.
- c) En una primera etapa, su puesta en práctica podrá excluir a la Región Metropolitana, dada su alta complejidad, tamaño poblacional y electoral, así como la dificultad adicional y conveniencia de instituir en ella un Gobierno Metropolitano.
- d) Se espera que dada la nueva institución de Consejeros Regionales electos, la figura de los Intendentes Regionales se hará progresivamente insostenible.
- e) En el programa de Michelle Bachelet (p. 114) así como de la mayoría de los otros candidatos presidenciales del proceso electoral 2013, se compromete la elección de los Intendentes.

Hoja de ruta esperada: etapas y plazos de implementación :

- Diseño y formulación del proyecto: año 2013 (Comisión de Estado)
- Socialización de propuesta: 1er. semestre 2014
- Debate, trámite y aprobación por ambas ramas del Congreso: 2º semestre 2014-1er. semestre 2015 (supuesto: urgencia fijada por gobierno, voluntad política de partidos políticos y parlamentarios).
- Aprobación por Tribunal Constitucional: 2º semestre 2015.
- Organización por Servicio Electoral: 1er. semestre 2016.
- Primera elección de Presidentes Regionales: octubre de 2016, coetánea a las elecciones municipales y de Consejeros Regionales.

2.1.2. Regularización del Sistema de Elección de los Consejeros Regionales

Justificación:

- Desde la elección presidencial de 1999 (Lagos, Lavín), todas las candidaturas presidenciales vienen comprometiendo sustituir la elección directa de los Consejeros Regionales (CORES), hasta entonces ejercida por los concejales municipales, por una elección directa de la ciudadanía de las respectivas regiones.
- La reforma constitucional finalmente fue aprobada (Octubre 2009) y la elección propiamente tal fue comprometida para octubre de 2012, en forma coetánea a las elecciones municipales de alcaldes y concejales, para así instituir un ciclo de elecciones territoriales con espacios para propuestas programáticas y debates ciudadanos focalizados simultáneamente en asuntos de interés local y regional.
- Sin embargo, la excesiva demora del gobierno para enviar a trámite la respectiva Ley Orgánico

⁴⁶ Entre los requisitos a cumplir por los candidatos, se incluye la residencia efectiva en la respectiva región (se proponen cinco años).

⁴⁷ Proponemos que esta línea funcional sea ejercida a nivel de las Provincias, que el nivel territorial más apropiado para ejercer dichas funciones, desde el cargo de Gobernador Provincia, en carácter de delegado y representante del Presidente de la República, designado y de la confianza de éste. Además dicha separación de los ámbitos o niveles territoriales de ambas autoridades (una electa, la otra designada), evita la sobreposición y reduce el riesgo de eventuales conflictos de liderazgo entre ellos.

Constitucional, y luego de ambas ramas del Congreso en aprobarla, impidieron cumplir con dicho compromiso, por lo cual la ciudadanía pudo elegir sus Consejeros Regionales recién el 17 de noviembre de 2013, conjuntamente con la elección de Presidente de la República, Senadores y Diputados.

- Con el fin de poder reestablecer la lógica de elecciones territoriales (simultáneas de alcaldes, concejales y CORES en Octubre de 2016) originalmente se comprometió que por única vez y excepción, el mandato de estos primeros CORES electos en forma directa fuese solo de tres años. Sin embargo, durante la última fase del trámite de la ley se abandonó dicho compromiso, extendiendo el mandato a cuatro años.
- Además, no se realizó, como estaba comprometida (y financiada) la necesaria campaña comunicacional sobre la importancia, rol y sistema de elección de los CORES, generando un desconocimiento y confusión en la mayor parte de los electores.
- Dicha simultaneidad también indujo a que diversos candidatos a CORES se promocionaran en alianza con candidatos a la Presidencia o al Parlamento de alta proyección electoral, hecho que contribuye a confundir los roles, a reforzar la dependencia y a debilitar la importancia de los CORES respecto de los parlamentarios, dificultando su posicionamiento como actores autónomos y relevantes del desarrollo de sus respectivas regiones.
- Por todo lo anterior, sumado a la evidente mayor visibilidad y atención política, mediática y ciudadana de la elección presidencial y parlamentaria, ésta lamentablemente subsumió la importancia de la primera elección directa de CORES, malogrando que se constituyera en un hito relevante del proceso de descentralización política del país.
- Así lo corroboran diversas encuestas previas: según el Barómetro Regional 2013 (CISPO, U. de Los Lagos), entre abril y junio el 87,4% de los encuestados de las regiones del BíoBío, el 91,9% de Los Ríos y el 83,7% de Los Lagos ni siquiera sabía que el gobierno había enviado un proyecto de ley de elección directa de los CORES; según CorBioBío (El Sur, 25 de septiembre) el 51,4% no sabía que podía votar por CORES, y según La Tercera (16 de noviembre) el 56% de los votantes desconocía la función de los CORES.
- Los resultados del acto eleccionario son igualmente preocupantes: a nivel nacional, el 12,76 3% de los votos emitidos fueron no válidos (blancos y nulos), en claro contraste a los de la votación presidencial (1,7%) y parlamentaria (7%), correspondiendo en gran parte a votos blancos (7,93%) denotando un gran desconocimiento sobre la figura, candidato y modalidad de elección de los CORES.
- El propio acto eleccionario luego se vio luego dificultado y demorado por el recuento de votos de CORES (además de Presidente y parlamentarios), situación que fue comentada por el Presidente del Consejo del SERVEL, Patricio Santa María, evaluando proponer un reordenamiento de las elecciones debido a la complejidad de cuatro comicios simultáneos, lo que más que un mayor costo para el Estado es una decisión que debe ser resuelta por los actores políticos⁴⁸. A ello se agrega la complicación logística adicional producto de que los votos son trasladados a dos tribunales calificadoros distintos: los de Presidente, Senador y Diputado al TRICEL, y los de CORES al Tribunal electoral Regional, TER⁴⁹

Propuesta:

- Restituir, mediante modificación de la Ley Orgánica 20.678, la fecha de elección de los CORES a la lógica de un ciclo de elecciones territoriales, simultánea a las elecciones municipales de alcaldes y concejales (octubre 2016) y a futuro con la elección de los Intendentes (o Presidentes Regionales), diferenciando éstas de un ciclo de elecciones políticas nacionales (Presidente de la República, Senadores, Diputados), lo que además del deseable surgimiento de nuevos liderazgos regionales permitirá posicionar en el debate público a las ideas, programas y figuras de los CORES y los Presidentes Regionales, contribuyendo así al empoderamiento ciudadano en torno a estas propuestas de programa y elección de cargos, y al posterior control sobre el cumplimiento de los mismos.
- Para lograr esa necesaria normalización, por ahora se visualizan, las siguientes tres opciones:
 - acortar de cuatro a tres años el mandato de los CORES recientemente electos (negociar con éstos, tal vez con un perfeccionamiento significativo de la ley en trámite de traspaso de competencias).
 - elegir los futuros CORES en octubre de 2016, conjuntamente con las elecciones municipales (y deseablemente la de los Intendentes o futuros Presidentes Regionales, pero asumiendo sus cargos recién en marzo de 2017, al momento de concluir el mandato de cuatro años de los CORES recientemente electos).

⁴⁸ El Mercurio, 24 de noviembre 2013.

⁴⁹ El Mercurio, 12 de noviembre 2013.

- elegir por segunda (pero última vez) CORES en noviembre de 2017, en forma conjunta con las elecciones presidenciales y parlamentarias, pero con un mandato de solo tres años, para así lograr, finalmente, el deseado estado de régimen (elecciones municipales y regionales conjuntas) en octubre de 2020.

Notas:

- a) La Comisión de Descentralización del programa de gobierno de Michelle Bachelet compromete la realización de un único ciclo de elecciones locales y regionales cada cuatro años.
- b) Indistintamente de la solución que finalmente prospere, será indispensable anticipar y acompañar este proceso con aquellas acciones que no se pusieron oportunamente en práctica en la reciente elección de noviembre 2013, como son, entre otras: explicitación de la importancia y roles de los CORES y delimitación de éstos respecto de aquellos de concejales, alcaldes, Intendentes (Presidentes Regionales) y parlamentarios; perfeccionamiento del sistema de elección, procurando una mayor participación y representatividad; actualización de contenidos de educación cívica y amplia difusión ciudadana.

2.1.3. Designación e inscripción en regiones de candidatos a cargos de elección popular ^{50 51}

Justificación:

- Las comunas y regiones carecen de partidos políticos con claras expresiones territoriales, que canalicen y prioricen las aspiraciones, problemas y oportunidades de desarrollo diferenciadas de sus respectivas comunidades, por encima de los intereses de las elites políticas centrales y demandas homogéneas nacionales.
- La ley de partidos políticos otorga la facultad de designar e inscribir a los candidatos a cargos de representación popular (comuna, distrito, circunscripción, región) a los Consejos Nacionales de los partidos, los que ejercen un poder y control desmedidos respecto de la voluntad ciudadana de los niveles subnacionales, a menudo vetando a candidatos que no les resultan funcionales.
- En la práctica, prima el resultado de las negociaciones cupulares y la optimización de las plantillas electorales (hasta para las candidaturas de las comunas más pequeñas, aisladas o fronterizas), sobre las preferencias específicas por determinados candidatos de confianza de las comunidades locales y sus aspiraciones por un mejor desarrollo.
- Inhibe el interés ciudadano por los asuntos públicos, por acceder a cargos de representación política y participar en los procesos electorales, así como la búsqueda de soluciones y acuerdos cercanos a las realidades propias, afectando el ejercicio pleno de la democracia y la sana competencia de ideas y liderazgos en el nivel local y regional.

Propuesta:

- Mediante reforma a la Ley de Partidos Políticos y la LOC de Votaciones Populares e Escrutinios, radicar la facultad de designar e inscribir los candidatos a cargos de representación popular en las directivas de los partidos políticos y agrupaciones independientes relacionadas a la división político-territorial que corresponda al respectivo cargo:
 - candidatos a Alcaldes y Concejales: en las comunas
 - candidatos a Diputados: en el distrito
 - candidatos a Senador: en la circunscripción regional
 - candidatos a Consejeros Regionales y Presidente de Gobierno (Ejecutivo) Regional: en la unidad que a este respecto defina la ley.
- La facultad de designar a los candidatos debiera normarse a través de elecciones primarias (abiertas o cerradas) o, en su defecto, instituyendo una facultad ejercida, según corresponda, por las directivas regionales, provinciales o comunales de los respectivos partidos o de las agrupaciones independientes.

2.1.4. Residencia efectiva en regiones de candidatos a cargos de elección popular

Justificación:

- Una parte importante de los parlamentarios electos en regiones tienen sus domicilios reales y principales vínculos sociales en las comunas más acomodadas de Santiago⁵².

⁵⁰ La propuesta original de esta reforma fue formulada por el Profesor Jorge González, académico de la Universidad Adolfo Ibáñez.

⁵¹ Una moción de la Senadora Soledad Alvear (Boletín del Senado N°8.336-06) da inicio a un proyecto de reforma constitucional que incorpora el sistema de elecciones primarias al sistema electoral público y le confiere carácter obligatorio, simultáneo y vinculante para las candidaturas presidenciales.

⁵² 70% de los senadores electos en regiones en 2009; 43% de los electos en 2013.

- En períodos previos a los procesos electorales, con frecuencia se produce una práctica de sondeo e itinerancia de candidatos en diferentes circunscripciones y distritos, motivada más por razones de oportunismo electoral que de genuino interés y compromiso por servir al desarrollo humano de una determinada comunidad y territorio.
- Formalizan su relación con un territorio mediante la inscripción de domicilio (oficina, departamento) más que residencia en la ciudad de la circunscripción o distrito que aspiran a representar en el Congreso.
- Esos candidatos carecen de los conocimientos, vínculos sociales, afectivos y de compromisos más decididos con las oportunidades de desarrollo, problemas y demandas de las comunidades de las circunscripciones o distritos que aspiran a representar. Muchos de ellos carecen además del necesario conocimiento y voluntad política para impulsar reformas estructurales de efectiva descentralización y fortalecimiento de las capacidades locales y regionales.
- Dicha realidad inhibe el surgimiento de nuevos liderazgos políticos locales, con proyección regional y nacional, más conocedores y comprometidos con las tareas del desarrollo de su comunidad y territorio, y debilita el deseable desarrollo de sistemas políticos regionales dinámicos y autónomos, además de una atención más directa y creíble de parte de los dirigentes políticos nacionales por los intereses y el desarrollo de las comunidades locales y regionales.

Propuesta:

- Instituir, mediante reforma a la Ley Orgánica Constitucional de Votaciones Populares y Escrutinios, una residencia efectiva de a lo menos cinco años (uno más que la duración del período del mandato de diputados y Presidente de la República) como requisito para la inscripción de los candidatos.

2.1.5. Descentralización y democratización de los partidos políticos.

Justificación:

En los hechos, las prácticas predominantes en el actual sistema político reflejan un alto nivel de centralización, como lo demuestran los siguientes ejemplos:

- Los principales partidos políticos aún mantienen estructuras, prácticas y decisiones de carácter predominantemente cupular.
- La mayoría de los candidatos a alcalde y concejales -hasta de las comunas más pequeñas y alejadas- son designados por las cúpulas nacionales, con muy poca consideración al sentir de la ciudadanía de esas comunidades. A pesar de seguir siendo ésta una práctica habitual, con ocasión de las elecciones municipales de octubre 2012, se observó un primer punto de inflexión en diversas comunas, algunas de ellas “emblemáticas”, en las que se logró instalar una práctica de elecciones primarias, con resultados muy promisorios de mayor involucramiento de la ciudadanía local. Otro tanto sucedió antes de las elecciones presidenciales y parlamentarias de noviembre 2013, si bien aún incipiente, pero con la esperanza que la buena práctica de las elecciones primarias ha llegado para quedarse y perfeccionarse en los procesos eleccionarios venideros.
- Diputados⁵³ y Senadores⁵⁴ son nombrados ministros de Estado, sin respetar el compromiso contraído con sus electores, y sus reemplazantes⁵⁵, o los de parlamentarios fallecidos⁵⁶ son designados por las cúpulas centrales de sus partidos, sin demasiada consideración al sentir ciudadano de los respectivos distritos electorales.
- Cúpulas centrales de partidos designan candidatos al Congreso residentes en la capital, sin consulta democrática a los electores de sus respectivas circunscripciones⁵⁷.
- Aún predomina una clase política regional muy débil, con emergencia de solo algunos nuevos liderazgos explícitamente regionales⁵⁸.

Nota: Un hecho político que evidencia la creciente insatisfacción con la estructura y actitud cupular de los partidos políticos tradicionales, lo constituye la renuncia (19.12.13) del Senador por Aysén Antonio Horvath

⁵³ Carolina Tohá (marzo 2009);

⁵⁴ Evelyn Matthei, Andrés Allamand (enero 2011); Andrés Chadwick, Pablo Longueira (julio 2011).

⁵⁵ Carlos Larraín, Los Ríos (Enero 2011).

⁵⁶ Pedro Pablo Álvarez (septiembre 2008); Juan Lobos (abril 2011).

⁵⁷ Ejemplos de elección noviembre 2013: Camilo Escalona, Felipe Harboe (BíoBío); Ena von Baer (Los Ríos); Iván Moreira (Los Lagos).

⁵⁸ Iván Fuentes (electo Diputado por Aysén); Rabindranath Quinteros (electo Senador por Los Lagos); Gabriel Boric (electo Diputado por Magallanes); Vlado Mirocevic (electo Diputado por Arica y Parinacota).

al partido Renovación Nacional, y su decisión de formar una bancada parlamentaria regionalista y un Centro de Estudios “Democracia Regional” junto a los Senadores Carlos Bianchi y Carlos Cantero.

Propuesta:

Mediante reforma a la LOC 18.603 de Partidos los Políticos y la LOC 18.700 sobre votaciones populares y escrutinios, radicar la facultad de designar e inscribir los candidatos a cargos de representación popular en las directivas de los partidos políticos y agrupaciones independientes relacionadas a la división político-territorial que corresponda al respectivo cargo:

- Candidatos a: Alcaldes y Concejales (en las comunas); Diputados (en el distrito) Senador (en la circunscripción regional); Consejeros Regionales y Presidente de Gobierno (Ejecutivo) Regional (en la unidad que a este respecto defina la ley).
- La facultad de designar a los candidatos se puede normar a través de elecciones primarias (abiertas o cerradas) o mediante la facultad ejercida por las directivas regionales, provinciales o comunales de los respectivos partidos o de agrupaciones independientes. Esta última facultad también deberá ser implementada en el caso de que haya que reemplazar a un candidato electo cuando este sea nombrado Ministro de Estado.
- Los partidos políticos nacionales deberán tener una representación regional de carácter descentralizado, en cuya institucionalidad recaerá la responsabilidad de establecer los mecanismos para la designación de los candidatos que van a representar a los partidos en las regiones, de esta forma las plantillas de candidatos se establecerán por regiones, dependiendo de las necesidades particulares de cada una de ellas.
- Mediante la modificación del artículo 7 de la LOC 18.603, flexibilizar el requerimiento de contar con 100 afiliados en 8 regiones o, en su defecto, 3 contiguas, para facilitar la conformación de Partidos Políticos regionales que disputen cargos de representación popular en los procesos electorarios regionales y municipales.

Descentralización Administrativa: más competencias, mejor distribuidas

Objetivo Estratégico: Según sea su naturaleza y función, radicar las competencias de decisión autónoma y la dependencia de los servicios públicos en aquel nivel (local, regional, nacional) donde sirvan mejor, de manera regular y continua a las necesidades y aspiraciones de las personas y sus comunidades. En ese marco y aplicando el principio de subsidiariedad competencial, privilegiar el nivel local sobre el regional y éste sobre el nacional, poniendo énfasis en construir la oferta pública diferenciadamente a partir de las oportunidades de desarrollo, aspiraciones y demandas de los territorios y sus comunidades locales y regionales.

2.1.6. Instancia descentralizadora eficaz del Gobierno Central

Justificación:

- Más allá de promisorios programas y promesas electorales, los gobiernos de turno de cualquier signo hasta la fecha no han demostrado una voluntad política real y creíble para avanzar en un proceso significativo de descentralización.
- Todavía no existe una instancia del gobierno central dotada de un mandato explícito, dotado de facultades explícitas, apropiadas y eficaces, efectivamente empoderada para impulsar dicho proceso, tanto a nivel de los órganos centrales, como desde los niveles subnacionales.
- En teoría, de acuerdo al marco institucional vigente, dicho rol le correspondería a la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, SUBDERE. Sin embargo, en la realidad actual, esta Subsecretaría está restringida por (a lo menos) las siguientes limitaciones:
 - Depende del Ministerio del Interior, que es el Ministerio de la contingencia, la seguridad pública, las emergencias y las catástrofes, cuyo titular además debe ejercer roles de Jefe de Gabinete y de articulación política, responsabilidades en las que priman los problemas y las miradas de corto plazo, que requieren un ejercicio eficaz del poder, más que los desafíos de reformas de carácter más estructural, de horizonte trascendentes y de largo plazo.
 - No está dotada de las cuotas de suficiente poder real y de las facultades explícitas requeridas para impulsar eficazmente las grandes transformaciones del aparato de gestión público ni para cumplir y hacer cumplir los

<p>respectivos programas presidenciales de descentralización y desarrollo regional ofrecidos a la ciudadanía con ocasión de los procesos electorarios⁵⁹.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Consecuencia de lo anterior, tampoco cuenta con el respaldo político suficiente de las restantes instancias y autoridades del gobierno central, ni ejerce el liderazgo político e intelectual inspirador y articulador requeridos para superar las fuertes resistencias, intereses e inercias asociadas al actual sistema centralizado.
<p>Propuesta:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Instituir una instancia del gobierno central, dotada del poder político, autoridad, facultades administrativas, mandato explícito, capacidad técnica y recursos adecuados y suficientes, ejercidos sobre los otros órganos del gobierno central y los órganos públicos de nivel subnacional, para liderar, implementar y controlar un efectivo avance del proceso de descentralización y de construcción de capacidades locales y regionales, en el marco de una Política de Estado, de un nuevo trato Estado-Territorios previamente concordado y de los programas de los respectivos gobiernos. • Medidas de implementación progresiva: <ol style="list-style-type: none"> a) Corto a mediano plazo: <u>Reestructuración de la SUBDERE</u> (dotándola del poder, facultades y responsabilidades indicadas arriba, así como de evaluaciones de su desempeño y verificación del cumplimiento de sus metas, y programas, con rendiciones de cuenta sobre el avance efectivo de los procesos de descentralización y desarrollo local/regional). b) Mediano a largo plazo: <u>Creación de un Ministerio de Desarrollo Territorial</u>, integrando todos los roles y la autoridad requerida para impulsar, desde el nivel central, con efecto sobre los ministerios sectoriales y los órganos subnacionales, un efectivo proceso de desarrollo descentralizado y gobernanza territorial, separado de su actual dependencia del Ministerio del Interior, e integrando diversas funciones relacionadas (de SUBDERE, Ministerios de Vivienda y Urbanismo, Bienes Nacionales, Desarrollo Social, y otros que resulten funcional a dicho propósito). c) Otras, convergentes hacia el mismo propósito

<p>2.1.7. Traspaso de los Servicios Públicos desde el nivel ministerial-centralizado a la dependencia de los Gobiernos Regionales</p>
<p>Justificación:</p> <ul style="list-style-type: none"> • La mayoría de los Servicios Públicos con presencia en las regiones, dependen directamente de sus respectivos ministerios centrales, hecho que debilita la autoridad del gobierno regional y limita su capacidad de articular con enfoque sistémico-territorial las capacidades y recursos disponibles en dichos servicios. • Por lo anterior, con frecuencia se generan conflictos de enfoques e intereses (centrales vs. regionales) entre las instancias centrales sectoriales y las autoridades de niveles regionales.
<p>Propuesta:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Traspasar los servicios públicos y sus respectivos programas y fondos, a una efectiva dependencia de los Gobiernos Regionales, como es el caso de: INDAP, CORFO, SERCOTEC, SERNAM, SERVIU, FOSIS, SERNATUR, SENCE, IND, ChileSolidario, Orígenes, FONDART y Agencias Regionales de Desarrollo Productivo. • Traspasar a la dependencia de los Gobiernos Regionales el patrimonio y la decisión de uso de los principales bienes públicos (inmuebles, terrenos fiscales, parques nacionales, reservas, santuarios de la naturaleza, administración de aguas y de bordes costeros, etc.). • Radicar en el Gobierno Regional la facultad formal de designación de los Secretarios Regionales Ministeriales y los Jefes de Servicios Públicos Regionales a ser propuestos por el Sistema de la Alta Dirección Pública con aplicación de criterios de mérito y excelencia profesional.

<p>2.1.8. Fortalecimiento de Ciudades Intermedias</p>
<p>Justificación:</p> <ul style="list-style-type: none"> • En el contexto de una economía global que funciona a través de redes, es fundamental ser parte de los flujos de los flujos de información y de las cadenas de valor, lo cual se construye a partir de una

⁵⁹ A modo de ejemplo véase Parte I, Capítulo 3.4. del presente artículo que muestra los compromisos que en materia de descentralización y desarrollo regional de los programas de gobierno de los Presidentes Lagos, Bachelet y Piñera, en su mayoría incumplidos hasta la fecha. Otro ejemplo es el libro “El Chile Descentralizado que queremos”, publicado por la SUBDERE en 2001, socializado y enriquecido en 15 Talleres Regionales organizados en colaboración con el CONAREDE y las 20 Universidades Regionales del Consejo de Rectores, cuya puesta en práctica fue frustrada porque un grupo de senadores DC le restó su apoyo político. Aún más, con frecuencia los Gobiernos Regionales se tensionan y quejan por “las prácticas centralistas de la propia SUBDERE”.

interacción beneficiosa entre los actores locales, promoviendo las economías de aglomeración que permiten aumentar la productividad explotando la proximidad geográfica entre las empresas y los trabajadores, facilitar el flujo de ideas, de centros de creación artística, innovación científico-tecnológica, contactos cara a cara, con reducción de sus respectivos costos de transacción y un mejor aprovechamiento de la inversión en bienes y servicios públicos por un mayor número de empresas, lo que podría modificar las políticas de desarrollo productivo y de descentralización en Chile⁶⁰.

Nota: En opinión de los autores del presente artículo, con el fin de prevenir un incremento de las actuales pronunciadas desigualdades intrarregionales, esta política de aglomeración en ciudades intermedias no debiera promoverse en reemplazo (en vez de) de las políticas e instrumentos de competitividad y desarrollo productivo territorial y regional, sino que en complemento y en forma articulada con éstas.

- En su estudio territorial, la OCDE (2009) identificó 26 ciudades en Chile con alta densidad urbana y con más de 50 mil habitantes, 22 de las cuales tienen más de 100 mil, concentrando 77% de la población y 84% del PIB del país. En 12 casos dichas ciudades están formadas por dos o más comunas y 14 por solo una.
- Dado que en la actualidad, más que gobiernos locales, los municipios de Chile todavía son meras administraciones municipales, dichas comunas se caracterizan por una fragmentación territorial y por una limitada capacidad de gestión en asuntos que requieren del involucramiento articulado y convergente de las iniciativas, instrumentos y liderazgos locales.

Propuesta:

- Mediano plazo:
 - Ampliar el ámbito de acción de los alcaldes, incorporando y fortaleciendo sus competencias (compartidas con el GORE) en materia de competitividad y desarrollo económico productivo local, promoviendo en ellas un ambiente abierto, de confianzas recíprocas, que promueva el emprendimiento y la innovación, con un gobierno local dotado de facultades y capacidad de alinear a los distintos actores en torno a un proyecto común.
 - Dotar a las áreas metropolitanas de Santiago, Valparaíso y Concepción los gobiernos regionales de las facultades y recursos especiales para actuar como autoridades metropolitanas, de modo de hacerse cargo de los problemas especiales de las aglomeraciones urbanas que superan el millón de habitantes. En especial, de la planificación y ordenamiento territorial, al tránsito y el transporte, parques y áreas verdes, vialidad estructurante, aguas lluvias y manejo de cuencas.
 - No obstante, la autoridad metropolitana actuará siempre de manera colaborativa y participativa con los municipios y los actores ciudadanos, para coordinar con el financiamiento de dichas áreas metropolitanas (Informe de Comisión de Descentralización, Comando Programático de Michelle Bachelet (2013).
- Mediano a largo plazo: Crear, mediante reforma constitucional, la figura de Alcalde Mayor (u otra análoga), electo, para la administración articulada “supra comunal” de conurbaciones metropolitanas urbanas complejas, medida que según OCDE (2009) además de la Región Metropolitana⁶¹ se justificaría el Gran Valparaíso (6 comunas), Rancagua (5), San Antonio (3), Chillán (3), Gran Concepción (9) y Temuco (4), a las que probablemente en lo venidero habrá que agregar la conurbación en proceso de Puerto Montt, Puerto Varas, Llanquihue y Frutillar.

2.1.9. Evaluación y consulta a regiones en proceso de formación de leyes que impacten a la(s) región(es).

Justificación:

- Durante el diseño de un nuevo proyecto de ley, no existe un procedimiento de consulta a la(s) instancias de la(s) regiones que pudieran afectarse por dicha ley una vez puesta en práctica.
- A diferencia de las evaluaciones ex-ante de su esperable impacto económico, social o ambiental (según corresponda a la naturaleza del proyecto), tampoco se ha institucionalizado una evaluación de su impacto territorial y descentralizador (positivo, negativo o neutro). En consecuencia, el propio gobierno, los parlamentarios electos en regiones así como las autoridades y la ciudadanía de regiones, desconocen

⁶⁰ Jorge Marshall, El Mercurio, B6 17 diciembre 2013.

⁶¹ Una moción de los Senadores Soledad Alvear y Eduardo Frei (Boletín N° 8.349-06) da inicio a un proyecto de reforma constitucional que crea la Alcaldía Metropolitana (en las comunas que indica, estableciendo sus órganos de dirección.

dichas externalidades recién cuando la ley ya está puesta en práctica.

Propuesta:

Según corresponda a la naturaleza de un determinado proyecto de ley y a sus impactos esperables en uno o más territorios locales o regionales, instituir:

- Una evaluación ex-ante de su posible impacto territorial y descentralizador (positivo, negativo, neutro). Dicha evaluación podrá ser realizada por una institución académica o de la sociedad civil de regiones, por encargo del gobierno central o de alguna de las ramas del Congreso nacional.
- Una consulta a la(s) instancias o comunidades regionales o locales pertinentes o impactadas, sobre las aplicabilidad y las medidas más eficaces y viables para potenciar los efectos positivos, o de neutralizar sus impactos negativos, del respectivo proyecto de ley.

2.1.10. Instancia para dirimir controversias competenciales

Justificación:

- La institucionalidad pública vigente exhibe una realidad bastante confusa, caracterizada entre otras, por competencias compartidas, duplicadas y hasta triplicadas entre sus principales niveles: municipal, regional y nacional.
- El proceso en curso de transferencia de competencias desde el nivel central a los niveles subnacionales, si bien es muy deseable, incrementa dicha complejidad, incrementando los riesgos de confusiones, complicaciones, controversias administrativas y conflictos de competencia.
- En consecuencia, se hace necesaria una distribución más clara y ordenada de competencias, así como de los correspondientes recursos, entre los tres niveles, la aplicación más efectiva del principio de subsidiariedad competencial, privilegiando, toda vez que corresponda, el nivel municipal sobre el regional y este sobre el nacional.
- Los Principios Rectores para la Calidad y Desempeño Regulatorio de la OCDE (2005) estipulan que los países deben “fomentar una mejor regulación en todos los niveles de gobierno, mejorar la coordinación y evitar la superposición de responsabilidades entre las autoridades regulatorias y los niveles de gobierno”.

Propuesta:

- Crear una instancia jurídico-administrativa calificada y competente, externa a los órganos de la administración pública municipal, regional y nacional, dotada de facultades para resolver controversias, superposiciones o vacíos competenciales (que entraben una entrega eficiente y oportuna de servicios y bienes públicos a la comunidad), para sentar jurisprudencia en la materia.
- Alternativas a estudiar:
 - Radicar la función en el Tribunal Constitucional (muy congestionado en su labor actual; de acceso bastante restringido).
 - Radicar la competencia en los Tribunales Ordinarios (Corte de Apelaciones y Corte Suprema).
 - Crear un Tribunal Contencioso Administrativo (instancia especializada nueva; de posible mayor costo comparativo; difícil trámite de aprobación).
 - Dotar a los órganos regionales y comunales de las potestades necesarias para proteger sus competencias, mediante requerimiento ante la citada instancia, ante transgresiones (eventuales o ya consumadas), provenientes de la ley, de la administración central o de otras autoridades o instancias públicas.

Descentralización Fiscal-Económica: más recursos de decisión autónoma y articulación territorial

Objetivo Estratégico: Traspasar recursos de decisión autónoma e instituir recursos de gestión propia a los Municipios y Gobiernos Regionales, para fortalecer y facilitar su capacidad de cumplir sus roles y funciones, con aplicación desde el nivel local y regional, en una lógica de articulación territorial y convergente. Como contrapartida, dichos recursos serán sujeto de rendición de cuentas, evaluación de desempeño y regulaciones, que aseguren su uso responsable, eficiente y transparente.

2.1.11. Fondo de Convergencia Territorial⁶²

Justificación:

- La extrema concentración de recursos y capacidades en la capital nacional y en las capitales regionales,

⁶² Esta propuesta se elaboró en base a la propuesta de la Comisión de Descentralización del Comando Programático de Michelle Bachelet (2013) y von Baer et al. (2013).

<p>contrasta con el rezago de diversos territorios y localidades.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se debe contar con instrumentos que permitan focalizar recursos en aquellos territorios con fuertes déficit de desarrollo, apuntando a disminuir la pobreza, indigencia y falta de oportunidades, y mejorando las condiciones económicas, sociales, y de servicios que permitan generar un desarrollo autónomo.
<p>Propuesta:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Crear un Fondo de Convergencia Territorial para disminuir las brechas entre territorios y apoyar el desarrollo de aquellos socioeconómicamente más rezagados, focalizando recursos de manera rápida en aquellas dimensiones prioritarias: salud, educación, empleo de mujeres y jóvenes, calidad del empleo, medioambiente, vivienda, acceso a bienes públicos y conectividad. • Elaborar periódicamente información estadística a nivel regional y comunal, sobre aquellas dimensiones necesarias de evaluar para conocer el nivel de desarrollo de cada territorio y el aumento o disminución de las brechas de desarrollo entre los distintos territorios. • Modernizar el Sistema Nacional de Inversiones, integrando criterios de evaluación que no perjudiquen a las regiones que por sus particularidades (aisladas, con baja densidad poblacional) no pueden desarrollar proyectos por su rentabilidad social y económica bajo las actuales condiciones de evaluación.

<p>2.1.12. Ley de Rentas Regionales⁶³</p> <p>Justificación:</p> <ul style="list-style-type: none"> • El financiamiento de los programas y actividades de los Gobiernos Regionales depende principalmente de transferencias del Gobierno Central (FNDR, fondos sectoriales, etc.). • La recaudación tributaria de primera categoría de las empresas es recaudada y distribuida desde el nivel central (las más de las veces con una lógica centralista y homogénea), con transferencias a las regiones de acuerdo al número de habitantes y km² de territorio. • Las regiones no disponen de una capacidad significativa para recaudar recursos propios, destinables a objetivos estratégicos de desarrollo regional, ni para constituir e incrementar su patrimonio propio. • Esta dependencia excesiva del nivel central desincentiva la creatividad de gestión autónoma regional, así como su capacidad de apalancar y atraer recursos e inversiones externas. • Las anteriores carencias y dependencias debilitan adicionalmente la capacidad de gestión estratégica articuladora, autoridad y liderazgo de los Gobiernos Regionales. <p>Propuesta:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Instituir por ley la prerrogativa de los Gobiernos Regionales para captar recursos por concepto de derechos, tributos, tasas, ingresos y cobros de servicios de clara identificación y beneficio regional, que refuercen la autonomía de las regiones para ampliar las oportunidades de desarrollo de sus comunidades y territorios. • Abrir alternativas de co-participación de los Gobiernos Regionales en tributos de carácter nacional.

<p>2.1.13. Presupuesto Regionalizado⁶⁴</p> <p>Justificación:</p> <ul style="list-style-type: none"> • El Presupuesto Anual de la Nación es formulado por cada sector, sin desagregación regional (excepto las inversiones del Ministerio del Interior) ni participación de las autoridades de los Gobiernos Regionales. • Dificulta coordinar los presupuestos de cada sector con las estrategias regionales y locales de desarrollo, los recursos se focalizan en prioridades del nivel central, más que del local y regional. • Los presupuestos sectoriales impiden la legitimación de la autoridad del Gobierno Regional, pues este no cuenta con un co-relato presupuestario a su programa de desarrollo. <p>Propuesta:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Generar información para cuantificación presupuestaria regional, desagregando los presupuestos ministeriales por cada región. • Construir el Presupuesto Nacional (con todos los presupuestos sectoriales) de manera desagregada para
--

⁶³ La idea original de esta propuesta fue formulada por SUBDERE (2001) en el libro “El Chile Descentralizado que queremos”, y propuesta en dos oportunidades CONAREDE a todas las candidaturas presidenciales de los procesos electorales del año 2005 y 2009.

⁶⁴ Esta propuesta se elaboró en base a la propuesta de la Comisión de Descentralización, Comando Programático de Michelle Bachelet (2013) y von Baer et al. (2013).

cada región y con participación de las autoridades de Gobierno Regional en su elaboración⁶⁵.

2.1.14. Beneficios tributarios para territorios afectos por actividades productivas⁶⁶

Justificación:

- Los territorios en que se desarrollan actividades productivas que generan externalidades negativas (sociales, ambientales, económicas o culturales), sólo reciben compensaciones y mitigaciones económicas de carácter temporal, sin percibir beneficios permanentes que compensen la externalidad y que aporten a la generación de capacidades para el desarrollo autónomo de estos territorios.
- Los Gobiernos Locales no sólo deberían percibir ingresos por compensación o mitigación, sino que además deberían participar de una parte de los ingresos tributarios generados por las actividades económicas de gran escala (extractivas o industriales), hecho que en la práctica no sucede.
- Muchas de las movilizaciones sociales de carácter regional han surgido en parte por las actividades económicas con externalidades negativas (Freirina 2012, Tocopilla 2013), demostrando el descontento ante la falta de beneficios estables con que estas actividades podrían aportar localmente.

Propuesta^{67,68}:

Destinar un tributo del 1% de la inversión de grandes proyectos a los territorios donde estos se localicen. Este tributo podrá ser financiado por medio de un crédito tributario.

- Destinar el 10% del impuesto a la renta de todo proyecto de inversión relevante a la región donde se producen se realiza la actividad productiva o se obtienen las utilidades.
- Otorgar beneficios estables para territorios afectados por actividades con externalidades negativas, a partir de un porcentaje de la recaudación del impuesto a la renta de primera categoría de aquellas actividades, para ser destinados a inversiones estratégicas que aporten al desarrollo autónomo de los territorios afectados.

Nota: los recursos generados por estos beneficios tributarios solo podrá destinarse a inversión en iniciativas de desarrollo local y regional.

- Construir metodologías que armonicen los intereses que posean las comunidades y territorios afectos por iniciativas económicas de carácter estratégicas para la región o país, para facilitar la construcción de acuerdos entre los diversos actores involucrados.

2.1.15. Reformulación del FNDR

Justificación:

- El Fondo Nacional de Desarrollo Regional, FNDR, es un programa de inversiones públicas, con finalidades de desarrollo regional y compensación territorial, con el objeto de obtener un desarrollo territorial armónico y equitativo⁶⁹.
- A mediados de 2012, se concluyó un estudio, encargado por la SUBDERE⁷⁰, dirigido a elaborar propuestas para fortalecer y optimizar diferentes ámbitos de distribución, asignación y evaluación de impactos del FNDR. La versión completa del estudio está disponible en dicha Subsecretaría, a la espera de ser distribuido, aplicado y potenciado en beneficio del desarrollo de las regiones de Chile.
- La actual presidenta electa, Michelle Bachelet, plantea “mejoraremos los criterios de composición y asignación del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) y disminuirémos las provisiones para traspasar estos recursos al presupuesto de inversiones. El FNDR se enmarcará en la estrategia de desarrollo regional con un sentido estratégico y de futuro⁷¹”.

Propuesta:

Reformular e integrar nuevos criterios de distribución del FNDR a partir de una revisión internacional de los sistemas

⁶⁵ La Comisión de Descentralización de Michelle Bachelet compromete asegurar que el 70% de la inversión pública regional sea consultada y pactada con los Gobiernos Regionales y Locales por medio del Presupuesto Regional.

⁶⁶ Esta propuesta se elaboró en base a von Baer et al. (2013) y al Programa de Gobierno Evelyn Matthei 2014-2018.

⁶⁷ Cuando se formule el proyecto específico de esta propuesta, será conveniente precisar el o los ámbitos territoriales (comunidad, comuna, agrupación de comunas, región), que según su naturaleza e impactos debieran beneficiarse con esta medida.

⁶⁸ Estos beneficios deben ser destinados, principalmente, a inversiones estratégicas del desarrollo de las comunidades y territorios afectados por actividades económicas relevantes.

⁶⁹ Artículo 74 de la LOCGAR Ley n° 19.175

⁷⁰ Realizado por el Instituto de Desarrollo Local y Regional, IDER, de la Universidad de La Frontera.

⁷¹ Programa de Gobierno Michelle Bachelet 2014-2018

de transferencia y compensación, como lo son los de Canadá, Japón y el Reino Unido, generando una síntesis comparativa, en términos de: administración, fórmula, objetivos, forma, necesidades de gasto y ajustes, que permitan el diseño de nuevos criterios de distribución del FNDR⁷².

2.1.16. Diferenciación regional del impuesto a los combustibles⁷³

Justificación:

- Existe una necesidad de incorporar los principios descentralizadores en la elaboración de las leyes, además de que estas posean criterios regionalizados, lo cual se puede aplicar en la necesaria diferenciación regional del impuesto específico a los combustibles⁷⁴.
- El actual impuesto a los combustibles es en parte necesario para enfrentar los problemas de la congestión y la contaminación producida por el tráfico vehicular, lo cual se justifica en ciudades como Santiago, que posee un gran parque automotriz cercano al 41% del total nacional, pero no se justifica en regiones que tienen un parque automotriz mucho menor y no sufren de los problema de la congestión y contaminación vehicular, y aun así deben pagar el mismo impuesto que en la Región Metropolitana.

Propuesta:

- Diferenciar regionalmente el impuesto a los combustibles a partir de la densidad vehicular por kilómetro cuadrado de cada región, creando tres categorías: regiones con densidad vehicular baja, donde el impuesto disminuiría en \$80 por litro de bencina; regiones con densidad vehicular intermedia, con una disminución en el impuesto de \$40 por litro de bencina; y la Región Metropolitana que mantendría el actual impuesto.
- Aliviar el gasto en combustible para los usuarios de vehículos como herramienta de trabajo, por medio de un reembolso anual por un monto fijo que disminuya en parte el gasto en este ítem.
- Creación de una comisión de expertos para estudiar las modificaciones necesarias a realizar en la ley del impuesto específico a los combustibles.

2.1.17. IPC regionalizado

Justificación:

- El IPC es un indicador de gran relevancia para la elaboración de políticas públicas orientadas hacia la mejora de las condiciones de vida de las personas, por lo cual si es uno sólo para todo el país, estará homogenizando realidades territoriales diversas de las regiones.
- Históricamente se consideró al Índice de Precios al Consumidor (IPC) como un indicador homogéneo en la realidad nacional, siendo medido sólo en Santiago hasta el año 2009 (Diario Oficial, 29 de enero de 2010), y si bien hoy se estudia el IPC en todas las capitales regionales, el indicador sigue siendo uno sólo para todo el país.
- Existe bastante evidencia de que el costo de vida de los habitantes de regiones extremas es mucho mayor que en el resto de las regiones, y que además el Estado ha intervenido principalmente en los

⁷² Entre los criterios se considera una nueva Metodología de medición de impacto del FNDR: La metodología propuesta está basada en el análisis de eficiencia del FNDR, a partir del análisis de datos envolventes (Modelo Italiano) y estableciendo un score de eficiencia, lo que permitió establecer un ranking de eficiencia regional, el cual es encabezado por las regiones de Atacama, Los Lagos y Metropolitana; un Examen de la actual composición del FNDR y Provisiones: El análisis se realizó sobre el periodo 2000 – 2010 respecto de FNDR y provisiones, observándose un aumento paulatino de las provisiones y un estancamiento del FNDR. El análisis regional se realizó para los subtítulos presupuestarios N° 31, N° 33 y N° 29, así como del presupuesto inicial y final ejecutado, para las regiones de Tarapacá, O'Higgins y La Araucanía durante el periodo 2003 -2010, finalizando con un análisis de cartera para estas tres regiones durante el periodo 2000-2010 y un Nuevo sistema decisorio del FNDR: Esta propuesta (vinculada con el análisis realizado en el punto 3), describe el proceso de toma de decisiones sobre la base de la experiencia de las regiones de Tarapacá, O'Higgins y La Araucanía, señalando los rasgos más importantes, tiempos de aprobación y ejecución de proyectos, vinculación con la ERD, estableciendo propuestas y esquemas de decisión regional.

⁷³ Propuesta elaborada en base a proyecto programático de candidatura presidencial de Andrés Allamand, (Proyecto PROA; EMOL, 25.05.2013).

⁷⁴ Andrés Allamand, discurso en la presentación del libro "Chile Descentralizado... Desarrollado" el 12 de junio de 2013.

<p>salarios de funcionarios públicos, sin considerar a una gran cantidad de trabajadores pertenecientes al sector privado⁷⁵.</p> <ul style="list-style-type: none"> • El 20 de enero del 2011 ingresó a la Cámara de Diputados un Proyecto de Reforma Constitucional que busca crear el sueldo mínimo regionalizado (Boletín N° 7466-07), a partir de un mecanismo que permitiera calcularlo y mantener el mismo poder adquisitivo en las distintas regiones. Este proyecto busca instituir que no sólo los trabajadores públicos pudiesen optar a un mejor sueldo por medio de la “asignación de zona”, sino que además los trabajadores privados por medio de un sueldo mínimo regional. El proyecto no obtuvo cuórum para reformar la Constitución. Entre las discusiones realizadas se planteó que esta medida podría ser contraproducente a la generación de empleos afectando a las empresas que se instalen en una región, y que si esta posee altos ingresos mínimos agravaría el problema de la inmigración existente en el país⁷⁶. • El día 10 de octubre del 2013 ingresó nuevamente el Proyecto con la misma finalidad (Boletín N° 9135-07), lo que pone en evidencia la necesidad de realizar diferenciaciones regionales en torno al costo de la vida.
<p>Propuesta:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Crear un IPC diferenciado a partir del costo de vida por cada región, considerando no sólo el costo de los artículos del IPC tradicional, sino que además considerar factores que encarecen los costos en regiones aisladas, como el clima (que afecta, por ejemplo, los costos de calefacción), vivienda y abrigo; o las distancias y particularidades del territorio que aumentan los costos de movilización. Sobre esta base a su vez se podrán elaborar e implementar otras cuatro medidas estratégicas para subsanar el problema de un IPC elevado en ciertas regiones como son: • Diferenciar el sueldo mínimo a partir del IPC regionalizado. • Diferenciar la línea de la pobreza regionalmente, a partir del IPC de cada región. • Asignar bonificaciones a los trabajadores de regiones con un mayor IPC. • Crear franquicias en aquellas regiones con un mayor IPC.

2.2. Fortalecimiento de Capacidades Locales y Regionales

Objetivo Estratégico: Construir desde la base, de abajo-arriba (*bottom up*), capacidades endógenas en las personas, instituciones, redes, comunidades y territorios de nivel local y regional, dirigidas a un desarrollo pleno de sus talentos y potencialidades.

<p>2.2.1. Incentivos Regionales para atraer y retener Capital Humano Calificado</p> <p>Justificación:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Según MIDEPLAN (2002) existe un muy alto grado de concentración de Capital Humano Avanzado, con un 50,5% en la R.M., a gran distancia de la del Bío-Bío con 10,5%, y en el extremo más bajo de Aysén con un 0,6%. Esta severa asimetría se actualiza y refuerza en el informe de la OCDE (2009), según el cual el Capital Humano Calificado de Chile se distribuye de manera muy dispar, con una concentración en la R.M. en la toma de decisiones, actividad empresarial, fuerza laboral, educación superior e investigación y desarrollo. • Waissbluth y Arredondo (2011), postulan al Capital Humano como “la Madre de todas las Batallas”, dado que es “esencial contar con recursos humanos de calidad adecuada y una masa crítica de liderazgos constructivos, para los gobiernos locales y regionales, el emprendimiento y la innovación, la educación general y superior, la cultura, las ONG, y las dependencias ministeriales localizadas en regiones”. • Según SUBDERE (2012) la disponibilidad de una masa crítica de Capital Humano Calificado es la dimensión más determinante para el fortalecimiento de la competitividad de las regiones, como para el buen avance del proceso de descentralización, para lo cual es necesario constituir, en cada una de las regiones, una masa crítica de Capital Humano debidamente calificado y comprometido con sus respectivas realidades y estrategias de desarrollos. El estudio de demanda realizado a cuatro grupos de profesionales calificados residentes en la capital y el extranjero da cuenta que entre un 73 y un 91 % están muy o algo interesados en irse a regiones. • Este estudio también aporta una amplia revisión de la experiencia internacional comparada sobre el tema de Capital Humano Calificado para el desarrollo de los territorios, obteniendo aprendizajes muy determinantes para el caso de
--

⁷⁵ El problema de los diferentes costos en la vida también se observa fuertemente en otras regiones que poseen macro indicadores económicos robustos y/o sufren de la especulación (por ejemplo, la Región de Antofagasta).

⁷⁶ Sesión de Cámara de Diputados N° 125, jueves 22 de diciembre de 2011, p. 98.

<p>Chile, como son, entre otros:</p> <ul style="list-style-type: none"> - a nivel global existe una verdadera “guerra por los talentos”, asumidos como el componente más determinante para la competitividad territorial. - diversos Estados (entre otros Canadá, Ohio, Milwaukee, Escocia, Países Bajos, Israel), no obstante ser descentralizados, aplican políticas y recursos públicos muy activos para atraer, retener y formar el Capital Humano Calificado requerido para sus estrategias de desarrollo (a diferencia de Chile, que no obstante ser altamente centralizado, hasta ahora ha mantenido una actitud neutra e indiferente en esta materia). - Florida (2007) postula que “El escenario mundial ha llegado a configurarse básicamente por economías dinámicas con altos stocks de Capital Humano Calificado, y economías deprimidas con bajo stock de Capital Humano Calificado”. ...Para su futuro sustentable, los territorios atrasados deben implementar agresivas estrategias de atracción y retención de talentos. El proceso de atracción de Capital Humano Calificado está condicionado no sólo por el conjunto de atractivos con que cuenta el territorio, o por la oferta de trabajo de éste, sino por ambos factores en conjunto”. • En consecuencia, dada la extrema concentración metropolitana de Capital Humano Calificado y consiguiente asimetría en su distribución territorial, ninguno de los tres Procesos Clave propuestos en el presente artículo como parte de una estrategia sistémica de abordaje (Descentralización, Fortalecimiento de Capacidades locales y regionales, Participación Ciudadana y Control Democrático) podrá avanzar en forma satisfactoria, sostenida y con la fuerza y profundidad deseables, si no se cuenta en cada una de las regiones con una masa crítica de Capital Humano debidamente calificado y comprometido con sus respectivos desafíos de desarrollo.
<p>Propuestas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Actualizar y poner en práctica en forma gradual y progresiva en todas las regiones de Chile, un conjunto de “Incentivos Regionales” (que no requieren de reformas de ley, propuestos de menor a mayor complejidad en el arriba citado estudio, entregado en abril de 2012 a la SUBDERE y a varios Gobiernos Regionales bajo el nombre “Mas Talentos para el Desarrollo Regional”), dirigidos a atraer y retener Capital Humano Calificado (técnicos, profesionales universitarios, postgraduados). • Crear un Sistema de Información e Intermediación Laboral (en portal web), “<i>La Vitrina de las Regiones</i>”, con información relevante sobre las principales potencialidades de desarrollo y atractivos de cada comuna y región, así como antecedentes relevantes de lo que significa vivir, trabajar, educar, invertir e innovar en dichos territorios, a ser construida en forma participativa y competitiva. • Para su puesta en marcha y administración, dotar a este Sistema de Incentivos Regionales, de una institucionalidad descentralizada y flexible de gestión regional articuladora.
<p>Nota: No obstante constituir un compromiso explícito del programa de gobierno del Presidente Piñera, y de que ninguno de los Incentivos Regionales propuestos para su primera etapa de implementación requiere de ley (sólo de voluntad política y recursos), y el interés expresado por varios gobiernos regionales de ponerlo en práctica, la SUBDERE y la DIPRES no dieron curso a su inicio.</p>

<p>2.2.2. Programas Regionales de Formación de nuevos Líderes para el Desarrollo Local y Regional ⁷⁷</p>
<p>Justificación:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Los jóvenes talentos de regiones ven limitadas sus oportunidades de desarrollo personal y profesional a causa del alto grado de centralismo, produciendo migraciones de comunas a capitales regionales, y de estas a Santiago y al extranjero, generando mayores brechas de capital humano entre regiones y la capital. • En las universidades de regiones no se han implementado programas que vinculen efectivamente a los estudiantes con su medio local y regional, ni menos que les muestren las diversas oportunidades de desarrollo personal y profesional que su entorno posee. • Sin embargo, existe una creciente participación de estudiantes universitarios en organizaciones, ya sean de la propia casa de estudios o de la sociedad civil, lo cual da cuenta de la motivación y del capital potencial de los jóvenes para aportar a temáticas de interés público, lo cual lamentablemente no se rescata en los programas de formación propios de las universidades.
<p>Propuesta:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Diseñar e implementar un programa formativo en red interinstitucional asociativa, orientado a formar estudiantes con fuerte motivación social en base a dos dimensiones principales: <ul style="list-style-type: none"> - valores, conocimientos, competencias y herramientas. - experiencias participativas en comunidades locales.

⁷⁷ Autoras: María Antonieta Campos, Carolina Muñoz, Fundación Red Sinergia Regional. Sistematización: IDER-UFRO 2012.

- Promover la creación de redes colaborativas y de intercambio (interinstitucional e interregional), entre los propios jóvenes talentos y entre éstos y su medio local y regional.
- Otorgar incentivos a estudiantes y organizaciones estudiantiles vinculadas al desarrollo local y regional, tales como:
 - becas para prácticas y tesis o proyectos de título de pregrado, orientados al desarrollo del medio local o regional;
 - fondo concursable para proyectos de organizaciones estudiantiles que aporten al medio local y regional;
 - premios y reconocimientos para buenas prácticas de vinculación entre la universidad, los territorios y las comunidades.
- Impartir cursos y programas de formación (capacitaciones, electivos y asignaturas de pre-grado, postítulo, magíster, doctorado), con lógica de educación continua, movilidad estudiantil y laboral (mediante la aplicación de créditos transferibles y procesos de autoevaluación y acreditación).
- Promover la vinculación de las instituciones de educación superior con su medio local y regional, en base a un aporte recíproco al desarrollo de ambos y a la construcción de conocimiento compartido.

2.2.3. Red de Centros de Pensamiento Estratégico Territorial ⁷⁸

Objetivo Estratégico: Fortalecer la capacidad de las regiones para generar, difundir y aplicar conocimiento propio de calidad, pertinente a sus particulares vocaciones productivas y procesos de desarrollo, y de crear sus respectivos Sistemas, Fondos y Centros Regionales de Innovación, capaces de construir el conocimiento estratégico requerido para sus planes y procesos de desarrollo, y de articular a los actores del desarrollo de la región, así como entre éstos y el Sistema Nacional de Innovación.

Justificación:

- La inserción de Chile en la sociedad del conocimiento y en los procesos de descentralización y desarrollo de sus territorios, obliga a mejorar calidad de la toma de decisiones e interacción de sus agentes, a través de la generación y acumulación de conocimiento propio y pertinente a entornos locales y regionales diversos.
- La gran mayoría de los Centros de Políticas Públicas y Pensamiento Estratégico (*Think Tanks*) del país se ubican en la Región Metropolitana (adscritos a universidades o a organizaciones y fundaciones de carácter ideológico y partidista), en los que se diseñan, debaten y promueven las políticas públicas y reformas de la institucionalidad vigente de todo Chile, pero las más de las veces desde la perspectiva de las elites políticas, económicas y académicas de la capital.
- Asimismo, forma y capacita la mayor parte de los nuevos cuadros directivos, incluidos aquellos destinados a asumir responsabilidades en regiones.
- Con ocasión de los procesos electorales, los programas de gobierno, y una vez asumido un nuevo gobierno y coalición, las políticas, proyectos de reformas, regulaciones normativas y programas de implementación, referidos a los procesos de descentralización y de desarrollo de los municipios y regiones, las más de las veces son diseñados, debatidos, aprobados e impuestos, desde la capital, sin mayor consulta o participación relevante de representantes de regiones.
- No obstante la existencia de Universidades Regionales, de algunos programas científicos regionales de CONICYT e Innova Chile y de las Agencias Regionales de Desarrollo Productivo, en la actualidad sólo existen nueve Centros de Estudios Regionales (respecto de 14 regiones), que exhiben grados todavía muy variables de desarrollo, productividad, sustentabilidad económica, estabilidad y apoyo institucional, como son:
 - Centro Universitario de Estudios Regionales, CEUTA, Universidad de Tarapacá, Arica.
 - Centro de Investigación de Políticas Públicas de Tarapacá, CIPTAR (modelo diferente, creado y financiado por iniciativa del Gobierno Regional);
 - Instituto de Economía Regional Aplicada, IDEAR, Universidad Católica del Norte, Antofagasta.
 - Centro de Estudios Regionales de Valparaíso, CER.
 - Centro de Estudios Regionales, Universidad de Talca.
 - Centro de Estudios Urbano Regionales, CEUR, Universidad del Bío-Bío.
 - Instituto de Desarrollo Local y Regional, IDER, Universidad de La Frontera
 - Centro de Estudios Regionales, CEDER, Universidad de Los Lagos.
 - Centro de Estudios Regionales, Universidad de Magallanes
- Aún no existen en el país políticas ni instrumentos públicos dirigidos a orientar, financiar, evaluar, acreditar y

⁷⁸ Autor: Patricio Vergara, Sociólogo, Dr.(c) en Economía, Director del Centro de Investigación en Políticas Públicas de la Región de Tarapacá, CIPTAR. Sistematización: IDER-UFRO, 2012.

articular centros, grupos o programas regionales multidisciplinarios y estables, capaces de pensar sus respectivas regiones en directa interacción con los otros agentes del desarrollo.

Propuesta:

- Crear en cada una de las regiones de Chile, y organizar en Red, Centros de Estudios Regionales, con carácter de Centros de Pensamiento Territorial, de carácter interdisciplinario e interinstitucional (articulados y co-financiados entre Universidades, Gobiernos Regionales, Centros de Investigación Regionales y otros agentes relacionados), capaces, entre otros, de aportar a:
 - la construcción de proyectos políticos regionales con fuertes dosis de conocimiento estratégico y orientación a la innovación productiva.
 - la toma de decisiones gubernamentales de mejor calidad y pertinencia regional.
 - el mejoramiento de la calificación y articulación de los agentes regionales y locales.
 - la orientación para los programas de formación y capacitación relacionados a las tareas del desarrollo local y regional y su periódica actualización.
 - la creación de un “clima social del desarrollo”, incorporando nuevas ideas y agentes al debate.
 - el fortalecimiento de la memoria colectiva y de la identidad, autoestima y sentido de pertenencia regional.
- Instituir una política nacional de apoyo a la gestión del conocimiento territorial para la toma de decisiones regionales y locales, dotada de diversos instrumentos para su desarrollo y sustentabilidad, como son un Fondo Nacional concursable para incentivar la creación, fortalecimiento y desarrollo de Centros de Pensamiento Territorial (interdisciplinarios, interinstitucionales).
- Agendas pactadas del conocimiento estratégico territorial en cada una de las regiones, compartida entre las Universidades, Centros de Estudios, Gobierno Regional y otros agentes relacionados, en concordancia con las respectivas estrategias, planes regionales y locales de desarrollo, las agendas de desarrollo productivo y en lo que corresponda, las correspondientes estrategias y políticas nacionales.
- Programa de Capacitación y Formación de recursos humanos en los Centros de Pensamiento Estratégico Territorial.
- Sistemas Regionales de Innovación, articulados con los principales actores del desarrollo de la respectiva región y con el Sistema Nacional de Innovación para la Competitividad.

2.2.4. Desarrollo Energético regionalmente diferenciado y articulado^{79 80}

Objetivo Estratégico: Fortalecer la capacidad técnica, financiera y administrativa de cada una de las regiones de Chile para generar, transmitir y utilizar eficientemente energías cada vez más limpias y mejor distribuidas, en cuanto a su aporte a la calidad de vida, sustentabilidad, competitividad y mayor independencia energética de los territorios, mediante esfuerzos coordinados de investigación, innovación y desarrollo y una efectiva articulación público-privada-académica, regionalmente diferenciada según la realidad de cada región del país.

Justificación:

- Chile y los chilenos están expuestos a una extrema vulnerabilidad energética, carencia que se visualiza como la mayor amenaza para su proceso de desarrollo económico y social, la sustentabilidad ambiental, la gobernabilidad y la seguridad nacional.
- Esta vulnerabilidad se ve acrecentada por el impacto del sostenido aumento de los precios de los combustibles fósiles⁸¹ y la ausencia, durante décadas, de una activa Política de Estado^{82 83} dirigida tanto al desarrollo diversificado y pleno de sus enormes potenciales energéticos (hidroeléctricos, eólicos, geotérmicos, mareomotriz), asociados a diferentes regiones⁸⁴, como a una mayor eficiencia energética de parte de todos los actores económicos y de la población en general.
- Una de las principales riquezas del país es su amplia diversidad (geográfica, climática, ambiental, productiva, social, cultural). En consecuencia, este orden natural tan diverso entre las zonas Norte, Centro, Sur y Austral, requiere de respuestas de desarrollo energético igualmente diversas, diferenciadas según cada macrozona o región, tanto en lo

⁷⁹ El Objetivo Estratégico así como la Justificación y Propuestas de esta Medida Estratégica cuentan con valiosos aportes del Profesor Bedřich Magaš Kusák (Facultad de Ingeniería, Universidad de Magallanes), complementados por la Profesora Ximena Petit-Breuilh (Facultad de Ingeniería, Universidad Católica de Temuco).

⁸⁰ Una parte de los antecedentes de la Justificación es obtenida del libro de Raúl Sohr (2012), Chile a ciegas. La triste realidad de nuestro modelo energético (p.12, 13, 16, 25, 27, 31, 35, 127).

relativo a las políticas, normas e incentivos públicos más adecuados y pertinentes, como de los emprendimientos privados y las iniciativas de investigación e innovación, dirigidas a la generación, a la transmisión y a la eficiencia energética⁸⁵.

- La carencia de estrategias e instancias regionales de planeamiento y desarrollo energético, articuladas con visión de Estado con una estrategia nacional, está atentando progresivamente contra la gobernabilidad de algunas regiones y del país. Prueba de ellos son los diversos estallidos sociales (Magallanes, Aysén) y la judicialización, antes y después de iniciados los proyectos, lo que evidencia la necesidad de repensar y reformar el ordenamiento vigente, con espacios más funcionales e inclusivos de participación de instituciones de la sociedad civil y de la ciudadanía en general.
- Las oportunidades de mejorar la competitividad nacional en materia de energía se ven obstaculizadas por la ausencia de incentivos a las buenas prácticas, la falta de metas locales y regionales y la carencia de una estrategia nacional de desarrollo industrial. La débil institucionalidad ambiental, que con frecuencia privilegia lo político por sobre lo técnico, impacta preferentemente a las regiones y a sus comunidades más vulnerables.

Propuesta:

- Como parte articulada con una Política de Estado nacional de desarrollo energético de largo plazo, diseñar y poner en práctica en cada región de Chile, políticas, normas e instrumentos regionales de desarrollo energético, dirigidas a la generación, transmisión, eficiencia e innovación energética, adecuadas a la realidad natural, productiva y social de cada región y vinculadas a su ordenamiento territorial.
- Crear en cada región de Chile, una instancia regional permanente de gestión (Consejo, Comisión, Mesa, otra), capaz de articular y potenciar las capacidades públicas, privadas, académicas y sociales vinculadas a la Energía disponibles en la respectiva región y de coordinar sus acciones con las instancias afines de otras regiones y del nivel central.
- Formular y ejecutar una estrategia nacional de eficiencia energética y descontaminación, con aplicaciones, indicadores y metas diferenciadas por regiones, apoyada de acciones educativas y de capacitación de instituciones educativas y agentes locales del desarrollo, así como de difusión e incentivos de sus avances, de fiscalización y de control ciudadano.
- Instituir y poner en operación la ley de generación eléctrica local y residencial.
- Establecer mecanismos técnica y económicamente más efectivos para mejorar la competitividad energética de las zonas rurales, creando oportunidades de desarrollo que fortalezca su poblamiento y frene el éxodo hacia las ciudades.
- Fortalecer las capacidades de investigación, innovación y de formación de capital humano calificado en materias energéticas en las Universidades y Centros de Estudio Regionales, focalizadas en soluciones de alto impacto para sus respectivas comunidades locales y en potenciar los valores energéticos regionales, asociados a los recursos renovables.

2.3. Participación y Control Democrático

Objetivo:

Participación: Ampliar y profundizar el involucramiento efectivo de la sociedad civil y la ciudadanía en las decisiones que la afectan directamente y fortalecer el ejercicio pleno de sus respectivos derechos y deberes.

Control Democrático: Asegurar, desde las instituciones públicas, la sociedad civil organizada, la academia y la ciudadanía de regiones el ritmo de avance, profundidad y transparencia de los procesos de descentralización y de desarrollo local y regional, así como el cumplimiento de los compromisos electorales contraídos.

2.3.1. Voto Programático⁸⁶

Justificación:

- En la actualidad, los candidatos a cargos de representación popular territorial no tienen la obligación de definir, comprometer y difundir formalmente su respectivo programa. Tras su elección, no existe la obligación para los candidatos electos de traducir sus promesas de campaña en acciones concretas

⁸⁶Esta propuesta está basada en la campaña de la Red de Territorios Ciudadanos “Vota Programa: no botes tu voto” disponible en www.votaprograma.cl

insertas en programas y planes de desarrollo, ni sanciones en caso de manifiesto incumplimiento de los mismos⁸⁷.

- 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 municipales de octubre de 2012 y el primer proceso de elección directa de los Consejeros Regionales se caracterizaron por sus altos niveles de abstención⁸⁸. Si bien existen múltiples factores que determinaron esta baja participación⁸⁹, es innegable que uno de estos es la carencia de propuestas programáticas de los candidatos a cargos de representación popular y, en el caso de existir ésta, de una baja conexión con las aspiraciones, demandas y propuestas de la ciudadanía, traducidas en definiciones y compromisos programáticos previos.
- Por su parte, una vez asumidos como autoridades electas, no existe control ciudadano eficaz sobre el cumplimiento efectivo de las promesas de campaña de los candidatos⁹⁰. Ello disminuye la motivación y participación ciudadana y debilita la democracia local, particularmente durante periodos no eleccionarios.
- Existen altos niveles de desconfianza ciudadana hacia sus representantes en la gestión pública, tanto a nivel municipal y regional como nacional, lo que ha significado una disminución del capital social necesario para la implementación, eficaz y eficiente, de políticas de interés público.

Propuesta:

- Establecer, por medio de una Ley de Voto Programático⁹¹, la obligación de los candidatos a cargos de representación popular local y territorial (Concejales, Alcaldes, Consejeros Regionales, Intendentes (futuros Presidentes Regionales), Diputados, Senadores) a formular, inscribir formalmente, difundir y cumplir su respectivo programa, precisando los objetivos, metas y plazos de cumplimiento de los mismos.
- Instituir y promover la transformación formal del programa de los candidatos electos en un programa de gestión consultado con la ciudadanía en el que se incluyan acciones estratégicas, indicadores y metas cuantitativas que ejecutarán en el territorio. El avance y cumplimiento de este plan deberá estar disponible para la ciudadanía por medio de cuentas públicas periódicas⁹² y espacios de difusión permanentes.
- Incentivar y empoderar a los ciudadanos para controlar el cumplimiento del programa comprometido por los candidatos a cargos de representación popular, fomentando el control ciudadano sobre el avance en los objetivos comprometidos por los candidatos a los cargos de representación popular.

2.3.2. Presupuestos participativos de nivel local y regional⁹³

Justificación:

- El fortalecimiento del sistema democrático por medio de la participación directa de la ciudadanía en la implementación de políticas públicas, representa el desafío de instalar en su dimensión institucional, política y cultural las escasas experiencias exitosas que a nivel local y regional hasta ahora se han

⁸⁷ Países como Venezuela, Ecuador, Colombia y Perú han incorporado en su legislación la modalidad de referéndum revocatorio para distintos cargos de elección popular bajo condiciones objetivas de manifiesto incumplimiento de los compromisos adquiridos.

⁸⁸ De acuerdo a datos del SERVEL, un 59% del padrón electoral se abstuvo de votar en las elecciones municipales. Por otra parte, la elección de Consejeros Regionales estuvo 11 puntos porcentuales por bajo la elección de Presidente en el recuento de votos válidamente emitidos.

⁸⁹ En la elección municipal de 2012 fue determinante la implementación, por primera vez, de la inscripción automática y voto voluntario (Ley 20.568), mientras que en la elección de Consejeros Regionales, la novedad del proceso, la casi nula difusión por parte del Gobierno y la gran cantidad de candidatos en las papeletas, propiciaron una considerable abstención en comparación con las elecciones de Diputados, Senadores y presidenciales.

⁹⁰ Interesantes excepciones son las iniciativas “Cómo vamos” de Chiloé, Los Ríos, Villarrica, Curacautín, entre otras instancias de participación asociadas a la Red de Territorios Ciudadanos.

⁹¹ La Constitución Política de Colombia, establece en su art. 259, el Voto Programático como obligatorio para la postulación a Gobernadores y Alcaldes (reglamentado en la ley 131 de 1994).

⁹² Esta normativa se aplica en ciudades como Sao Paulo, Mendoza, Córdoba, entre otras.

⁹³ Autor: Egon Montecinos (2009), “Incentivos diferenciados para promover Presupuestos Participativos en Chile”. En H. von Baer (Ed.). (2009, p.719). Actualización, síntesis y sistematización: IDER-UFRO 2013.

sostenido mayoritariamente por “líderes” o “personas”. Así se evita que cuando dichos actores abandonan el aparato público o dejan sus responsabilidades políticas, las experiencias terminen por difuminarse.

- Los avances de los esfuerzos por fortalecer los procesos de participación democrática por medio de la implementación de presupuestos participativos aún son muy heterogéneos. Sin embargo, en la mayoría de los casos, y especialmente a nivel de gestión municipal, los avances y estancamientos están determinados por variables locales de carácter político, cultural e institucional.
- En Chile aún no existe vinculación legal entre la obtención de recursos fiscales y la planificación democrática del gasto. Sin embargo, dados la heterogeneidad territorial y los ritmos diferenciados de consolidación democrática a nivel local, la instalación de una regulación estandarizada para todo el territorio nacional por ahora no es el camino más adecuado.

Propuesta:

- Avanzar hacia una “presupuestación participativa regional” de una parte del Fondo Nacional de Desarrollo Regional, FNDR, donde los representantes sociales y productivos sean parte del diseño, decisión, evaluación y control de las políticas públicas regionales, resguardado que estas estén en consonancia con las áreas prioritarias contenidas en los instrumentos de planificación regional (Montecinos, 2013).
- Establecer incentivos diferenciados para promover presupuestos participativos en la gestión municipal mediante la implementación de un sistema basado en la incorporación del concepto de “Eficiencia Democrática en la Gestión Municipal”, por medio de evaluaciones sistemáticas de la dimensión democrática de la gestión municipal, vinculando explícitamente a ello transferencias de recursos fiscales regionales, sectoriales o nacionales.
- Para evaluar las prácticas democráticas en general, y, en particular, la capacidad de la comunidad organizada de influir en el destino parcial de la inversión del presupuesto municipal, se propone instituir una “Comisión Nacional de Incentivo a la Gestión Municipal Democrática” de carácter tripartito (público, académico y social) de alcance nacional, integrada por instituciones de distinta naturaleza, pero relacionados con la gestión municipal en su dimensión democrática. Dicha institución sería la encargada de evaluar las prácticas municipales para vincular la gestión democrática con la asignación de recursos.
- El diseño de un instrumento de asignación de este tipo tiene que considerar las heterogéneas condiciones de avance en materias de fortalecimiento de la democracia local, y apuntar hacia el logro de los siguientes objetivos:
 - vincular la gestión democrática con la asignación de recursos fiscales.
 - aumentar la transparencia en la asignación de recursos públicos.
 - consolidar la rendición de cuentas públicas por parte de los municipios y por parte de la comunidad organizada que adjudique proyectos por medio de fondos democráticos.
 - controlar el uso clientelar de los recursos del presupuesto participativo.
 - aumentar el volumen de recursos que los ciudadanos pueden decidir en el presupuesto participativo.

2.3.3. Red Regional de Observatorios Ciudadanos.

Justificación:

- Una carencia que limita severamente la calidad del debate técnico, académico, político y ciudadano, así como el ritmo y profundidad de avance de los procesos de descentralización y de desarrollo territorial, es la falta de información relevante para la toma de decisiones, materializados en indicadores validados relacionados a dichos procesos, y de monitoreo e información sobre el grado de cumplimiento de los compromisos contraídos por parte de autoridades, candidatos, dirigentes de la sociedad civil y otros actores relacionados al proceso.
- Dicha carencia dificulta el alineamiento de las voluntades, capacidades y recursos de los diferentes actores del desarrollo en torno a objetivos, metas y acciones compartidas, así como la aplicación focalizada y diferenciada de las respectivas políticas e instrumentos públicos.

Propuesta:

Crear una Red de Observatorios Ciudadanos de la Descentralización y el Desarrollo Territorial que contribuya a:

- Fortalecer los espacios de participación y control social, acercando los objetivos, beneficios y complejidades de la descentralización y el desarrollo de los territorios al conocimiento y valoración de los

ciudadanos.

- Mejorar las prácticas de buen gobierno a nivel municipal, regional y nacional por medio de la generación de información confiable y de fácil acceso para la toma de decisiones, contribuyendo a un mejor cumplimiento de los compromisos contraídos por autoridades y candidatos de representación popular.
- Instituir en la Red un carácter técnico, autónomo y participativo, de interés y financiamiento público y privado, dirigido a monitorear e informar a la ciudadanía y a todos los actores del desarrollo de cada región, sobre aspectos tales como:
 - Indicadores del avance de los procesos de Descentralización y de Desarrollo Territorial, en el nivel local, regional y nacional.
 - Grado de cumplimiento de compromisos contraídos por personas e instituciones (autoridades, candidatos, otros actores relacionados).
 - Indicadores de desarrollo económico local y regional (IPC, ingreso mínimo, competitividad, inversión, demanda y oferta de servicios, conocimiento, capital humano calificado, análisis prospectivo y de brechas, etc.).
 - Evaluación ex-ante del impacto territorial (positivo, negativo, neutro) de proyectos de ley, análoga a la que se realiza, según corresponda, de su impacto económico, social o ambiental. Ello contribuirá a que se tome en consideración la dimensión territorial desde el inicio de una iniciativa de nueva ley (desde su diseño original), y no recién cuando ésta ya se encuentra aprobada y puesta en práctica. Además permitirá proveer oportunamente esta importante información a los parlamentarios (especialmente aquellos de regiones) y poder monitorear la votación de los mismos.

3. INSTALACION DE UNA COMISION DE ESTADO

Construir en Chile una *Política de Estado*, de horizonte generacional (más que electoral), con la transformación del actual Modelo de Estado centralizado en el propuesto *Modelo de Estado Regional* y el *Nuevo Trato Estado-Territorios*, en el marco de las reglas de juego de la democracia representativa y del Estado de Derecho, es un desafío tan trascendente como complejo, que requiere construir acuerdos políticos transversales de largo plazo. Con tal propósito, hemos propuesto a todas las candidaturas presidenciales⁹⁴ una estrategia de abordaje basada en los siguientes componentes:

- **Horizonte:** una primera estimación del tiempo requerido para completar el proceso completo de transformaciones propuestas sugiere que éste necesitará de tres a cuatro cuatrienios de gobierno, requeridas se proponen cuatro períodos de gobierno, es decir entre el 2014 hasta máximo el 2030.
- **Comisión de Estado:** para el diseño de todo el proceso, propusimos la creación de una Comisión de Estado⁹⁵, integrada por miembros de reconocida calificación y experiencia en las diferentes reformas a abordar, representativos de distintas disciplinas y visiones de la sociedad, instituciones y regiones. Dado el tiempo que requerirá el diseño, construcción de acuerdos, tramitación y puesta en práctica de las reformas más complejas (octubre 2016 en el caso de la elección popular de los Intendentes (futuros Presidentes Regionales), hemos recomendado que la instalación formal de la Comisión se realice sin demora durante las primeras semanas de asumido el nuevo gobierno. Por su valor político simbólico propusimos el 31 de marzo 2014 (Día de las Regiones), deseablemente en un lugar emblemático regional (Valparaíso, Congreso Nacional), y generar desde ya un clima de convergencia sobre las principales reformas a abordar y los plazos y condiciones que los afectan⁹⁶. En el diagrama

⁹⁴ Lanzamiento Nacional propuesta “Chile Descentralizado Desarrollado”, ex-Congreso Nacional, 12 de junio 2013.

⁹⁵ Propuesta acogida por el grupo Res Pública Chile (2013) y las candidaturas de Enríquez-Ominami, Israel, Parisi, Allamand y Bachelet.

⁹⁶ En el programa de gobierno de Michelle Bachelet (p.114) se compromete la creación, en los primeros 100 días de gobierno, de una *Comisión Asesora Presidencial* para el desarrollo regional, que propondrá un cronograma de traspaso de atribuciones y competencias y los contenidos específicos de las actividades a ser traspasadas, las materias de financiamiento, la gradualidad de la implementación y la identificación de los cambios normativos requeridos. La Comisión estará compuesta por un grupo de expertos representativos de la diversidad política y respondiendo a las necesidades de la sociedad civil, grupos académicos, gremiales y de asesores internacionales.

3 se presenta una posible estructura organizacional de esta Comisión, constituida por diferentes Equipos de Tarea:

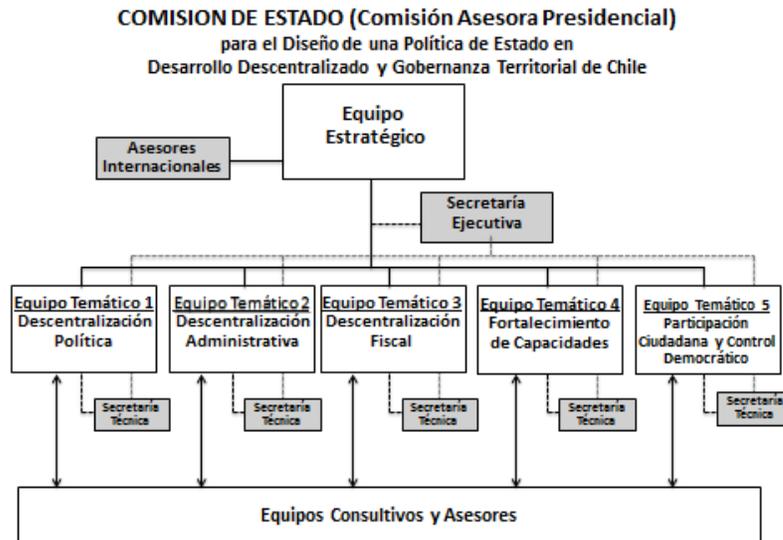


Diagrama 3: Elaboración propia

- **Un Equipo Estratégico** central, responsable, entre otros, de proponer el *Marco Político-Estratégico* de todo el proceso y sus principales *Principios Orientadores*; el diseño general del *Modelo de Estado Regional* y del *Nuevo Trato Estado-Territorios*; la *Hoja de Ruta* y las principales *Medidas Estratégicas* a ser impulsadas⁹⁷; así como la necesaria articulación e integración entre todos los participantes de este esfuerzo colectivo.
- **Equipos Temáticos** (5), constituidos en el marco de cada uno de los tres *Procesos Clave* propuestos (Descentralización (política, administrativa, fiscal); Fortalecimiento de Capacidades Locales y Regionales; Participación y Control Democrático).
- **Equipos Consultivos y Asesores:** integrados por representantes de diversas instituciones de la sociedad civil (empresariales, académicas, sociales u otras), activas y motivadas en estos procesos, con el fin de contribuir con su visión, experiencias y propuestas al buen resultado del trabajo de la Comisión.
- **Asesorías Internacionales:** con el fin de incorporar la experiencia internacional comparada a través de especialistas de organismos tales como OCDE, BID, CEPAL y otros.
- **Secretaría Ejecutiva:** para el trabajo profesional de apoyo, coordinación y continuidad de todos los Equipos de Tarea.

⁹⁷ Posibles Criterios para priorizar y secuenciar las *Medidas Estratégicas*:

- Nivel de impacto sobre el avance de los *Procesos Clave*: Descentralización, Fortalecimiento de Capacidades, Participación.
- Exigencia de normativa vigente para su aprobación: reforma constitucional, orgánico constitucional, ley, decreto, o simple voluntad política.
- Viabilidad político-legislativa: respaldo esperable de las directivas políticas e integrantes del Parlamento.
- Impactos Cruzados: dependencia(s) de la aprobación previa de otra(s) o prerrequisito para la para la aprobación de otra(s) Medidas.
- Plazos: tiempos requeridos para la construcción de acuerdos, aprobación, implementación: muy corto, corto, largo, muy largo
- Responsable(s): de diseño, formulación, tramitación, implementación.

4. A MODO DE CIERRE

4.1. ¿Por qué queremos descentralizar Chile?: un acercamiento al sentir ciudadano

La tan necesaria y compleja tarea de descentralizar Chile y de desarrollar sus territorios subnacionales, las más de las veces se estudia, debate, difunde y asume como necesaria sólo en algunos círculos académicos y políticos, pero no ha logrado permear y encarnarse como propia en el sentir de la ciudadanía. Eso significa que a lo largo del país, las dueñas de casa, los jóvenes, los trabajadores y profesionales, la mayoría de la gente común, no sabe en qué medida vivir en un país tan altamente centralizado afecta negativamente su calidad de vida y en sus oportunidades de lograr un mejor desarrollo humano. Por lo anterior, y con el fin de acercar estos temas a la comprensión y al sentir de la ciudadanía, proponemos la siguiente aproximación:

Queremos descentralizar Chile, para:

- Crear mejores condiciones de empleo, educación, salud, cultura, infraestructura y conectividad en todas las comunas y regiones de Chile.
- Superar en menos tiempo nuestras desigualdades sociales y territoriales.
- Fortalecer la democracia a nivel local y regional.
- Desarrollar mejor las potencialidades latentes de todas las comunas y regiones.
- Abrir mejores oportunidades de trabajo y desarrollo personal para jóvenes profesionales talentosos.
- Acercar la gestión pública a las oportunidades y aspiraciones de las comunidades locales.
- Frenar el deterioro ambiental de Santiago y mejorar la calidad de vida de sus habitantes.

4.2. Participación ciudadana y convicción para el desarrollo descentralizado y la gobernanza territorial

En diferentes momentos de su historia, y bajo gobiernos de los más diversos signos, así como en la actualidad, Chile ha intentado periódicamente avanzar a niveles más significativos de descentralización política, administrativa y fiscal. Sin embargo, dichos intentos se han visto dificultados, una y otra vez, dada la carencia de algunas condicionantes básicas para lograr un punto de inflexión real y significativo en el avance de estos procesos, como son:

- Convicción, voluntad política y liderazgo convergentes.
- Una *Política de Estado en Descentralización y Desarrollo Territorial*, y su correspondiente *Agenda Concordada*, como hoja de ruta para su gradual y sostenida puesta en práctica.
- *Participación Ciudadana y Control Democrático* sobre el avance efectivo de los procesos de descentralización y de desarrollo local y regional, ejercidos en forma más comprometida, exigente y propositiva, por parte de las instituciones y líderes afines, en concordancia con sus propios intereses y roles.

En esencia, descentralización significa traspaso de cuotas reales de poder, de competencias y de recursos de decisión autónoma. Quienes en Chile han concentrado el poder político y económico durante décadas, bajo gobiernos de muy diversos signos, hasta ahora no han estado dispuestos a desprenderse y a compartir una parte de su poder. Tienen la facultad de decidir sobre las

reformas requeridas, pero son juez y parte para lograr un efectivo avance del proceso descentralizador y democratizador de nuestra sociedad.

En consecuencia, es necesario y urgente que la ciudadanía y las instituciones de la sociedad civil de regiones, incluida la RM, influyamos activamente en los líderes políticos de todos los partidos y coaliciones, y en los otros actores relevantes del desarrollo, para formar en todos ellos la convicción que sin un avance en mayor ritmo y profundidad de los procesos de descentralización y de desarrollo local y regional, Chile no será capaz de reducir las severas desigualdades sociales y territoriales que bloquean su salto a un desarrollo pleno y estable; no logrará revitalizar y profundizar su democracia y recuperar la confianza de la ciudadanía en las instituciones y sus representantes; no completará su esfuerzo modernizador del Estado; ni podrá sortear con éxito los escenarios de cambio permanente propios de la dinámica global.

Bibliografía

- Allamand, A. (2013). Proyecto PROA: Programa de Gobierno de candidatura presidencial.
- Atria, F., Larrain, G., Benavente, J., Couso, J. & Joignant, A. (2013). *El otro modelo. Del orden neoliberal al régimen de lo público*. Santiago: Debate.
- Bachelet, M. (2013). Programa de Gobierno 2014 – 2018.
- Badía, J. (1978). *El Estado unitario, el Estado federal, y el Estado Regional*. Tecnos: Madrid.
- Boisier, S. (2005). *El humanismo en una interpretación contemporánea del desarrollo*. Persona y Sociedad, XIX (2).
- Boisier, S. (2006). La imperiosa necesidad de ser diferente en la Globalización: el mercadeo territorial. La experiencia de las regiones chilenas. Territorios, vol. 15, pp. 71-86.
- Cea, J. (1991), Hacia un Estado Regional en Chile, Revista Chilena de Derecho, Tomo XX, N°2.
- Cea, J. (1992), Sobre el nuevo Gobierno Regional Chileno, Revista de Derecho Universidad Austral; III N° 1-2.
- Cea, J. (1997). “Hacia el Estado Regional en Chile”. Revista chilena de derecho, vol. 24 (2), pp. 337 – 351.
- Correa, G. (2009). Un nuevo paradigma descentralizador: organizar la oferta central desde la demanda regional. En H. von Baer (Ed.), *Pensando Chile desde sus Regiones* (pp.211-233). Temuco: Ediciones Universidad de La Frontera.
- Fazio, H. (2012). *Indignación. Causales socioeconómicas*. Santiago, Chile: LOM.
- Ferrada, J. (2003), El Estado Regional chileno: lo que fue, lo que es y lo que puede ser. Proyecto DID, Universidad Austral de Chile, N° S-200060.
- Ferrada, J. (2007), en Panel del V. Encuentro Nacional de Estudios Regionales, Red Sinergia Regional, Concepción.
- Grupo Res Pública Chile (2013). 95 Propuestas para un Chile mejor. Santiago
- Joseph, J. (2000). Leadership and the changing role of Ethics in public life. Austin: The University of Texas.
- Mardones, R. (2008). Descentralización: una definición y una evaluación de la agenda legislativa chilena (1990 – 2008). Revista Eure, Vol. XXXIV, N° 102, pp.39 – 60.
- Matthei, E. (2013). Programa Presidencial 2014 – 2018.
- Mayol, A. (2012a). *No al lucro. De la crisis del modelo a la nueva era política*. Santiago, Chile: Debate.
- Mayol, A. (2012b). *El derrumbe del modelo. La crisis de la economía de mercado en el Chile contemporáneo*. Santiago, Chile: LOM.
- MIDEPLAN (2002), *Distribución de Capital Humano Avanzado, período intercensal 1992-2002*, cit.en “Pensando Chile desde sus Regiones (2009), p. 91.
- MIDEPLAN (2013). *Incidencia de la Pobreza a nivel Comunal, según Metodología de Estimación para Áreas Pequeñas. Chile 2009 y 2011*. Ministerio de Desarrollo Social, Gobierno de Chile.
- Montecinos, E. (2009), “Incentivos diferenciados para promover Presupuestos Participativos en Chile”. En H. von Baer (Ed.), *Pensando Chile desde sus Regiones* (p. 719). Temuco: Ediciones Universidad de La Frontera.
- Montecinos, E. (2013). *De la descentralización administrativa a la descentralización política (Nueva Agenda Regional)*. Programa Cohesión Territorial para el Desarrollo, RIMISP.
- Navia, P. (2012, 6 de agosto). *Muera el lucro, viva la política*. La Tercera.
- OCDE (2007). La Educación Superior y las Regiones. Globalmente Competitivas, Localmente Comprometidas.

- OCDE (2009), Estudios Territoriales de la OCDE, Chile.
- Oppliger, M., & Guzmán, E. (2012). *El malestar de Chile. ¿Teoría o diagnóstico?* Santiago, Chile: RIL editores.
- PNUD (2000). Desarrollo Humano en las Comunas de Chile.
- Porter, M. (2011). Seminario Innovación, Creatividad y Competitividad. Revista Capital-Universidad del Desarrollo.
- Porter, M. & Kramer, M. (2011). *Creating Shared Value. How to reinvent capitalism –and unleash a wave of innovation and growth.* Harvard Business Review, enero-febrero, pp. 1-17
- Prats, J. (2001). *Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano.* Marco conceptual y analítico. *Revista Instituciones y Desarrollo* (10), 103-148.
- Prats, J. (2008). Ponencia "*Política de Estado y agenda compartida: dimensiones claves, experiencias internacionales*". en VI Encuentro de Estudios Regionales. Red Sinergia Regional, Temuco, Chile.
- Prats, J. (2009). Chile será descentralizado o no será desarrollado. En H. von Baer (Ed.), *Pensando Chile desde sus Regiones* (pp. 11-15). Temuco: Ediciones Universidad de La Frontera.
- RIMISP, (2011). Pobreza y Desigualdad, Informe Latinoamericano 2011, Santiago.
- RIMISP, (2013). Nueva Agenda Regional contra la desigualdad territorial.
- Salazar, G. (2011). *En el nombre del Poder Popular Constituyente (Chile, Siglo XXI).* Santiago, Chile: LOM.
- Sohr, R. (2012), *Chile a ciegas. La triste realidad de nuestro modelo energético.* Santiago, Chile: DEBATE
- Sohr, R. (2013), *Así no podemos seguir. Política, energía y medioambiente.* Santiago, Chile: DEBATE
- SUBDERE (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.
- Tironi, E. (2011). *Abierta: gestión de controversias y justificaciones.* Santiago, Chile: Uqbar editores.
- Universidad del Desarrollo, Informe CIEN, (2011).
- Varela, E. (2011). La Gobernanza en la obra de Joan Prats. *GIGAPP Estudios/Working Papers* , 16.
- Vergara, P. (2011). Descentralización desde las propias regiones. *Cumbre de las regiones 29-30 de agosto.* Concepción.
- Vergara, P. et. al. (2012). Descentralización desde la Región. La experiencia de Tarapacá, Chile. Programa "Tarapacá, Región Piloto en Descentralización", Centro de Investigación en Políticas Públicas de Tarapacá.
- Villanueva, A. (2009), presentación .ppt en Mesa de Diálogo de la Descentralización, convocada por SUBDERE.
- von Baer, H. (Ed.) (2009), *Pensando Chile Desde sus Regiones.* Temuco: Ediciones Universidad de La Frontera.
- von Baer, H., Toloza, I. & Torralbo, F. (2013). *Chile Descentralizado... Desarrollado.* Temuco: Universidad de La Frontera.
- Weissbluth, M. & Arredondo, C. (2011). Descentralización en Chile: una trayectoria posible. Centro de Sistemas Públicos, Universidad de Chile.